

Problemi fiscali degli investimenti internazionali

1. Attualità di questi problemi: la ricostruzione economica mondiale, l'unione economica europea e l'espansione finanziaria degli Stati Uniti. — 2. Varie forme di investimento. — 3. Loro diverso trattamento fiscale: comparazione dei carichi fiscali. — 4. Principi giuridici della imposizione e forme di attrito agli investimenti internazionali: la doppia imposizione. — 5. Principi generali di risoluzione dei conflitti: del preteso contrasto di interessi fra paesi esportatori ed importatori di capitali. — 6. Principi stabiliti da un modello di convenzione internazionale: a) quanto agli investimenti diretti, in specie di imprese bancarie; b) quanto agli interessi e dividendi. — 7. Le vie della realizzazione dei principi e l'iniziativa unilaterale dei paesi più ricchi. — 8. L'indirizzo degli Stati Uniti. — 9. Problemi fiscali dell'Unione Europea. — 10. L'iniziativa dell'Italia.

1. — Si fa sempre più viva l'istanza del ritorno alla libera circolazione dei capitali, che fu tra le cause più importanti dell'espansione economica verificatasi durante il secolo XIX, quando l'accumulazione del risparmio della florida Europa poté promuovere lo sviluppo delle altre parti del mondo, specie dei paesi d'America. Oggi è l'Europa stremata a contare, per la sua ricostruzione, sulla grande possibilità di espansione capitalistica dei paesi d'oltre oceano, specie degli Stati Uniti, per il fine più generale della ricostituzione dei tessuti della economia mondiale; ricostruzione che richiede, da una parte, scambi più attivi fra un'Europa che abbia raggiunto una maggiore unità economica e gli Stati Uniti in particolare, dall'altra la stabilità nella prosperità di quel felice paese attraverso la creazione di mercati di produzione e di consumo nelle regioni arretrate. A questi due fini interdipendenti una funzione di primo piano è chiamata ad avere la politica fiscale dei governi. Positivamente, aiutando la maggiore mobilità dei capitali; negativamente, eliminando o attenuando gli attriti che essa stessa e la sua tecnica creano a quella desiderata mobilità.

Oggi, i movimenti di capitali attraverso vari paesi, che ne abbiano differenti disponibilità rispetto alle altre risorse naturali e di lavoro, sarebbero strumento assai importante dell'aggiustamento, in aree economiche necessariamente vaste, della domanda effettiva all'offerta potenziale; capace di promuovere la produzione del reddito, l'occupazione, le esportazioni e le importazioni, e di contribuire a risolvere il fondamentale problema della maggiore possibile stabilità dell'economia mondiale. Ma purtroppo, mai come oggi alti gravami fiscali si sono opposti alla fluidità dei capitali tra le varie economie che, solo a condizione di attenuare le reciproche profonde diversità di sviluppo, potrebbero costituire un'economia mondiale soggetta a minori oscillazioni.

2. — I movimenti di capitale che qui interessano sono gli investimenti:

a) in crediti e anticipazioni e impieghi vari a interesse fisso;

b) in azioni di società e diritti analoghi. Da un certo punto di vista economico non differiscono dagli a); e oggi sempre meno ne differiscono anche dal punto di vista giuridico (si pensi alla configurazione dell'azione come titolo di credito con particolari diritti, e, in specie, all'azione privilegiata con diritto di voto limitato), e inoltre dal punto di vista fiscale, specie nella pratica di alcuni stati; ma permangono differenze di quest'ordine nella pratica internazionale, e si verificano per tal fatto fenomeni di doppia imposizione, sul capitale e sui profitti della società e poi sulle azioni e loro dividendi in mano degli azionisti (assurdi, se si prescindono da una discutibile, speciale, autonoma capacità contributiva della società in sé stessa), che hanno influenza ostruttiva per gli investimenti all'estero;

c) in impieghi diretti immobiliari, ma soprattutto in imprese industriali e commerciali, agricole, finanziarie, di trasporto. Gli impieghi di questo terzo ordine, hanno, rispetto agli altri, il vantaggio di importare lo scambio di capacità organizzative e tecniche, di brevetti ecc., tanto utili ai paesi arretrati. E di non sollevare problemi di trasferimento di interessi e di rimborso, difficili specialmente rispetto al variare della congiuntura economica, con vantaggio ulteriore dei paesi d'importazione, che possono contare su reinvestimenti di profitti; e col vantaggio, infine, di integrarsi completamente nell'economia del paese estero. Ma, per ciò stesso, implicano a fronte di rendimenti più alti perché comprensivi anche di quote di profitto — maggiori rischi per l'investitore estero, rispetto alle tendenze protezioniste o nazionaliste che insidiano il pro-

fitto straniero sulle risorse nazionali; e, comunque, rispetto alla impossibilità di evitare l'ammortamento di un carico eventuale di imposta.

3. — Queste varie forme di investimento sono sottoposte a varie imposte, differenti nei diversi paesi fra cui si verificano, per diversa struttura, diverso modo di applicazione ecc., con rischio di sovrapposizione: diversità fra cui quella delle aliquote non è spesso la più importante. E di tutto ciò bisogna che l'investitore tenga conto nel suo calcolo economico, derivandone incentivo, o meno, ai suoi impieghi all'estero, e in una direzione od altra.

Come è noto, non ha gran senso la comparazione internazionale dei carichi fiscali in base al confronto, — del resto irrilevante anche in una valutazione della pressione fiscale all'interno di un singolo paese — delle entrate statali in percentuale del reddito nazionale netto. Per le determinazioni dello esportatore americano di capitali non ha significato il sapere che, per es. intorno al 1948-50 quella percentuale era del 48,8 in Inghilterra, del 37 in Olanda, del 30 nel Belgio, del 29,2 in Francia, del 29 in Norvegia, del 24,5 in Svezia, del 18,8 in Italia (1). Queste differenze possono solo far pensare che paesi a più alta pressione fiscale sono capaci di opporre maggiori attriti all'investimento straniero, per complicatezza del sistema e maggiore spregiudicatezza; ma bisognerebbe tener conto che a più alte entrate statali possono corrispondere più efficienti servizi pubblici e quindi maggior rendimento degli investimenti diretti.

Ha maggior senso sapere che il saggio effettivo di imposta in percentuale dei dividendi prima della distribuzione all'azionista non residente, mentre era di 57 agli Stati Uniti, era di 50,5 in Inghilterra, di 50 in Olanda, di 41 in Belgio, di 38 in Francia, di 67 in Norvegia, di 57 in Svezia, di 38 in Italia (2). La difformità di queste due serie mostra già che non vi è parallelismo fra pressione fiscale totale e pressione fiscale su determinate forme di investimento; che dunque bisogna confrontare il carico fiscale rispettivo, se possibile, in distinte forme di investimento.

I sistemi fiscali cui, nell'accennata varietà di manifestazioni di capacità contributiva e di relativi prelievi, sono sottoposti gli investimenti si imperniano generalmente su:

- a) distinte imposte reali analitiche su diverse fonti di ricchezza (Italia, Francia, Belgio);
- b) un'imposta personale sintetica sull'insieme dei redditi: esclusiva (Inghilterra, Stati Uniti, Olanda) o complementare delle altre reali (Italia, Francia).

La diversità della configurazione e dell'applicazione di questi tipi di imposta è già causa di at-

triti agli investimenti. All'interno poi e ai margini di ciascun sistema di imposte (reali o personali) vi sono numerose forme di imposizione: sulla ricchezza, sul capitale, sul patrimonio e sulle loro sopravvenienze; sul reddito e sulle varie forme di questo; sulle cose e sulle persone fra cui si trasferiscono i capitali; sulla costituzione di imprese, ecc. E' tutto un armamentario complicato, di cui la fiscalità si serve: nella complessità della vita e degli aspetti della ricchezza moderna, sviluppata specialmente nelle forme mobiliari; nella crescente estensione del fabbisogno degli enti pubblici; nella conseguente tendenza alla personalità e progressività dei sistemi fiscali, considerati come un insieme in cui tale tendenza deve affermarsi, circolando e diffondendosi; in forme di discriminazione dovute, non solo a ragioni fiscali, ma a motivi politici o di politica economica e sociale. Tutte queste forme degli eccessivi carichi fiscali attuati all'interno di un singolo paese diventano cause di gravami e rischi fiscali supplementari nei trasferimenti di capitali all'estero, sottoposti contemporaneamente a due o più sovranità fiscali diverse, e sono origine di insolubili problemi di politica fiscale internazionale.

4. — D'altra parte, i problemi fiscali internazionali in sé stessi si colorano di certa tonalità politica e si complicano, sia perchè si tratta di identificare la capacità contributiva e di assegnare l'imposta corrispondente a un soggetto passivo appartenere ad altra sovranità; sia soprattutto perchè questa, non solo può essere portata a coprire della sua bandiera quel soggetto, ma è gelosa del suo stesso potere. Di qui questioni di distribuzione della capacità contributiva di un soggetto e dell'imposta corrispondente fra più sovranità fiscali indipendenti: con conseguenti sovrapposizioni, eccessi e conflitti fiscali non facilmente risolvibili, anche perchè dipendono, non più solo da ragioni di politica economica e tributaria, ma da ragioni obiettive di tecnica fiscale.

Delle principali pratiche fiscali che possono aggravare i carichi diretti e quelli indiretti per complicatezza e difformità, ed ostacolare gli investimenti internazionali:

- a) appartengono a ragioni politiche o di politica economica le misure ostruttive (indirettamente discriminatrici) e discriminatrici (indirettamente ostruttive);
- b) appartengono a ragioni di politica e tecnica fiscale le imposizioni extraterritoriali e doppie. Queste hanno luogo in seguito all'applicazione difforme, sovrapposta, non coordinata da parte dei vari stati, ciascuno nella sua competenza, dei tre principi politico-giuridici dell'imposizione:

1) il principio della nazionalità, dell'appartenenza di una persona a una data corporazione politica statale, che per questo solo fatto di potestà,

spiega la sua sovranità fiscale sul cittadino, anche per fatti verificatisi all'estero;

2) il principio detto dell'origine, che considera l'esistenza dei beni nel territorio, il luogo della fonte del reddito, appartengano quei beni e questo reddito al cittadino o allo straniero;

3) il principio del domicilio, o anche della residenza o dimora; per il trovarsi una persona, anche straniera, nell'ambito della potestà di impero di uno Stato, e per il verificarsi di fattispecie o presupposti che importano una qualsivoglia relazione economica o sociale (non solo produzione, ma godimento di redditi, partecipazione ad atti o fatti di natura patrimoniale, ecc.) con la potestà di impero statale, anche quando essi siano collegati per qualche elemento ad altre sovranità fiscali, e non siano d'altra parte collegati alla specifica protezione di date fonti territoriali di reddito, come nel caso 2); trovando l'imposta la sua giustificazione in rapporti più o meno intensi dello straniero con lo stato di residenza o domicilio, in un vantaggio generale dell'esistenza dello Stato con cui si hanno le indicate relazioni.

Il principio della nazionalità è molto raramente applicato; è però applicato dagli Stati Uniti, sia pure con limitazioni crescenti. La considerazione dell'appartenenza politica tende ad essere abbandonata, rispetto alla considerazione di elementi materiali che derivano dall'appartenenza economica in senso lato, secondo i due altri principi: quello impersonale dell'origine e quello personale del domicilio.

Il principio dell'origine ha per sé la semplicità teorica e amministrativa; ha il vantaggio della certezza, cioè dell'identificazione esatta della materia imponibile, del presupposto di fatto dell'imposizione (l'esistenza di beni o complessi di beni), e poi quello della giustificazione dell'imposta, col congiunto principio imparziale della controprestazione, cioè di un beneficio di cui particolari fonti di reddito si gioverebbero, per i servizi pubblici prestati dallo stato del luogo dove esistono. Si applica però solo rispetto alle imposte reali e non rigorosamente. E' illogico e controperante che vi siano attaccati, per mere ragioni fiscali, paesi bisognosi di investimenti di capitali esteri, non tenendo conto del processo di traslazione, che finisce con l'inciderli.

Il principio del domicilio va estendendosi con l'estendersi della ricchezza mobiliare e immateriale, che però non può cogliersi esattamente nella sua capacità contributiva. Questo più comprensivo criterio di ripartizione dell'imposta vuole approssimarsi alla giustizia tributaria più di quello della controprestazione. Ma è, d'altra parte, più vago, riferendosi a benefici generici dei servizi pubblici, di cui si giovano rapporti economici e sociali dello straniero; benefici che possono essere arbitrariamente definiti. Si applica generalmente alle imposte personali, che vanno estendendosi. Ma è causa an-

che esso di frequenti e complicati conflitti di imposizione e di rischi e carichi fiscali: la maggiore facilità d'evasione non compensa la maggiore difficoltà di traslazione; e questi attriti sono ostruttivi per gli investimenti all'estero. Opportunamente, il principio è applicato con accordi internazionali di reciprocità di trattamento.

5. — Per risolvere quelle difficoltà e prevenire o eliminare queste dannose conseguenze bisogna:

a) determinare su principi internazionalmente uniformi la capacità contributiva e quindi il trattamento da fare ad alcune forme più comuni di investimenti secondo un'etica e giustizia tributaria riconosciuta ed informata a fini possibilmente comuni di massimo sviluppo produttivo e comunque di equilibrio dell'imposizione;

b) convertire il conflitto in concorso di imposizione, ripartire fra due Stati concorrenti quella capacità contributiva, in base a principi pure riconosciuti per un'imposizione comune, non doppia, secondo gli interessi generali che il contribuente possiede in ciascuno Stato ed eventualmente attenendosi all'appartenenza economica prevalente o più immediata (imposizione esclusiva).

Ragioni costruttive di politica economica possono essere più importanti della semplice ragione di rendimento e anche di giustizia fiscale. Se per le condizioni attuali, non passeggera, dell'economia, è importante favorire gli investimenti internazionali, i contrasti fra paesi di esportazione e di importazione di capitali riguardo alla percezione di determinati proventi dovrebbero potersi trascurare, poichè il fine fiscale è assai piccola parte dei fini extrafiscali da raggiungere con la reciproca collaborazione.

L'interesse comune dei paesi esportatori ed importatori di capitali, a parte altri vantaggi politici e sociali, sta nel fatto che la produttività del capitale, nei suoi movimenti economici, è normalmente maggiore di quella che si verificherebbe senza quei movimenti. Il nuovo reddito crea nuovo risparmio nel paese esportatore, ovviando all'inconveniente, se esiste, che l'investimento all'estero faccia concorrenza all'investimento interno, facendo aumentare il saggio dell'interesse; e crea nuovo risparmio nel paese importatore, vi fa diminuire il saggio d'interesse e quindi i costi; si sviluppano gli scambi di merci e servizi fra i due paesi e ne cresce la produttività totale. Non è quindi impossibile mettere la politica fiscale a servizio di una politica economica internazionale regolatrice del massimo flusso di investimenti internazionali, in una comunità di interessi che unisca paesi importatori ed esportatori.

I paesi importatori non hanno alcuna ragione economica — ogni ragione politica sarebbe in contrasto con la necessità della loro economia e della economia mondiale — di perseguire fiscalmente, possono anzi avere interesse a favorire il capitale

(1) O.N.U. Economic Survey of Europe, 1948, pag. 41.

(2) Rilevazione della Camera di Commercio Internazionale, in L'Economie Internationale, 1, 1950

straniero di cui essi hanno bisogno, il quale non fa concorrenza agli investimenti interni, ma anzi ne aumenta la produttività, apportandovi fattori complementari di produzione ed accrescendo la possibilità di « economie esterne ».

D'altra parte, i costi delle mitigazioni dei troppo rigidi principi di sovranità fiscale possono essere ripartiti tra vari paesi interessati agli investimenti, non più secondo l'interesse fiscale e neppure secondo il gioco delle reazioni del mercato esposto a vicende congiunturali e a condizioni strutturali dell'offerta e della domanda di capitali. Se la domanda di capitale estero è rigida, il peso di un'imposta ricade sul paese che ne ha bisogno, attraverso una riduzione degli investimenti esteri e un aumento del saggio d'interesse. Se è comune interesse promuovere gli investimenti esteri, se a questo interesse sono particolarmente legati per le necessità della loro espansione i paesi più ricchi di capitali, l'iniziativa di addossarsi in tutto o in parte i costi di condizioni fiscali favorevoli spetta ai paesi più ricchi. Ciò anche per la ragione che gli utili tratti all'estero costituiscono normalmente una frazione relativamente più piccola della materia imponibile e sono sottoposti a saggi di imposta relativamente più elevati rispetto agli interessi ricevuti da stranieri nei paesi poveri di capitale, che normalmente hanno una pressione fiscale minore. Meglio se questi paesi possono contare sul reinvestimento dei redditi in esso realizzati da stranieri, dando così impulso allo sviluppo di economie meno avanzate (3); al quale fine sembra opportuno non assoggettare ad imposte i redditi di fonte straniera, se non nel caso che tali redditi tornino nel paese e ricadano sotto la giurisdizione fiscale nazionale.

Comunque, al fine più generale di favorire i movimenti di capitali all'estero, particolari favori fiscali dovrebbero essere stabiliti, alternativamente o congiuntamente, da paesi di esportazione e da paesi di importazione. Bisogna, non solo eliminare ostacoli di tassazione ostruttiva, discriminatrice e doppia, ma positivamente creare gli incentivi a tali investimenti, col cercare di accrescere il loro frutto e la loro sicurezza, mediante forme di garanzia, e — cosa preferita — equo trattamento ed esenzioni fiscali, in modo da permettere complessivamente una differenza di profitto netto di imposta, a compenso dei maggiori rischi cui l'alta dinamica economica di oggi espone gli investimenti esteri.

6. — Opportunamente l'art. XVIII del « Modello di convenzione bilaterale tendente ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposta sul reddito e sul patrimonio », stabilito a Londra nel 1946

dal Comitato Fiscale della S. d. N. (4) fa salve le eventuali condizioni più favorevoli, specificando che le disposizioni suggerite da tale modello « non devono essere interpretate nel senso di restringere in qualsiasi modo gli esoneri, le deduzioni, i crediti, gli sgravi, i vantaggi e diritti di ricorso amministrativo o giudiziario che potrebbero essere accordati a un contribuente dalle leggi di qualcuno degli stati contraenti ».

Costituisce, detto modello, la consacrazione di principi fondamentali in materia di politica fiscale internazionale, capaci di prevenire e dirimere in buona misura i conflitti nascenti dalle pratiche finora descritte. Rispetto al primo testo del modello di convenzione stabilito nel 1928 (5), esso rappresenta il perfezionamento maggiore — oggi proposto dalla Commissione fiscale dell'O.N.U. — delle norme da seguire, specie nel trattamento degli investimenti internazionali, di fronte al contrasto fra i principi su cui i vari Stati basano le rispettive pretese di imposizione.

a) Per gli investimenti diretti, un grande progresso si è realizzato nel campo degli studi, merco il principio della determinazione e ripartizione del reddito imponibile di imprese operanti in più di un paese, secondo l'importanza degli affari e gli elementi attivi dell'impresa, riportati alla definizione di *organizzazione stabile con contabilità distinta*. La più importante categoria di redditi contemplata da convenzioni contro la doppia imposizione è rappresentata dal reddito di attività industriali o commerciali con ramificazioni internazionali. Mentre le leggi interne originariamente vi applicano in genere il principio della fonte, le convenzioni internazionali e le conseguenti modificazioni della legge interna lo condizionano nel senso che le attività estere siano almeno condotte con un certo grado di regolarità o attraverso sedi o rappresentanze permanenti, con contabilità che consentano di accertarne il reddito distinto. Ciò permette di applicare il principio dell'origine, della tassazione del luogo dove i beni sono situati (salvo per le navi ed aeronavi, tassabili nel luogo di immatricolazione); evitando la imposizione extra-territoriale e doppia, così come per i redditi di investimenti immobiliari e dei crediti ipotecari su di essi, che sono più facilmente tassabili, per la loro netta localizzazione, in base a quel principio (artt. II, III, XII).

Uno speciale metodo di ripartizione del reddito doveva essere suggerito per le imprese bancarie e finanziarie, che danno luogo alle particolari difficoltà accennate. La legge fiscale dei vari paesi generalmente stabilisce che una parte di un'impresa non può addebitare interessi ad altre, né dedurre interessi pagati ad un'altra parte della

stessa impresa; per applicare il principio della contabilità separata ad imprese bancarie e finanziarie aventi una sede in un paese, che fornisce dei fondi per i quali un interesse è calcolato a sedi situate in uno o più altri paesi, si ricorre alla finzione legale che ciascuna succursale sia in fatto un organismo distinto, che abbia il diritto di dedurre gli interessi pagati ad altra parti dell'impresa e sia imponibile sul reddito che riceve da queste altre parti; tuttavia bisogna ammettere che ciascuna sede stabile sia stata dotata di un capitale corrispondente ai suoi bisogni, per cui sarebbe ingiusto permettere la deduzione anche degli interessi di tale capitale. Per tutto ciò, il modello di convenzione suggerisce che quando una sede stabile di un'impresa bancaria o finanziaria si trovi nella situazione di debitore o creditore, rispetto ad una altra sede stabile dell'impresa, si adottino queste soluzioni: se la sede stabile creditrice fornisce dei fondi sotto forma di anticipazioni, prestiti, scoperti, depositi o altrimenti, ad una sede stabile di altro stato, gli interessi saranno considerati come rientranti nel reddito della sede creditrice e dedotti dal reddito lordo della sede debitrice, calcolati al tasso corrente tra le banche per le operazioni dello stesso ordine nella moneta utilizzata; e tuttavia gli interessi corrispondenti al capitale permanente assegnato alla sede debitrice nelle suddette forme, e che possono essere dedotti dal reddito lordo di tale sede, saranno esclusi dagli interessi che fanno parte del reddito della sede creditrice.

b) Sulla risoluzione dei conflitti d'imposizione a proposito degli investimenti mobiliari veri e propri — azioni ed impieghi ad interesse fisso — si verificano gravi divergenze di vedute tra paesi importatori ed esportatori di capitali. Il contrasto riempie di sé l'elaborazione di principi internazionalmente uniformi nel periodo fra le due guerre: i paesi non capitalistici insistendo sul diritto di levare imposte sui dividendi e interessi guadagnati nel loro territorio; e i paesi capitalistici, con l'Inghilterra alla testa, sostenendo che un'imposta prelevata alla fonte costituisce un ostacolo al movimento dei capitali, che conseguentemente il diritto di imporre su interessi e dividendi deve spettare al paese del domicilio del percipiente (tesi confortata dal Comitato degli esperti del 1923). La discussione porta all'esame di problemi tecnici, giuridici, economici e amministrativi su queste forme di investimento.

Ma anche qui si è realizzato ultimamente un progresso notevole, merco il principio della *deduzione*. Si evita la doppia imposizione portando a deduzione o l'imposta straniera dall'imposta nazionale (*tax-credit*), oppure l'imponibile straniero dall'imponibile nazionale (*taxable quota*): principio particolarmente favorevole alle holdings che hanno ramificazioni all'estero. Un modello di convenzione stabilito dal Comitato Fiscale della S. d. N. al Messico nel 1943 stabiliva senz'altro: « i redditi

dei capitali mobiliari non saranno imponibili che nello Stato in cui questi sono investiti » (principio dell'origine). Il modello di convenzione stabilito a Londra nel 1946 distingue il trattamento degli interessi da quello dei dividendi.

Per gli interessi di ogni forma di credito (obbligazioni, buoni, effetti, biglietti, ecc.) suggerisce che non siano imponibili se non nello Stato in cui il creditore ha il suo domicilio fiscale. (Però lo Stato del debitore ha il diritto di imporre questi interessi per via di deduzioni o di ritenuta alla fonte, non oltre una certa percentuale dell'interesse, da determinare: art. IX). Ad evitare conflitti in sede di applicazione di questo principio del domicilio, quanto al modo di distinguere domicilio da residenza stabile o non stabile o da dimora permanentemente o meno, è definito *domicilio fiscale* di ogni persona fisica o impresa di persona fisica il luogo della sua residenza normale, e per residenza il luogo (*foyer*) permanente di abitazione: per una società, domicilio fiscale è il « centro reale di direzione ».

Invece, i *dividendi* e altri redditi di azioni di una società di capitali o di quote di società di persone a responsabilità limitata sono imponibili dallo Stato in cui la società ha il suo domicilio fiscale. Però i dividendi pagati da una società di capitali che ha il suo domicilio fiscale in uno Stato ad una società che ha il suo domicilio fiscale in altro Stato e possiede una partecipazione dominante alla direzione o al capitale dell'altra società, saranno esonerati da imposta nel primo Stato. I dividendi pagati o gli utili non distribuiti di una società di capitali nello Stato del suo domicilio fiscale non saranno assoggettati in altro Stato ad alcuna imposta, a causa del fatto che i dividendi o gli utili non distribuiti rappresentano in tutto o in parte un reddito ricavato dal territorio di quest'altro Stato (art. VIII).

7. - Il modello di convenzione qui in parte riferito è di iniziativa governativa, elaborato da esperti di governo, con la partecipazione di qualche tecnico privato. Ma la Camera di Commercio Internazionale, organismo di interessi privati capitalistici, ha fatto sempre propri quasi tutti i principi parallelamente elaborati in sede di S. d. N.; e così ha fatto per i principi del modello di Londra, in una sua proposta di *Code International de Traitement Equitable des Placements à l'Etranger* (6), che si pronuncia nettamente contro le misure ostruttive e discriminatrici e raccomanda l'adozione del progetto di Londra, merco accordi bilaterali fra gli Stati, al fine di sopprimere il serio intralcio che all'espansione degli investimenti all'estero è costituito dalla doppia imposizione. Solo che la Camera di Commercio Internazionale giustamente crede necessaria e intanto sufficiente anche un'azione unilaterale.

(4) Rapport sur les travaux de la Dixième Session du Comité, S. d. N. Genève, C. 37 M. 37 1946 IIA.

(5) S. d. N. Doc. C. 526 M. 178, 1928 II.

(3) Les conditions des placements étrangers privés, S. D. N. 1946 pag. 46.

(6) Résolution approuvée par le Comité exécutif de la C.C.I., 21-2-1949, Br. n. 129.

I problemi che siamo venuti esponendo sono di più facile soluzione quando: a) i vari sistemi fiscali presentano un assetto razionale, meglio se su basi relativamente uniformi, ispirate a principi economici e di diritto ed equità fiscali generalmente riconosciuti (*assimilazione fiscale*, che previene i conflitti); b) vi siano interessi e sovranità nazionali vincolati da una norma bilaterale o plurilaterale, che mette in condizioni, non solo di prevenire, ma di eventualmente risolvere i conflitti (*vincolo fiscale internazionale*).

Le due condizioni non sono indipendenti, ma complementari. Le norme interne autonome, se uniformi, possono facilitare quelle convenzionali; a loro volta, e soprattutto, queste sollecitano un adeguamento dei sistemi interni ai principi internazionali via via riconosciuti da sempre più numerose convenzioni bilaterali; le quali, infine, si consolidano e diffondono, dando luogo a un sistema di principi che poi — siano scritti in modelli di convenzione, o in un codice internazionale — altre convenzioni e altre riforme interne rifletteranno, realizzando una sempre maggiore uniformità (7).

Questo processo deve potersi valere di ognuna delle forme qui accennate, di cui ciascuna ha pregi e difetti. L'adozione di principi fiscali uniformi è resa difficile dalla diversità dei bisogni dei vari Stati, soprattutto dal diverso sviluppo delle rispettive economie, che, insieme con le tradizioni, gli assetti politici e sociali, di produzione e distribuzione di ricchezza, spiega la diversità degli assetti tributari, per strutture, principi, procedure e fin terminologie. L'uniformità spontanea può dunque essere troppo lenta e contrastata. Le condizioni di reciprocità applicate agli stranieri possono non essere sufficienti. Quindi, veri accordi fiscali internazionali possono essere utili e anzi necessari, per contemperare degli interessi altrimenti esclusivi, adattare le norme fiscali alle condizioni sociali ed economiche dei diversi paesi, nel quadro di fini, non solo fiscali, ma politico-economici comuni a due o pochi Stati più affini. E perciò stesso non sembra realizzabile in questa materia l'invito che talvolta si ripete, a superare, come sarebbe a prima vista logico, il bilateralismo col multilateralismo. Sono preferibili agli accordi collettivi multilaterali quelli bilaterali, che degli altri raggiungono gli effetti sostanziali; salvo il caso di unioni economiche vere e proprie.

Intanto, però, non si dovrebbero omettere gli sforzi unilaterali per migliorare i sistemi fiscali interni considerando che i trattati non sono né necessari né sufficienti per facilitare gli investimenti all'estero. Tutto ciò che migliora un sistema

(7) ARENA C., *La formazione di un diritto fiscale internazionale nei riguardi degli scambi commerciali e degli investimenti (deroghe delle convenzioni fiscali internazionali al diritto fiscale nazionale)*. Relazione al Congresso Internazionale di Legislazione fiscale, Roma, 1948, in « Studi Economici ed Aziendali », Napoli, anno IV, f. 1-2, 1949.

fiscale rendendolo equo, chiaro, certo, economico, imparziale, mette in condizione di prevenire e dirimere facilmente le varie pratiche ostruttive e discriminatrici, senza il ricorso a convenzioni di interpretazione dubbia.

8. - Come si è detto, l'iniziativa dovrebbe partire da paesi di esportazione, a vantaggio di aree arretrate, di cui è necessario ed utile lo sviluppo, in un superiore fine generale di stabilità del sistema economico. Se, in collaborazione e in sostituzione degli aiuti e investimenti pubblici, gli investimenti privati siano riconosciuti necessari per lo sviluppo delle aree arretrate; e le condizioni di concorrenza non siano soddisfacenti per i singoli capitalisti, anzi vengano a mancare per pratiche fiscali comparativamente più gravose, si può anche rovesciare la tendenza delle forze economiche a far gravare i pesi fiscali sui paesi d'importazione, e giungere ad addossarli ai paesi d'esportazione.

I quali, accontentandosi di entrate fiscali inferiori a quelle che ricaverebbero se gli investimenti avessero luogo all'interno, e rassegnandosi a tassare più aspramente gli investimenti interni per colmare la differenza, riconoscerebbero ai fini politico-economici di espansione e di stabilità la superiorità che loro spetta sui gretti calcoli fiscali.

Sembra essere oggi questa la politica degli Stati Uniti, unico paese esportatore di capitali interessato allo sviluppo delle economie arretrate o meno avanzate. Il presidente Truman in un suo rapporto al Congresso già prometteva di proporre che talune norme delle leggi fiscali relative alla tassazione dei redditi di investimenti all'estero fossero attenuate, e più specialmente annunciava, nel suo *bold new program*, oggi detto del IV Punto, che i profitti di tali investimenti sarebbero favoriti con misure fiscali. E i circoli finanziari nord-americani, pubblici e privati (8) ammettono grande importanza all'iniziativa governativa unilaterale (anche americana) e ad accordi che importino agevolazioni fiscali concesse con una certa larghezza.

Le condizioni in cui questa politica dovrebbe svolgersi sono caratterizzate da questi fatti obiettivi. Agli Stati Uniti vi è larga possibilità di produzione e di risparmio, e quindi di esportazione di capitali in beni strumentali e di consumo e mezzi finanziari; ne hanno interesse, tutt'altro, di far rientrare nel paese i redditi e le quote di rimborso di capitale impiegato all'estero. Ma i profitti, determinante ultima dell'interesse, sono ancora alti, rispetto a quelli dei possibili mercati di sbocco, gravati di molti rischi economici finanziari e politici; e risultano sottoposti all'interno a un grave prelievo fiscale (i proventi fiscali sui redditi di investimento all'estero ammontavano nel 1947 a circa 200 milioni di dollari, proporzione certo cospi-

(8) V. C. BRESCIANI-TURRONI, *Gli investimenti privati americani all'estero*, in « Rivista Bancaria », 1-2, 1950.

cua del totale reddito fiscale, ma non tutta relativa a redditi realizzati in paesi arretrati). D'altra parte, gli Stati Uniti hanno ragioni economiche per la creazione all'estero di ampi mercati di produzione e di consumo, come base della prosperità e stabilità economica interna, e ragioni politiche per l'aiuto a paesi bisognosi che altrimenti potrebbero cadere sotto influenze politiche non desiderabili. Fatto il bilancio di condizioni favorevoli e sfavorevoli, la risultante è che gli Stati Uniti hanno motivo ad un'iniziativa generosa, nel senso di sgravi ed agevolazioni fiscali agli investimenti all'estero, che alla lunga e complessivamente compensano largamente il costo.

Peraltro, le condizioni della legislazione fiscale degli Stati Uniti richiedono adattamenti non facili, perchè si ispirano all'attitudine più rigorosamente sfavorevole agli investimenti all'estero, applicando il principio della nazionalità insieme a quelli della residenza e della fonte, in modo da raggiungere per un verso o per l'altro il reddito derivato da cittadini da qualsiasi fonte, all'interno e all'estero, indipendentemente dalla residenza. Si è perciò dovuto ricorrere a limitazioni unilaterali e convenzioni bilaterali, che attenuano quei principi, specialmente con la pratica del *tax credit*. Ad altri numerosi adattamenti la legislazione fiscale interna degli Stati Uniti è costretta da convenzioni internazionali contro la doppia imposizione. Per gli investimenti diretti, si adotta il criterio della sede stabile, largamente definendo questo termine, e si applica il criterio della reciprocità per l'esenzione dei profitti derivanti da operazioni di navigazione marittima ed aerea; per le imposte sui dividendi e sugli interessi si riconoscono notevoli riduzioni di aliquote od esenzioni, non concepibili fuori dei vincoli convenzionali, dato il rigoroso sistema fiscale nordamericano (9).

Gli Stati Uniti hanno convenzioni con la Gran Bretagna, il Canada, la Svezia, la Danimarca, la Olanda e la Francia. Non hanno convenzione con noi, ma questa è prevista. Intanto può essere opportuno tener presenti le principali clausole della loro convenzione con la Francia, che al tempo di quella stipulazione aveva un sistema fiscale analogo al nostro. Secondo tale convenzione, che può essere ritenuta tipo di misure liberali, i redditi interessanti due paesi non sono assoggettabili ad imposte che in un solo stato, quello del paese dove il percipiente ha residenza stabile e domicilio fiscale. Per applicare questo principio si seguono i due metodi accennati: della ripartizione e della deduzione. Si applica il principio della ripartizione ai profitti di imprese, attribuiti all'imposta dello stato dove l'impresa ha sede stabile. Il principio della deduzione si applica ai redditi di valori mobiliari (dividendi e interessi), che sono imponibili

(9) V. ELTON P. KING, *Modifications of U.S. Tax Law by U.S. Income Tax Treaties*, rapporto presentato alla Conferenza di Roma del 1948, della Associazione Fiscale Internazionale.

in ciascuno stato, conformemente alla legislazione rispettiva, ma l'imposta riscossa da uno stato è dedotta dall'imposta riscossa da altro stato. Però la doppia imposizione non è del tutto evitata, poichè nei due casi la sua neutralizzazione si fa con un processo forfaitario. Per l'imposta globale si adotta il principio della deduzione, ma del reddito non dell'imposta per quanto riguarda gli Stati Uniti che, a differenza della Francia, hanno una imposta unica sul reddito. Si è rilevato (10) che la convenzione con la Francia, mettendo fine alla tassazione extraterritoriale dell'imposta francese sui dividendi ebbe l'effetto di incoraggiare gli investimenti americani in quel paese.

Recentemente il governo americano, in attuazione del programma accennato, ha deciso di rendere meno gravi i pesi fiscali sul reddito nazionale derivato dall'estero (11). Quanto specialmente agli investimenti diretti, gli Stati Uniti fanno un trattamento diverso alle dipendenze (« branches »), organi della società madre nazionale, che non hanno una propria personalità giuridica, e alle affiliate (« subsidiaries ») che hanno invece tale personalità. Quelle sono soggette agli obblighi fiscali, come se operassero in patria. Se invece una società americana promuove la costituzione di una società in altro paese, quest'ultima, anche se interamente posseduta dalla società americana, essendo indipendente, può assumere la nazionalità estera e resta soggetta unicamente alle leggi fiscali del paese in cui opera; i profitti realizzati dagli azionisti esteri sono soggetti a imposta, solo se e nella misura in cui sono distribuiti come dividendi. In genere però le società americane preferiscono costituire delle dipendenze, non delle affiliate; donde la doppia imposizione del paese estero, del luogo della loro azione secondo il principio dell'origine, e degli Stati Uniti per il principio della residenza o della sola nazionalità. La pratica accennata della deduzione (*tax-credit*) non sembra soddisfacente agli investitori esteri americani, perchè non manca di creare ad essi una condizione più svantaggiosa, sia nel caso che l'imposta sia superiore nel paese in cui operano, sia nel caso contrario; essi inoltre non usufruiscono dei benefici fiscali che gli Stati esteri talvolta concedono ai profitti reinvestiti.

Perciò il Tesoro americano si propone di stabilire la riscossione dell'imposta al momento in cui i profitti entrano negli Stati Uniti, così esentando quelli reinvestiti all'estero; di compensare perdite e profitti nel caso che un'impresa americana operi contemporaneamente in due o più Stati, detrando dal reddito imponibile accertato in un paese le eventuali perdite incontrate in altro paese; di emanare norme più favorevoli per investimenti americani esteri di minoranza; infine di estendere il

(10) V. M. B. CARROL, *Modifications of U.S. Tax Law by treaties*, rapporto alla Conferenza suddetta.

(11) *The Financial Times*, Dec. 1949, n. 18.904; *The Commercial and Financial Chronicle*, 15-12-49.

sistema di accordi bilaterali, per un identico trattamento dei reciproci investimenti esteri.

Gli Stati Uniti notano però che i paesi europei restano troppo attaccati al principio dell'origine, causa di doppia imposizione; che non fanno nulla per incoraggiare dal punto di vista fiscale gli investimenti di capitali esteri; e chiedono, non solo l'eguale trattamento contro le temute discriminazioni, ma la creazione di un « clima favorevole » agli investimenti esteri. Oggi, per es., « propongono » un piano per la diminuzione delle imposte sulle imprese straniere in Germania.

9. — Gli Stati Uniti sono interessati, non solo a un trattamento di favore dei loro investimenti in Europa, come altrove all'estero, ma specialmente, come va sostenendo il loro rappresentante Hoffmann in seno all'OECE, all'abbattimento delle barriere fiscali e al coordinamento sostanziale della politica fiscale dei vari paesi europei, come condizione dell'integrazione o unità economica di questi, e degli aiuti americani secondo la convenzione del 16 aprile 1948; si prevede anzi una coordinazione dei piani di investimento, di specializzazione e di sviluppo, con integrazione di capitali americani, per attenuare la carenza dei dollari. E ciò pone un altro ordine di problemi: quello già accennato, di speciali legami di uniformità fiscale entro determinate aree regionali più direttamente interessate a certi fini comuni di politica economica.

Le misure fiscali che tenderanno a creare nello spazio europeo un'unica economia saranno fra le condizioni che la circolazione dei capitali avvenga entro questo spazio, normalmente, secondo le differenze del saggio di interesse. Se interviene un piano di investimenti, questo suppone la distribuzione dei capitali secondo adattamenti non determinati solo dalla leva del saggio di interesse, ma voluti da modificazioni di localizzazione e sviluppi di attività produttive per migliore impiego di fattori produttivi; e fra quegli adattamenti possono esservi delle misure fiscali temporanee, ma sempre al fine ultimo dell'unione. D'altra parte, realizzata l'unione, anche il movimento delle merci, in che ultimamente consiste il movimento del risparmio fra due mercati, non può non essere facilitato; e con esso, questo movimento stesso del risparmio. Si può anzi dire che le condizioni di un funzionamento integrale dell'unione, anche nei riguardi della circolazione dei capitali, dipende dal grado di complementarità economica dei vari paesi dell'unione, che permetta, o meno, al movimento dei capitali di esaurirsi integralmente nell'ambito dell'unione stessa (12). Ma perchè le economie dei vari paesi componenti l'unione possano funzionare come unica economia, bisogna che siano

(12) V. *L'unione economica fra l'Italia e la Francia*, Relazioni e discussione (PAPI, PANNO, JANNACCONE ecc.) dell'Accademia Nazionale dei Lincei. Quaderno 14, pag. 34.

eliminate le cause di disparità di condizioni, verso un'uguaglianza che crei libera concorrenza effettiva. Fra quelle cause sono le difformità degli ordinamenti tributari, che contribuiscono a creare, con la varia incidenza e pressione delle molteplici loro misure, squilibri nella struttura dei costi assoluti dei vari settori delle singole economie dell'unione, e quindi negli scambi fra queste economie stesse nel loro complesso.

Le misure fiscali possono favorire od ostacolare le unioni economiche; compensare o rafforzare gli altri attriti che vi si oppongono. E' qui particolarmente vero che le barriere fiscali giocano come barriere alla circolazione delle merci, e possono annullare i vantaggi dell'abbassamento di queste barriere, che più evidentemente si persegue e verso il quale dei passi si stanno facendo. Invece, una moderazione della pressione fiscale complessiva sugli investimenti diretti e finanziari, una semplificazione dei sistemi tributari, che riduca i costi della produzione e dello scambio, sono indispensabili per favorire i rapporti economici, specie fra mercati che ubbidiscono alla legge delle grandi dimensioni e tendono all'unità.

A maggior ragione che nei rapporti interstatali meno intimi, finora considerati, le imposizioni proibitive, discriminatrici, extraterritoriali e doppie devono essere accuratamente e totalmente eliminate; se di unione vuole parlarsi, nel senso che vi si debbano realizzare le condizioni di vasi intercomunicanti, di mercati aperti, agli effetti degli investimenti, in modo che non si abbiano differenze di rendimenti netti determinate da gravami fiscali. Il termine del processo sarebbe anzi costituito dalla soppressione delle varie sovranità fiscali indipendenti, con l'adozione di criteri noti alla finanza regionale interna, secondo vari gradi di autonomia finanziaria e quindi fiscale, con imposizione equamente divisa all'interno di un unico sistema. Ma questo, se mai, non sarà che un processo assai lento di estrema difficoltà.

Purtroppo, anche all'interno dell'Europa occidentale, vi sono differenze di strutture, principi e procedure dei sistemi, e quindi di gravami fiscali, che, sebbene non arbitrarie perchè aderenti a differenze di struttura economica politica e sociale non eliminabili, rendono impossibile la pronta assimilazione o unificazione. L'Italia e il Belgio hanno un sistema cedolare reale alla base, fondato sul principio dell'origine, e una complementare progressiva personale, fondata sul principio del domicilio. La Germania, l'Olanda, la Svizzera, la Danimarca, la Norvegia, la Svezia e dal 1949 la Francia hanno in genere una combinazione di imposte progressive globali sul reddito e sul patrimonio, pagabili dai non residenti sulle fonti locali e dai residenti per redditi e patrimoni di qualsiasi fonte o sede, anche estere. In parecchi stati vi sono eccezioni, come imposte speciali sulle società e sui dividendi e interessi, con lievi tratte-

nute all'origine, senza distinzione tra le fonti di reddito.

Più di 30 convenzioni vigono tra i 16 paesi legati dall'OECE. Esse stabiliscono le imposte cui si applicano, classificano i redditi soggetti a imposte in ambo i paesi e stabiliscono quale Stato ha il diritto di tassare una particolare categoria di redditi; oppure, se una di queste rimane imponibile in ambedue i paesi, ammettono con limitazioni il principio della deduzione della imposta pagata nel luogo di origine, da parte dello Stato che percepisce imposta in base al principio della residenza. La Francia ha adottato il principio liberali della convenzione, sopra riassunta, con gli Stati Uniti, nelle successive sue convenzioni con l'Italia, il Belgio, l'Inghilterra, la Germania, la Svizzera, la Svezia. Riconoscendo l'influenza ostruttiva dell'imposta sul movimento dei capitali, l'Italia e la Germania, fra le due guerre, concedevano esenzioni agli interessi sui prestiti fatti da non residenti a debitori locali (13); e questo principio veniva ricevuto dalle convenzioni bilaterali fra altri paesi europei, sia pure con difficoltà e deroghe, quando il paese interessato avesse un sistema generale di ritenute e di imposte alla fonte. Malgrado questi progressi, le varie convenzioni fra paesi europei sono informate a principi ancora molto diversi e tendono all'unificazione con estrema difficoltà.

Su questo tessuto si deve lavorare alle unioni parziali, come quella del Benelux oggi ampliata e quella italo-francese, ed alla più generale unione europea. La convenzione del 1947 tra la Francia, Belgio, Lussemburgo e Olanda non sembra contemplare unificazioni di tariffe e di legislazioni, diverse da quelle relative ai diritti di entrata e di accisa. L'accordo raggiunto l'8 dicembre 1949 a Parigi fra quei paesi e l'Italia contempla, fra l'altro, che i cinque Stati si accorderanno per coordinare le loro politiche economiche e finanziarie, al fine di evitare troppe quote di imposizioni proibitive che certamente non faciliterebbero il processo verso l'uguaglianza delle condizioni di concorrenza. Il trattato di unione doganale italo-francese tende alla « parificazione degli oneri fiscali » sulle merci e in genere alla « armonizzazione » della legislazione fiscale (artt. IV, VI, VII e XV); accordi più recenti parlano di « coordinare » le politiche economiche dei due paesi nel campo fiscale: i termini sono molto vaghi e nascondono immaturità di concetti (14), corrispondenti alla difficoltà dell'opera, tanto è vero che un accordo economico firmato il 7 marzo 1950 a Roma come avvio all'unificazione ricorda, ma non mette ancora allo studio come fa per altre misure, l'armonizzazione della legislazione fiscale.

(13) Con la *Kapitalertragssteuer* del 1933 in Germania, e provvedimenti del 1937 in Italia.

(14) La chiarezza manca anche nelle elaborazioni dottrinali, come ha rilevato il D'ALBERGO, *Il fattore fiscale e le unioni economiche*, in « Rivista di Politica Economica » I, 1950.

Abbiamo esposto, e qui ricordato, le cause economiche delle differenze di struttura dei sistemi fiscali e la difficoltà della loro pronta eliminazione. Ma se ci si vuole avvicinare alla mèta di un coordinamento delle varie economie per una unione economica, basta un corrispondente coordinamento dei sistemi fiscali. Non occorre volere senz'altro l'unificazione, mèta ultima, potendosi intanto perseguire la semplice armonizzazione o assimilazione, più piene di effetti concreti meno lontani. Ci si può contentare di azioni intanto parziali, su dati settori dei vari sistemi fiscali per le linee della minore resistenza, con sano realismo, lontano dalle perfette costruzioni architettoniche: elementi di cui quello del trattamento di interessi e dividendi e profitti di imprese con ramificazioni fra i vari stati dell'unione è fra i più importanti agli effetti fondamentali della fluidità dei capitali produttivi di ogni specie, quindi delle merci.

D'altra parte, i carichi fiscali si realizzano attraverso elementi non solo quantitativi, ma qualitativi. Si ricordino qui specialmente i rilievi già fatti sullo scarso significato della comparazione di una pressione fiscale limitata al rapporto percentuale tra prelievi di imposte e reddito nazionale. Uniformare, allineare, uguagliare le aliquote, cioè il carico quantitativo non basta, se non si tocca, ai fini di un sostanziale coordinamento, l'ordinamento stesso dei tributi, nel suo carattere prevalentemente reale o personale, nella definizione degli imponibili, nelle procedure di accertamento, e soprattutto nelle manovre di politica fiscale, che portano con sé più facili variazioni future, elementi di incertezza importanti agli effetti dinamici dell'incidenza dell'imposta e quindi del movimento dei capitali. Ma questo più profondo coordinamento non può essere opera di un giorno; non può procedere, né seguire come sarebbe troppo facile, ma andare di pari passo con le modificazioni delle condizioni economiche, sociali e finanziarie interne e dei rapporti economici tra i vari Stati.

Abbiamo distinto le riforme di misure parziali e speciali, come quelle sugli investimenti, dalle riforme dell'intera struttura dei vari sistemi fiscali. Quelle sono facili, possibili ed urgenti; queste, assai difficili e solo possibili con altre modificazioni di struttura. Purtroppo, come sappiamo, le cause fiscali inibitrici del libero movimento dei capitali dipendono anche dalla diversa struttura fondamentale dei sistemi fiscali. In materia chercchè sia dell'unificazione ultima nell'avvenire, si tende già verso l'assetto di ciascun sistema sulla base di un'imposta personale del tipo unitario inglese, (dei paesi latini attaccati al sistema analitico reale, la Francia con la recente riforma ha fatto un passo verso l'altra parte) co i da rendere possibile l'abbandono graduale del principio dell'origine, per l'accettazione a condizioni di reciprocità del principio del domicilio.

10. — Per la cronica sperequazione fra energie di lavoro ed altre risorse, per il ritardo del processo di capitalizzazione e la deficienza di risparmio nuovo, l'Italia ha, come pochi altri, bisogno di investimenti esteri, dei paesi più ricchi di Europa e soprattutto degli Stati Uniti e delle organizzazioni internazionali che fanno parte dell'O.N.U. Deve perciò creare delle condizioni favorevoli a questi investimenti, con una serie di provvedimenti fra cui devono trovar posto quelli fiscali. Fino a quando i capitali esteri saranno l'unico mezzo — e urgente — di farci uscire da gravi difficoltà, l'iniziativa dovrà essere del nostro paese e dovranno essere da noi affrontati i costi non certo insuperabili delle facilitazioni fiscali; per la parte in cui, come accennato, un comune interesse, quale quello degli Stati Uniti, non troverà opportuno parteciparvi. Non si farebbero che seguire, se fosse impossibile rovesciarle, le forze economiche, che portano alla traslazione di ogni peso fiscale imposto al capitale estero sul paese che di questo abbia bisogno per il suo sviluppo. Né si dovrebbero guardare con diffidenza nazionalista gli investimenti, che abbiamo visto per diversi aspetti più convenienti, in azioni od imprese: il nostro sviluppo economico della fine del secolo scorso si dovè a questo genere di interventi, poi facilmente nazionalizzati, cioè liberamente assorbiti dal risparmio nazionale.

La nostra legislazione fiscale non contiene misure ostruttive e discriminatrici. L'uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri non emerge solo dai principi generali del nostro diritto, ma dalla legge fondamentale di imposta di ricchezza mobile (art. 2, legge 24-8-1877, n. 402). Piuttosto, tra le due guerre, l'Italia ha dato esempio di misure discriminatrici a favore del capitale estero, temporaneamente esentando i redditi di tali investimenti dalle imposte cui sarebbero stati soggetti in conformità del generale principio di territorialità.

Il principio generale di territorialità che ispira la nostra imposizione prevalentemente reale, fa sì che l'imposta non possa riguardare redditi non direttamente attribuibili a una fonte esistente nello Stato; rende quindi impossibile la forma di ostruzione costituita dalla tassazione extraterritoriale. Così, come sono considerati prodotti in Italia partecipazioni e dividendi pagati da società italiane a sedi o agenzie estere, sono esclusi dalle imposte italiane le partecipazioni e i dividendi pagati da un'impresa estera a sedi o agenzie esistenti in Italia, tali dividendi essendo considerati come prodotti all'estero. Lo stesso è a dire del caso di attività produttive esistenti in Italia con organizzazioni di imprese estere (investimenti diretti): il reddito che emerge da un processo industriale realizzato in Italia è ritenuto prodotto in Italia; le transazioni commerciali sono considerate fatte in Italia (non semplicemente con l'Italia) quando lo straniero non residente ha nello stato un'organizza-

zione permanente. E per quanto riguarda l'adattamento della legislazione italiana alle esigenze di scambi internazionali di capitale, una legge 12 agosto 1927, n. 1463, previene la doppia imposizione, rispetto a branche di imprese italiane aventi all'estero sedi stabili con contabilità speciali, abbandonando queste sedi alla tassazione del paese estero; si esige il trattamento di reciprocità nelle quali si dà una specifica definizione di stabilimento permanente, non dissimile da quella adottata nel modello di convenzione di Londra. Numerose convenzioni, che temperano il principio di territorialità contro la doppia imposizione, l'Italia ha stipulato con altri paesi, dandone primo esempio con quella stabilita, subito dopo l'altra guerra, fra gli stati successori dell'Austria.

Malgrado tutto, il nostro sistema fiscale, pel suo carattere reale, resta rigidamente attaccato al principio dell'origine, che, per essere logicamente semplice, non cessa tuttavia di dar causa a doppie imposizioni ostruttive, di fronte alla prevalenza che in altri stati, dai quali attendiamo immissioni di capitali, ha il principio di domicilio, del resto più aderente alle esigenze degli scambi internazionali più liberi nella complessità degli odierni rapporti economici. Per la nostra imposta di ricchezza mobile (art. 4 legge 1877), anche i redditi di crediti ipotecari, i redditi di industrie e commerci, gli interessi e dividendi, e in genere ogni reddito non immobiliare prodotto nello stato anche da stranieri, o dovuto a questi da persone domiciliate nello Stato, sono soggetti a imposta. La stessa imposta personale sul reddito globale colpisce tali redditi ed anche i redditi prodotti all'estero e goduti in Italia (art. 4, legge 30 dic. 1923, n. 3062). Esiste inoltre una imposta surrogatoria di quella di registro e bollo, per la parte di capitali stranieri « destinata ad operazioni nello Stato o effettivamente impiegata nello Stato » (r. d. 30 dic. 1923, n. 3280).

Ora, indipendentemente dall'adeguamento della nostra legislazione fiscale a quella degli altri paesi europei che non riconoscono il principio dell'origine, un'attenuazione di questo nei riguardi degli investimenti esteri, diretti o indiretti, sembra opportuna a facilitare l'afflusso di capitali esteri in Italia. Si deve tendere all'abbandono del principio della territorialità o della fonte, per avvicinarsi a quello del domicilio; e specie nell'imposizione personale che si vuole estendere. Poiché abbiamo anche bisogno che il capitale estero sia portato da tecnici e imprenditori, è opportuno abbandonare la pretesa di sottoporre a tale imposta il reddito di stranieri prodotto o goduto in Italia; o almeno estendere ad altri paesi i temperamenti introdotti dalle nostre convenzioni con la Germania, l'Ungheria e la Cecoslovacchia, per cui i redditi mobiliari, compresi dividendi, interessi, ecc., pagano imposta personale nel luogo di residenza del percipiente, ove si possa presumere che intenda mantenerla.

Tornerà il tempo in cui gli investimenti pubblici politici non saranno necessari, e sarà anzi necessario invogliare ad investimenti esteri il capitale privato. Già oggi l'assistenza degli Stati Uniti e delle istituzioni economiche internazionali tende, non ad investimenti governativi, ma a creare garanzie e ambiente favorevole agli investimenti privati. E in tutto ciò le misure di carattere fiscale hanno grande importanza: ma nel senso di uno stabile orientamento favorevole di tutto il sistema d'imposizione, piuttosto che di esenzioni e facilitazioni temporanee, mutevoli e facilmente revocabili.

Del resto, anche in questo, la nostra politica è ancora inconcepibilmente più autarchica di quella corporativa, a parte il suo generale carattere più fiscale che produttivista. Un r. d. 1. 6 dicembre 1937 n. 2375, poi prorogato fin nel 1940, stabiliva agevolazioni nel campo dell'imposta di registro ed esenzioni da diritti catastali per investimenti esteri immobiliari, esonero da imposte varie di registro, bollo, ipotecarie, di negoziazione e di ricchezza mobile per mutui contratti verso l'estero e obbligazioni collocate all'estero; esenzione della ora soppressa imposta cedolare per i titoli al portatore appartenenti a residenti all'estero; esenzione dall'imposta di successione, cui i capitalisti stranieri sono particolarmente sensibili; infine garanzia contro confisca, espropriazione senza indennizzo o qualsiasi altro vincolo limitatore della disponibilità del capitale investito e dei frutti; e di libero trasferimento all'estero dei frutti e interessi limitatamente al 5% annuo e dei capitali successivamente realizzati: anche se di somma superiore a quella investita per le obbligazioni collocate all'estero.

Ora, caduti questi provvedimenti assai liberali, dopo tanto parlare della necessità di favorire investimenti esteri in Italia, non si è fatto di meglio che emanare finalmente nel 1948 un d. l. 2 marzo, n. 211, che si limita a facilitazioni di trasferimento rispetto al regime dei cambi, per non più dell'1% dei frutti e interessi e del 50% del capitale di realizzo, sottopone ad autorizzazione gli investimenti di macchinari, e a formalità di denuncia, con sanzioni, l'alienazione di titoli azionari e di quote di parte-

cipazione. E sia pure che norme interne dell'Ufficio Cambi estendano le facilitazioni di trasferimento, avvalorando il senso del provvisorio e dell'arbitrario, che distoglie fin da ogni considerazione preliminare l'investitore estero.

Un paese bisogno di investimenti esteri non può fare, al contrario, un trattamento fiscale più sfavorevole alle azioni, neanche nel suo ordinamento interno. A tanto porta indirettamente la nominatività obbligatoria di quei titoli, intralciandone la libera commerciabilità e creando altri attriti, non graditi dai capitalisti stranieri. Né vale opporre che il trattamento differenziale non si verificherebbe, rispetto a paesi esportatori che avessero a loro volta tale regime; perchè intanto il gravame differenziale può essere costituito da un diverso assetto più o meno elastico della nominatività (esempio, quello degli Stati Uniti, rispetto a quello del nostro paese); ma soprattutto perchè la concorrenza capace di sviare investimenti dal nostro mercato si verificherebbe da parte di paesi che non hanno tale intralcio alla circolazione dei titoli azionari. Bisogna però avvertire che la sostituzione della nominatività con un'imposta cedolare portata all'aliquota più alta di un'imposta personale progressiva, che giochi all'interno in sostituzione di questa, sarebbe discriminatrice e quindi specialmente ostruttiva contro investimenti di società straniere, le società non essendo soggette a quell'imposta sul reddito globale, con cui la nominatività e il suo sostituto si giustificano.

Infine, per noi, le discriminazioni a favore del capitale estero investito in Italia corrispondono a un'esenzione temporanea del risparmio, per miglioramenti che avranno larga riproductività futura, economica e quindi finanziaria. I capitali esteri non sono invogliati a investimenti in un paese come il nostro, che, fra l'altro, presenta ancora altri rischi di carattere politico e sociale, non solo se non si escludono i rischi specificamente fiscali, ma se non si adottano misure fiscali positive — e durature nel tempo, perchè derivanti da un dato orientamento di politica finanziaria e fiscale — capaci di garantire un alto reddito netto.

CELESTINO ARENA