

9 AGOSTO 2017

Le conseguenze fiscali dell'uscita del
Regno Unito dall'Unione Europea
(prime valutazioni)

di **Pietro Selicato**
Professore associato di Diritto tributario
Sapienza – Università di Roma



Le conseguenze fiscali dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (prime valutazioni) *

di Pietro Selicato

Professore associato di Diritto tributario
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Le riserve del Regno Unito sul processo di integrazione europea; 2. Lo stato delle politiche fiscali in Europa al momento del referendum del 23 giugno 2016; 3. Il Regno Unito e l'*acquis communautaire* in materia di fiscalità; 4. Gli effetti di “*Brexit*” sui singoli settori del sistema fiscale; 5. Conclusioni: “*hard Brexit*”, “*soft Brexit*” o ... “*no Brexit*”?

1. Le riserve del Regno Unito sul processo di integrazione europea

Sebbene sia stata decisa in un modo alquanto anomalo ed approvata dal voto popolare con una ristretta maggioranza¹, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (comunemente definita “*Brexit*”) è stata preceduta da importanti segnali che lasciavano intravedere già da tempo la posizione di distacco (se non addirittura di diffidenza) mantenuta dal Regno Unito nei confronti del processo di integrazione. Alcuni di questi segnali hanno avuto un impatto notevole sul funzionamento del sistema economico-finanziario e fiscale dell'Unione limitandone fortemente il completamento.

A ben vedere, la politica estera anglosassone è stata sempre divisa (e lo resta tuttora) tra gli storici interessi per le relazioni transoceaniche (risalenti all'ormai superato periodo coloniale) e quelli per l'area continentale europea, anch'essi improntati in origine al predominio ed alla conquista (basti pensare al secolare contrasto con la Francia) e riorientati ad una prudente collaborazione soltanto a partire dalla seconda metà del secolo scorso, dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Attraverso l'analisi del

* Intervento al convegno organizzato da *federalismi* “*Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*”, Roma, 23 giugno 2017.

¹ Il referendum consultivo sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea del 23 giugno 2016 si è concluso con un voto favorevole all'uscita per il 51,9%, contro il 48,1% che ha votato per rimanere nell'Unione. Il voto ha manifestato una spaccatura tra le nazioni del Regno Unito, con Inghilterra (73%) e Galles (71%) favorevoli ad uscire e Scozia (67,2%) e Irlanda del Nord (62,6%) che hanno votato per rimanere.

percorso a volte tortuoso seguito dal Regno Unito su queste due direttrici² è possibile comprendere il rapporto, spesso controverso, che Londra ha mantenuto con l'Unione europea³, anche dopo la sua adesione ai Trattati⁴ e che, in estrema sintesi, potrebbe dirsi governato dalla regola “yes, but ...”.

In questa prospettiva, il Regno Unito, pur aderendo alla Comunità europea, ha negoziato quattro importanti *opting out*, chiamandosi fuori da una serie di impegni di alto valore strategico e di notevole rilievo sul piano economico. Londra, infatti:

- non ha adottato l'euro nel 2001 né ha sottoscritto il *Fiscal Compact* nel 2012, mantenendo così intatto il proprio potere in materia di politica monetaria e di bilancio;
- ha ottenuto il diritto al c.d. al *rebate* (letteralmente “rimborso”), in base al quale il Regno Unito, uno dei maggiori contribuenti al bilancio dell'Unione, ottiene il rimborso di una parte dei contributi versati (ottenuto nel 1984 dall'allora primo ministro Margaret Thatcher in quanto il Regno Unito percepiva meno sussidi all'agricoltura, tale istituto è criticato e ritenuto ingiustificato da numerosi Stati membri, oltre che dalla stessa Commissione)⁵;
- non si è subordinata alla Corte di giustizia dell'Unione Europea circa la compatibilità delle proprie norme nazionali con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;
- non ha aderito agli accordi di Schengen relativi all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere, né è vincolata alle norme comunitarie previste per la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

L'arrivo al governo, nel maggio 2010, di una coalizione formata da conservatori e liberaldemocratici (due partiti storicamente collocati su posizioni antitetiche sui temi europei) ha costituito un altro importante segnale di quale sia il modo in cui Londra (a prescindere dal colore politico dei suoi governi) ha sempre impostato le sue relazioni con Bruxelles. Le due formazioni (europeista quella liberaldemocratica, euroscettica e nazionalista quella conservatrice) hanno infatti raggiunto un compromesso che prevede la partecipazione del Regno Unito alle dinamiche comunitarie all'insegna di un “pragmatismo costruttivo”,

² Sul quale si può consultare A. Menon – M. Villa – A. Villafranca, *Regno Unito: dentro o fuori l'Europa?*, in Osservatorio di Politica Internazionale (ISPI, 2013).

³ Non va dimenticato che il Regno Unito era alla testa dei sette Stati che, esclusi o autoesclusi dalla CEE, il 3 maggio 196 hanno istituito l'EFTA (*European Free Trade Association*) per creare un'area di libero scambio europea priva dei condizionamenti derivanti dalle esigenze di sicurezza di Francia e Germania. In questo senso l'opinione di A. Menon – M. Villa – A. Villafranca, *Regno Unito: dentro o fuori l'Europa?*, cit., p. 5.

⁴ Il Regno Unito è stato ammesso tra gli Stati membri con Decisione del Consiglio delle Comunità europee del 1° gennaio 1973, pubblicata nella G.U.C.E. n. 2 dello stesso giorno. L'adesione è stata confermata dai cittadini britannici il 26 aprile 1975, nel primo referendum popolare della storia del Regno Unito, che hanno risposto con il 67% di voti a favore al quesito: «Do you think that the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?».

⁵ Stando a quanto riportava Il Sole 24 Ore del 27 giugno 2016, per coprire il “rebate” gli altri Paesi UE hanno versato soltanto a partire dal 2007 38,5 miliardi di euro (a cui l'Italia avrebbe contribuito per 7,8 miliardi di euro).

vincolato a due impegni sostanziali: l'obbligo di sottoporre a referendum popolare ogni ulteriore trasferimento di sovranità all'Unione europea e l'esclusione, per tutta la durata della legislatura, dell'ingresso nell'euro.

Ove tutto ciò non fosse bastato, un ulteriore e ancor più recente segnale di questa prevenzione ormai consolidata verso l'Europa poteva essere colto anche nella decisione del Regno Unito di non prendere parte al processo, tuttora in corso, diretto all'istituzione di un governo federale integrato dell'economia europea, che si basa sull'istituzione di un'unione bancaria, fiscale e politica e su una maggiore integrazione del mercato unico⁶.

Per quanto il Regno Unito possa aver resistito al processo di integrazione gradualmente realizzato dall'Unione europea, il suo ordinamento ha comunque dovuto sottostare agli obblighi richiesti a tutti gli Stati membri per la loro partecipazione. Questa esigenza, inizialmente data per implicita, è stata codificata formalmente quando alla fine del secolo scorso si è creato il problema di verificare in modo stabile e oggettivo le condizioni a cui subordinare l'ingresso nell'Unione di nuovi Stati. In vista di ciò, il Consiglio europeo tenutosi a Copenaghen nel 1993 ha stilato una lista dei requisiti necessari⁷. Come è stato giustamente osservato⁸, "l'osservazione del numero e dell'oggetto dei 35 capitoli è assai utile perché suggerisce diverse considerazioni, relative non solo alle modalità di ingresso dei nuovi Stati membri, bensì anche alla pervasività del diritto europeo nella vita degli Stati membri".

2. Lo stato delle politiche fiscali in Europa al momento del referendum del 23 giugno 2016

Alla vigilia del referendum indetto dal Regno Unito per sottoporre alla volontà popolare la decisione di proseguire nel percorso comune ("remain") o di uscire dall'Unione Europea ("leave") il processo legislativo

⁶ Il 25 giugno 2012 il Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy ha presentato un rapporto, redatto in collaborazione con il Presidente della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca Centrale Europea (BCE) dal titolo *Towards a genuine economic and monetary union*, nel quale si manifesta l'esigenza di rafforzare l'Unione Economica e Monetaria (UEM) proponendo (punto I) "*a strong and stable architecture in the financial, fiscal, economic and political domains, underpinning the jobs and growth strategy*". Per una prima analisi di questo progetto cfr. A. Duff, *On governing Europe* (ALDE, Alliance of Liberals and democrats for Europe, 2012), p. 45-46. Per un più approfondito contributo cfr. Y. Bertoncini – A. Vitorino, *Reforming Europe's governance. For a more legitimate and effective federation of Nation States*, in *Notre Europe, Studies & Reports*, n. 105, September 2014. Il dibattito su questo tema prosegue ancora oggi. Si veda in proposito F. Gallo, *L'Europa ha bisogno di un'unione fiscale*, in *Sole 24 Ore* del 5 giugno 2017, in cui si riprende l'idea di istituire un ministro unico delle finanze in grado di gestire i maggiori poteri di coordinamento di cui la "nuova" unione fiscale dovrebbe disporre. Sul punto ha espresso opinioni favorevoli anche il nostro governo, "purché sia dotato di strumenti di politica attiva, e dunque di un vero bilancio" C. Calenda, *Le medicine di Bruxelles non sono la cura per l'Italia*, in *Corriere della sera*, 21 febbraio 2016, p. 27.

⁷ Riportati nelle Conclusioni Consiglio di Copenaghen del 21-22 giugno 1993. Il documento consta di 35 capitoli (inizialmente 31) distribuiti su tre criteri: il primo politico, il secondo economico e il terzo giuridico (il c.d. "criterio dell'*acquis*", alla stregua del quale lo Stato deve dimostrare di possedere "l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria").

⁸ In tema B. Caravita, *Quanta europa c'è in Europa?* (Torino, 2015), p. 43.

diretto all'integrazione europea in materia fiscale⁹, pur restando fortemente condizionato dalla regola dell'unanimità¹⁰, sembrava aver imboccato una nuova fase, recuperando almeno in parte le incertezze ed i ritardi accumulati da decenni per effetto del mantenimento di un sistema di formazione delle decisioni basato su una visione dell'Europa ancorata al modello intergovernativo¹¹ e limitato ad interventi diretti al "governo delle differenze"¹² con l'impiego della c.d. "soft law"¹³ per aggirare lo stallo decisionale basato sulla regola dell'unanimità¹⁴.

Lo strumento principale di questa evoluzione può essere considerato il c.d. "coordinamento fiscale", grazie al quale la Commissione ha sviluppato un'azione estremamente efficace per indurre gli Stati membri ad intervenire spontaneamente sulle parti dei loro sistemi fiscali (segnatamente quelle che regolano relazioni economiche di carattere transfrontaliero nei rapporti con altri Stati membri) contrastanti con le norme dell'ordinamento europeo¹⁵.

⁹ Interessanti riflessioni sul percorso legislativo della costruzione comunitaria nelle politiche sociali e fiscali sono sviluppate da F. Gallo, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nella prospettiva dell'unificazione europea*, in *Dir. prat. trib.*, 2014, I, p. 1. Per una ulteriore disamina si veda C. Fontana, *The evolution of european fiscal policy and harmonized tax*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2013, n. 3, p. 207.

¹⁰ Come osservano Y. Bertoncini – A. Vitorino, *Reforming Europe's governance ...*, cit., p. 41-42, ove si precisa che "institutional and financial measures and non-discrimination and citizenship are evenly split between unanimous and qualified majority voting" ma che comunque "it is inappropriate to talk about the 'generalisation' of qualified majority voting". Sui problemi legati in modo specifico al rispetto della regola dell'unanimità nella materia fiscale si veda P. Selicato, *Impresa europea e fisco: il nodo dell'integrazione*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2010, p. 545-558.

¹¹ Il processo decisionale basato sul modello intergovernativo è entrato in crisi (non soltanto nella materia fiscale) dopo l'allargamento del 2007, quando gli Stati membri sono passati da 15 a 27. Su questi aspetti cfr. ancora Y. Bertoncini – A. Vitorino, *Reforming Europe's governance ...*, cit., p. 31 e ss., ove si sollecita una maggiore capacità di intervento del Parlamento europeo ed ivi, molto incisivamente, p. 36, ove si afferma l'esigenza di un "gradual strengthening of the European Parliament's powers, in order to booster the democratic basis of the EU's functioning".

¹² Per questa definizione cfr L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo* (Bologna, 2006), i cui studi vengono ripresi da F. Giglioni, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento* (Pisa, 2012).

¹³ Sulla c.d. "soft law" come l'insieme delle norme che non sono considerate fonti del diritto dall'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia ma che nell'ordinamento europeo è ormai divenuta un vero e proprio sistema di regole cfr. C. Sacchetto, *Le fonti del diritto internazionale tributario e dell'ordinamento fiscale europeo*, in *Id.* (a cura di), *Principi di diritto tributario europeo e internazionale* (Torino, 2016), p. 8.

¹⁴ È questa l'opinione di F. Gallo, *Giustizia sociale e giustizia fiscale ...*, cit., p. 7, che ritiene la scelta obbligata dall'esigenza di evitare di "procedere sul binario (morto) di un adeguamento dei sistemi sociali e fiscali nazionali ad un modello comune".

¹⁵ In tema Commissione UE, *Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno*, COM 2006(823) del 19 dicembre 2006. In argomento A. Zalasinski – F. Roccatagliata, *A Community action to facilitate the co-ordination Members States' tax systems. The Communication of the Commission "Coordinating Member States' direct tax systems in the Internal Market": A new step on the strategy of co-operation between the European Commission and the Member States*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2007, n. 1, p. 193; M. Aujean, *La Commission européenne adopte une stratégie globale pour promouvoir la coordination fiscale dans l'UE*, in *Revue de droit fiscal*, 2007, n. 4, p. 8, par. 9; G. Melis, *Coordinamento fiscale nell'Unione Europea*, in *Enc. dir.*, Annali, I (Milano, 2007), p. 394; C. Sacchetto, *Armonizzazione e coordinamento fiscale nella unione europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. II, agg. 2009.

In verità, per superare le difficoltà che si incontrano nel raggiungere l'accordo unanime nell'Europa a ventotto Stati si è fatto ricorso sempre più spesso all'istituto della cooperazione rafforzata, disciplinato dall'articolo 20 e dagli articoli da 326 a 334 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE). Ma questo strumento pare più una rinuncia che uno stimolo all'integrazione europea poiché consente di restringere ad un minimo di nove il numero degli Stati membri che sottoscrivono il provvedimento e limita al territorio di questi ultimi la sua area di applicazione. Ciò implica la formazione all'interno dell'Europa di zone di più ridotte dimensioni nelle quali vigono regole di volta diverse dal resto dell'unione, creando una sorta di diritto europeo "a geometria variabile"¹⁶. In questa prospettiva la cooperazione rafforzata, più che costituire la soluzione al problema del voto all'unanimità, ne decreta il mantenimento e costituisce, nella sostanza, la legittimazione di speciali regimi (anche) fiscali sul territorio di una sola parte dell'Unione.

È il caso di sottolineare che proprio il Regno Unito ha tratto vantaggio dalle norme in materia di cooperazione rafforzata sottraendosi in virtù di tali norme all'adozione di un provvedimento che (sicuramente) non sarebbe stato in sintonia con le proprie politiche nazionali, non solo in materia fiscale. È questo il caso della proposta della Commissione europea di introdurre la c.d. *Financial Transaction Tax* (FTT)¹⁷, l'imposta europea sulle transazioni finanziarie che, dopo l'insuccesso del tentativo della Commissione di raggiungere l'unanimità nei 27 Stati membri, è stata approvata con lo strumento della cooperazione rafforzata soltanto da undici Stati¹⁸ ma non dal Regno Unito che, per escludere dall'ambito territoriale di applicazione del nuovo tributo l'importante piazza finanziaria di Londra, ha fatto mancare il suo sostegno alla proposta¹⁹, sottraendo una quota molto consistente del gettito atteso e stimolando un

¹⁶ Questa terminologia viene adottata non senza critiche da Y. Bertoini – A. Vitorino, *Reforming Europe's governance*, cit. p. 70 ove, pur sottolineando che "the use of the enhanced cooperation procedure first guarantees a better identification of the European decision makers", si paventa "the risk of making EMU governance more complex".

¹⁷ Commissione europea, *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*, COM (2011)594 del 28 settembre 2011.

¹⁸ Commissione europea, *Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax*, Com 2013(71) del 14 febbraio 2013.

¹⁹ Si veda al riguardo lo studio di Deloitte, *Implications of a financial transaction tax for the European regulatory reform agenda* (City of London, 2014), in <http://www.cityoflondon.gov.uk/economicresearch>, ove si osserva (ivi, p. 2: "We have identified several conflicts and compatibility issues between the impacts of the FTT and the regulatory initiatives", concludendosi che (ivi, p. 10): "The FTT is therefore generally considered an ineffective instrument to enhance financial stability. Its impact on financial stability is likely to be negative or, at best, neutral".

Un parere negativo sugli effetti della nuova imposta europea era stato espresso già da Oxera, *What would be the economic impact of the proposed financial transaction tax on the EU* (Oxford, 2011), in www.oxera.com, nelle cui conclusioni si osserva che la FTT "is likely to have a significant and highly uncertain negative impact ... not just for international financial centres such as London" e che "the negative economic impact is likely to be larger even than the Commission expects". Un giudizio negativo è stato espresso anche dalla dottrina statunitense. Si veda in proposito D. Shaviro, *The financial transactions tax versus (?) the financial activities tax*, in New York University School of Law, Law & Economics Research Paper Series, Working Paper no. 12-04, Marzo 2012, in <http://ssrn.com/abstract=1989163>.

ripensamento da parte delle stesse istituzioni europee sull'intero progetto che, fino ad oggi non ha ancora visto la luce.

Ad ogni modo, le innovazioni registrate nel periodo immediatamente precedente al referendum inglese sulla “Brexit” non hanno interessato la struttura dei sistemi fiscali degli Stati membri (processo che aveva già formato oggetto di precedenti interventi e che è tuttora in atto)²⁰ ma hanno avuto per lo più come obiettivo la crescita dei livelli di trasparenza di tali e la collaborazione tra gli stessi Stati nello scambio di informazioni ai fini dell'accertamento tributario. In questo solco si è mossa l'azione della Commissione (sostenuta nella sua fase iniziale anche dal Governo del Regno Unito) diretta a introdurre un sempre più efficace sistema di scambi di informazioni tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri²¹ e nuove misure di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale all'interno dell'Unione europea²².

Queste misure, in parte già adottate, stanno portando l'ordinamento fiscale europeo su livelli di equità ed efficienza mai raggiunti fino ad ora, integrandosi con le direttrici scaturite dal gigantesco progetto varato dall'OCSE alla fine del 2015 per combattere a livello globale il fenomeno definito con l'acronimo “BEPS”

²⁰ Tra questi si ricorda la proposta di direttiva sulla c.d. CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*), anch'essa oggetto di una lunga gestazione tuttora in atto, che dovrebbe consentire ai gruppi europei di imprese che hanno società in più Stati membri di determinare, sulla base di un'unica disciplina applicabile in tutti gli Stati membri, un'unica base imponibile consolidata da ripartire con criteri prestabiliti tra quelli nei quali è presente una delle società che fanno parte del gruppo. Questo sistema dovrebbe rendere neutra la localizzazione delle imprese nell'Unione europea, assicurando l'eliminazione degli ostacoli fiscali nel concreto esercizio del diritto di stabilimento. Purtroppo, la proposta è ferma da anni per le divergenze sui criteri di riparto della base imponibile comune insorte tra gli Stati membri. In argomento si veda Commissione europea, *Directive proposal on the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, COM(582) del 23 ottobre 2001; Id., *Towards an Internal Market Without Tax Obstacles. A Strategy for Providing Companies with a Consolidated Corporate Tax Base for their EU-wide Activities*, COM(2007) 223 del 2 Maggio 2007; Id., *Implementing the Community Programme for Improved Growth and Employment and the Enhanced Competitiveness of EU business: Further Progress during 2006 and next steps towards a proposal on the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, COM(2011) 121 del 16 marzo 2011. In dottrina cfr. C. Spenger – C. Wendt, *A Common Consolidated Corporate Tax Base for Multinational Companies in the European Union. Some Issues and Options*, Oxford University Center for Business Taxation, WP no. 07/17 (Mannheim, June 19, 2007); P. Selicato, *The notion of tax and the elimination of international double taxation or double non-taxation in the EU*, in Riv. dir. trib. int., n. Unico 2015, p. 33; Id., *La Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) tra esigenze di armonizzazione della imposta sulle società e profili di compatibilità con gli ordinamenti nazionali*, in Riv. dir. trib. int., 2009, n. 1-2, p. 161.

²¹ Si segnala in proposito l'enorme balzo in avanti fatto dalla Direttiva 16/2001/UE del , che all'art. 18, par.2 ha stabilito che “*In no case shall Article 17(2) and (4) be construed as permitting a requested authority of a Member State to decline to supply information solely because this information is held by a bank*”. In questo modo, anche gli Stati membri in cui è garantito il segreto bancario devono far fronte alle richieste di informazione provenienti da altri Stati membri. Per una analitica disamina del provvedimento cfr. L. Cerioni, *The new EU tax directive on administrative cooperation between member States: a key step against tax distortions in the internal market?*, in Dir. prat. trib. int., 2011, n. 3, I, p. 877.

²² Commissione UE, *Pacchetto anti-elusione: prossime tappe per assicurare un'imposizione effettiva e una maggiore trasparenza fiscale nell'UE*, Com 2016(23) del 28 gennaio 2016. In attuazione del programma delineato nel Pacchetto, il Consiglio ha approvato la Direttiva UE 2016/1164 del 12 luglio 2016. In tema C. Palao Taboada, *El abuso del derecho en materia tributaria el derecho tributario europeo*, in Revista Española de Derecho Europeo, n. 61, Enero-Marzo 2017, p. 13; A. de Graaf – C.J. Visser, *ATA Directive: some observations regarding formal aspects*, in EC Tax Review, 2016, n. 4, p. 199.

(*Base Erosion and Profit Shifting*)²³. Anche il Regno Unito ha partecipato ai lavori del Progetto BEPS, sia in proprio, quale Stato membro OCSE, sia attraverso l'Unione europea che ha dato la sua autonoma adesione allo stesso Progetto.

3. Il Regno Unito e l'*acquis communautaire* in materia di fiscalità

Va detto chiaramente che, con l'ingresso nella Comunità europea, il Regno Unito ha acquisito un consistente patrimonio in termini di principi fondamentali in materia fiscale.

Come è noto, nell'ordinamento giuridico inglese non esiste una costituzione scritta e il suo sistema di principi fondamentali si basa sulle c.d. "*conventions of the constitution*", che consistono in consuetudini interpretative in gran parte basate sulla *common law* o, comunque, dalla stessa recepite²⁴. Anzi, il tentativo di approvare un testo di costituzione scritta, promosso di recente al fine di codificare una forma di Stato che bilanciassero l'unità nazionale con un maggior decentramento del potere, si è arenato in parlamento e non sembra che possa essere recuperato in breve tempo²⁵.

Ancora oggi, pertanto, nel Regno Unito la sovranità impositiva si basa unicamente sullo storico principio "*no taxation without representation*" e si esprime nel pieno potere del Parlamento²⁶ di scegliere liberamente l'oggetto e i soggetti dei tributi, ritenuto garanzia sufficiente ad assicurare la giustizia distributiva²⁷.

²³ OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (Paris, 2013); OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* (2013); OECD, *OECD-G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Explanatory Statement. 2015 Final Reports* (Paris, 2015). In argomento J. Malherbe – C.P. Tello – M.A. Grau Ruiz, *La revolución fiscal de 2014* (Bogotá, 2015), spec. p. 157-204, nonché E. Traversa – M. Possoz, *Le plan d'action BEPS de l'OCDE et les développements récents en matière de lutte contre l'évasion fiscale internationale*, in E. Traversa, (ed.), *Fiscalità des entreprises. Questions d'actualité (Dialogues de la fiscalité 2015)* (Larcier, Bruxelles, 2015), p. 179. Inoltre M. Greggi, *Coordinamento fiscale e doppie deduzioni internazionali nel quadro dell'iniziativa BEPS*, in Riv. dir. trib. int., 2013, n. 3, p. 73.

²⁴ Taluni, tuttavia, sostengono che anche nel Regno Unito esistono leggi di rango costituzionale, quali sono "quelle che dispongono, in modo piuttosto generale, in merito al rapporto giuridico tra cittadino e Stato". In questo senso E.A. Imparato, *Il rapporto tra fonti interne ed europee nel British context: luci e ombre della sovereignty of Parliament nella visione giurisprudenziale inglese in alcune note di comparazione con il sistema italiano*, in Federalismi.it, n. 14/2015, p. 20. L'autrice (ivi, p. 25) comprende tra le norme di rango costituzionale del sistema britannico la *Magna Carta* del 1215, il *Bill of Rights* del 1689, l'*Act of Union* del 1707, l'*Human Rights Act* del 1998, lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act* – anch'essi del 1998 - il *Constitutional Reform Act* del 2005 nonché, da ultimo, l'*European Union Act* del 2011. Lo stesso *European Communities Act* (ECA) del 1972, secondo Imparato, rientra in questa categoria di atti, contenendo una serie di disposizioni con effetti diretti sui diritti e obblighi nonché sulla procedura giudiziaria e amministrativa del Regno Unito. Per una visione dell'ordinamento giuridico inglese basata sulla supremazia della "*common law*" e sul ruolo secondario della "*statute law*", cfr. R. David – C. Jauffret-Spinosi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei* (Padova, 1994), spec. alle pagg. 264 e ss..

²⁵ Si veda al riguardo House of commons, Political and Constitutional reform committee, *Do we need a constitutional convention for the UK?* (2013), in <http://www.parliament.uk/pcrc>.

²⁶ Il principio della "*Sovereignty of Parliament*" fu codificato nel *Bill of Rights* del 1689. In tema si veda E.A. Imparato, *Il rapporto tra fonti interne ed europee nel British context ...*, cit. p. 25 e ss..

²⁷ A questo proposito si veda S. Eden, *A tax on all blue-eyed persons: constitutional limitations of tax raising powers in the UK*, in Y. Edrey – M. Greggi, *Bridging a sea. Constitutional and supranational limitations to taxing powers of States across the Mediterranean Sea* (Rome, 2011), p. 175-204, ove si osserva che il principio della riserva di legge è anche idoneo a

Non esiste, invece, alcun vincolo costituzionale che imponga al legislatore tributario l'osservanza di parametri di legittimità sostanziale nell'istituzione e nella disciplina dei tributi, come accade in altri Paesi UE (Italia *in primis*), in cui si fa ricorso al principio della capacità contributiva come criterio di riparto dei carichi pubblici tra i consociati²⁸, principio che, ancora oggi, rappresenta il più sofisticato strumento esistente al mondo per assicurare il corretto bilanciamento dei contrapposti interessi che entrano in gioco nel rapporto tributario²⁹.

La firma dei trattati europei ha assoggettato il potere legislativo del Parlamento britannico (analogamente a quanto accaduto negli altri Stati membri) a limiti di ordine sovranazionale che non hanno mancato di produrre riflessi sull'esercizio del potere impositivo nazionale.

- a) Con l'adesione alla **Comunità europea** sono entrati nell'ordinamento britannico tutti i principi generali del diritto europeo (sussidiarietà, proporzionalità, non discriminazione, ecc.)³⁰ ed è stata aperta anche ai contribuenti britannici la possibilità di ottenere dalla Corte di

prevenire un uso arbitrario del potere impositivo da parte del legislatore, poiché l'introduzione di tributi palesemente irragionevoli, incoerenti o ingiusti come quello indicato nel saggio produrrebbe una immediata reazione degli elettori, che sostituirebbero i membri del parlamento responsabili dell'abuso.

²⁸ Per una panoramica delle elaborazioni dottrinali sull'argomento, cfr. tra i lavori più risalenti G. Gaffuri, *L'attitudine alla contribuzione* (Milano, 1969), opera integralmente riprodotta e aggiornata dall'Autore nel recentissimo *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*, unitamente ai contributi di Andrea Fedele, Franco Gallo e Francesco Tesoro (Milano, 2017). Una trattazione organica della materia viene svolta in F. Moschetti (a cura di), *La capacità contributiva*, in A. Amatucci (diretto da), *Trattato di diritto tributario* (Padova, 1994), Vol. I,1, p. 223. Sui profili internazionali della capacità contributiva cfr. G. Puoti, *La capacità contributiva e la territorialità dell'imposizione nel pensiero di Gian Antonio Micheli*, in Riv. dir. trib., int., n. Unico 2011, p. 291. Sui particolari sviluppi del concetto di capacità contributiva nel settore delle c.d. "nuove forme di ricchezza" cfr., altresì, A. Amatucci, *Qualità della vita, interessi diffusi e capacità contributiva*, in Riv. dir. fin. sc. fin., 1975, I, p. 351; P. Selicato, *Capacità contributiva e tassazione ambientale*, in H. Taveira Torres (a cura di), *Direito tributario ambiental* (Sao Paulo, Brazil, 2005), p. 257; Id., *La tassazione ambientale tra la ricerca di nuovi indici di ricchezza e la coerenza dei sistemi fiscali*, in Riv. dir. trib. int., 2004, n. 2-3, p. 257.

²⁹ Per un'analisi comparata del principio di uguaglianza nell'imposizione cfr. P.M. Herrera Molina, *Capacidad economica y sistema fiscal (análisis del ordinamiento español a la luz del derecho alemán)* (Madrid, 1998); G. Meussen (editor), *The Principle of Equality in European Taxation* (Deventer, 1999); W.B. Barker, *The three faces of equality: constitutional requirements in taxation*, in Dir. prat. trib. int., 2007, n. 2, I, p. 405; M. Bourgeois, *Constitutional framework of the different types of income*, in B. Peeters (editor), *The concept of tax. European Association of Tax Law Professors Congress, Naples, 2005* (EATLP, 2007). Per un'analisi a più ampio spettro cfr. T.E. Frosini, *La Costituzione italiana nell'ambito del costituzionalismo europeo*, in Federalismi.it, n. 1/2008. Un quadro aggiornato delle norme vigenti è fornito da H. Blöchliger – J. Kantorowicz, *Fiscal constitutions: An empirical assessment*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1248, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxjctxp8r-en> (Paris, 2015).

³⁰ In argomento cfr. F. Vanistendael (editor), *EU freedoms and taxation. 2004 European Association of Tax Law Professors Congress, Paris 2004* (IBFD, 2006); Nella manualistica italiana si veda P. Boria, *Diritto tributario europeo* (Milano, 2015). In particolare, sul principio di non discriminazione e sulla sua progressiva espansione fino a divenire un generale principio di uguaglianza economica all'interno della UE si veda H.G. Schermers – D.F. Waelbroeck, *Judicial protection in the European communities* (Deventer, 1987), ove la discriminazione viene definita come "*unequal treatment in situations which are identical or comparable*" (ivi, p. 61). La definizione è in linea con la prima giurisprudenza della Corte di giustizia. In tal senso, cfr. sent. 17 dicembre 1959, causa C-14/59, *Société des fonderies de Pont-à-Masson*, nonché sent. 10 maggio 1960, cause riunite 3, 18, 25 e 26/58, *Erzbergbau e altri*. Per una attenta ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte comunitaria, cfr. P. Braccioni, *Capacità contributiva e principi*

giustizia il riconoscimento per finalità fiscali delle libertà fondamentali di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, estesa al comparto dell'imposizione diretta con la sentenza *Schumacher*³¹.

Negli anni della sua permanenza all'interno dell'unione europea, il sistema fiscale del Regno Unito è stato più volte sottoposto al giudizio della Corte di Giustizia, che lo ha spesso censurato sollecitando le modifiche dirette a ricondurlo nell'alveo della compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo. Tra le pronunce più interessanti vanno segnalate, per i riflessi che hanno avuto anche negli altri Stati membri, quelle relative ai casi *Halifax*³² e *Cadbury Schweppes*³³ che hanno stabilito i limiti dell'abuso del diritto tributario europeo, nonché il caso *Marks & Spencer*³⁴, in materia di deducibilità delle perdite transfrontaliere dei gruppi europei di società.

- b) La sottoscrizione della **CEDU (Convenzione europea sui diritti dell'uomo)** ad opera dello *Human Rights Act* del 1998³⁵ ha comportato il generalizzato riconoscimento nel Regno Unito del principio di uguaglianza, anche in materia tributaria, poiché la Convenzione contiene il divieto di ogni discriminazione fondata sul sesso, sulla razza, sulle condizioni sociali, ecc.³⁶.

fondamentali dell'ordinamento comunitario, in Dir. prat. trib., 1989, I, p. 1137. L'Autore riporta le affermazioni contenute in una requisitoria pronunciata nel 1963 dall'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia e riportata in Rass. Giur. CEE 1963, 381, secondo cui, fin da quell'epoca, "quest'idea di relatività che domina il divieto di discriminazione non è d'altronde limitata al campo economico; essa ha carattere generalissimo e la si ritrova, ad esempio, nel campo sociale e in quello fiscale".

³¹ Sentenza del 14 dicembre 1995, causa C-279/93. Per i primi commenti A. Gratani, *Imposte dirette e discriminazione indiretta legata alla residenza del lavoratore*, in GT – Giurisprudenza Tributaria, 1996, p. 7; B. Accili, *L'art. 48 del Trattato di Roma e la fiscalità diretta: Il caso Schumacker*, in Riv. dir. trib., 1995, II, p. 939. Con successiva sentenza dell'11 agosto 1995, causa C-80/94, *Wielokx*, il principio elaborato dalla decisione sul caso *Schumacker* è stato esteso ai redditi di impresa e di lavoro autonomo. Sulla sentenza *Wielokx*, si veda C. D'Andria – R. Manganelli, *La corte di Giustizia Cee decide sul caso Wielokx e fornisce importante interpretazione dell'art. 52 del Trattato Cee*, in Riv. dir. trib., 1995, IV, p. 988. Non vi è alcun dubbio sul fatto che la sentenza *Schumacker* rappresenti un *leading case* nel percorso seguito dalla Corte di Giustizia per ricostruire i diritti fondamentali dei cittadini europei.

³² Sentenza 21 febbraio 2006, causa C- 255/02.

³³ Sentenza 12 settembre 2006, causa C-196/04.

³⁴ Sentenza 13 dicembre 2004, causa C-446/03. La Corte ha constatato che la normativa britannica rappresentava una restrizione alla libertà di stabilimento, prevedendo un diverso trattamento fiscale delle perdite subite da una controllata residente rispetto alle perdite subite da una controllata non residente che dissuade dalla creazione di filiali in altri Stati membri. In tema cfr. P. Cardella, *La perdita di periodo nel sistema di imposizione sul reddito* (Torino, 2012), spec a p. 197 e ss..

³⁵ In verità, il Regno Unito fu il primo Stato a ratificare la Convenzione l'8 marzo 1951 ma fino a quando la stessa non è stata oggetto di "incorporazione" in una legge nazionale non potevano sorgere per i singoli diritti giustiziabili dinnanzi ad una corte britannica. In questo senso P. Baker, *Taxation and the European Convention of Human Rights*, in *European Taxation*, 2000, p. 198.

³⁶ Sulla portata della CEDU nella materia fiscale cfr. L. Perrone, *Diritto tributario e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in Rass. Trib., 2007, n. 3, p. 675; F. Gallo, *La concorrenza tra diritto nazionale e diritto europeo e CEDU nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in Giur. Comm., 2015, I, 255; L. Sabbi, *Imposizione tributaria e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in C. Sacchetto (a cura di), *Principi ...*, cit., p. 333. Per i particolari rapporti tra fonti interne ed europee con particolare riferimento al Regno Unito cfr. ancora E.A. Imperato, *Il rapporto tra fonti interne ed europee nel British context ...*, cit., spec. p. 25.

Nel periodo immediatamente successivo alla ratifica della CEDU, il Regno Unito ha dovuto affrontare numerose controversie promosse davanti alla Corte Europea per denunciare le norme del suo ordinamento tributario ritenute in contrasto con la Convenzione³⁷. L'esito di queste azioni non è stato sempre favorevole ai contribuenti ma la Convenzione ha costituito comunque un presidio nel rapporto tra i contribuenti ed il fisco fornendo un parametro di legittimità di rango più elevato della norma interna, con un effetto che è tipico delle norme delle costituzioni nazionali.

Alla luce di quanto sopra accennato, sembra che il Regno Unito possa chiudere il bilancio di questi circa quarant'anni di permanenza nell'Unione europea con un saldo senz'altro positivo in termini di effetti sull'ordinamento giuridico nazionale, almeno con riferimento al settore fiscale.

4. Gli effetti di “Brexit” sui singoli settori del sistema fiscale

Per quanto riguarda nello specifico gli aspetti fiscali, l'uscita del Regno Unito dall'unione Europea avrà conseguenze di varia natura, sia per lo stesso Regno Unito sia per gli Stati che rimarranno membri dell'Unione, quale che sia la soluzione che verrà adottata. Per l'uno e per gli altri gli effetti che si produrranno potranno rappresentare uno svantaggio, un vantaggio o, addirittura un'opportunità a seconda dei contenuti delle intese che saranno raggiunte.

A questo riguardo va sottolineato che nel lento e non certo facile cammino verso l'integrazione degli ordinamenti fiscali degli Stati membri il sistema fiscale britannico ha acquisito, attraverso i meccanismi dell'adattamento del diritto nazionale al diritto europeo, una serie di principi rilevanti in materia tributaria che hanno pieno valore non soltanto nei rapporti con gli altri Stati membri ma anche in quelli di carattere puramente interno, ai quali sarà difficile rinunciare e che, pertanto, c'è da supporre che resisteranno a Brexit.

Nondimeno la vasta e articolata stratificazione di atti normativi dell'ordinamento tributario europeo che ha avuto luogo nel lungo periodo di permanenza del Regno Unito in Europa impone di distinguere le norme recepite nell'ordinamento nazionale, quelle che sicuramente non saranno più applicabili e quelle che il Regno Unito, tornando in possesso della pienezza della sua autonomia normativa in materia tributaria, potrebbe scegliere se mantenere o meno all'interno del proprio sistema o modificare attenendosi a criteri di coerenza con l'ordinamento interno³⁸. La strada da seguire in questo percorso non

³⁷ Un' accurata analisi di questi casi è svolta da P. Baker, *Taxation and the European Convention of Human Rights*, cit..

³⁸ Una completa rassegna in chiave critica di queste problematiche è sviluppata da P.J. Birkshaw – A. Biondi, *Britain alone! The implications and consequences of United Kingdom exit from EU* (Alphen an den Rijn, 2016). Gli autori (entrambi contrari al recesso) ricordano che il diritto britannico ha risentito in misura notevole dell'adesione all'Unione

è stata ancora tracciata, né dai commenti diffusi nei mesi immediatamente successivi al referendum si intravede la direzione che sarà presa nei negoziati che porteranno alla cessazione dei vincoli gravanti sul Regno Unito per la sua appartenenza all'Unione europea, cosicché, in teoria, si possono ipotizzare molteplici conclusioni.

Estremizzando, si può contrapporre una “*soft Brexit*” ad una “*hard Brexit*”, ma all'interno di questi due estremi si possono configurare numerose soluzioni intermedie che soltanto il concreto divenire degli eventi potrà far emergere.

Da un lato (c.d. “*soft Brexit*”), si ipotizza l'eventualità, prospettata da Theresa May³⁹, che si possa concludere un “trattato di uscita” in cui si preveda la conservazione della maggior parte delle norme del diritto derivato europeo che eliminano le discriminazioni fiscali e le doppie imposizioni nei rapporti che il Regno Unito intrattiene con gli Stati membri dell'Unione europea, pur lasciandolo libero di regolare la propria fiscalità interna in completa autonomia⁴⁰.

A dire il vero, questa soluzione appare difficilmente realizzabile in questo momento, alla luce delle dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti delle parti interessate già in occasione del referendum⁴¹ e della freddezza con la quale sono iniziate le trattative dopo la presentazione ufficiale della richiesta di recesso, formalizzata l'ultimo giorno del termine di scadenza⁴².

Per quanto appena detto, sembra molto più probabile che si realizzi un'uscita del Regno Unito che contempla la mera interruzione dei rapporti con l'Unione europea senza prevedere alcuna mitigazione del suo impatto o che preveda, tutt'al più, mitigazioni molto modeste (quella che oggi viene definita come “*hard Brexit*”)⁴³.

europea, a dispetto dello scetticismo mantenuto costantemente dal governo nazionale rispetto al processo di integrazione.

³⁹ Nel febbraio 2017 la Primo Ministro britannica ha presentato al Parlamento il Rapporto “*The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*” nel quale vengono illustrati nel dettaglio i termini del suo programma e sono formulate proposte di interventi normativi di attuazione. A p. 35 del Rapporto si legge che “*The Government will prioritise securing the freest and most frictionless trade possible in goods and services between the UK and the EU. We will not be seeking membership of the Single Market, but will pursue instead a new strategic partnership with the EU, including an ambitious and comprehensive Free Trade Agreement and a new customs agreement*”.

⁴⁰ Richiama questa posizione ricordando che la Premier britannica l'aveva fatta propria, M. Scotto, *Il Regno Unito, l'Unione europea e la Brexit: contro la trappola tecnico-procedurale*, Commenti, n. 108 del 29 maggio 2017, in www.csfederalismo.it. L'autore osserva che il Regno Unito pretendeva “un accordo ‘*cherry-picking*’, vale dire staccarsi dall'unione preservando tutti i privilegi legati al mercato unico”.

⁴¹ È nota la lapidaria dichiarazione “*out is out*”, rilasciata da Jean-Claude Junkers alla vigilia del voto del 23 giugno 2016.

⁴² Il negoziato per l'uscita del Regno Unito dell'Europa è iniziato il 29 marzo 2017, con la notifica ufficiale al Consiglio europeo da parte del governo britannico della dichiarazione di voler attivare la procedura prevista dell'Articolo 50 del TFUE.

⁴³ Secondo M. Scotto, *Il Regno Unito, l'unione europea e la Brexit ...*, cit., l'unione “risulta unita sulla posizione di una “*hard Brexit*”. Osserva, tuttavia, che la compattezza degli Stati membri sarebbe “tutta da riconfermare sulle future modalità di associazione del Regno Unito all'Unione, sulle quali i paesi europei hanno interessi divergenti”.

Nel seguito viene sviluppata una breve rassegna sulle aree del sistema fiscale che subiranno le conseguenze più vistose.

4-a) I dazi doganali:

L'uscita dall'Unione europea dovrebbe comportare l'esclusione del Regno Unito dalla zona di esenzione dai dazi sulle operazioni intracomunitarie (poiché il Regno Unito uscirebbe dal territorio dell'Unione europea) e di applicazione della tariffa doganale comune sulle merci di provenienza extraeuropea⁴⁴.

Ovviamente, il gettito dei tributi doganali introitati dal Regno Unito per le importazioni di merci nel suo territorio entrerebbe nel bilancio statale e non avrebbe più natura di entrata propria dell'Unione europea. Tutto ciò comporterebbe la piena autonomia del Regno Unito nella fissazione delle proprie tariffe doganali e favorirebbe il ritorno in Europa della prassi delle c.d. “triangolazioni” offrendo alle imprese l'opportunità di valutare nuovi itinerari per la spedizione delle merci e di effettuare le proprie scelte in funzione del risparmio fiscale insito nei diversi itinerari praticabili. Evidentemente, questo cambiamento potrebbe generare rilevanti distorsioni economiche sulla circolazione delle merci dirette in Europa, in particolare nella zona settentrionale.

Se, poi, il Regno Unito decidesse di uscire dall'Unione europea mantenendo la sua adesione allo Spazio Economico Europeo (il c.d. “SEE”) di cui già fa parte, si potrebbe realizzare il paradosso per cui:

- a) Gli Stati membri UE resterebbero soggetti alla tariffa doganale comune sulle importazioni da tutti gli Stati terzi;
- b) Il Regno Unito non sarebbe più obbligato a rispettare la tariffa doganale comune e potrebbe liberamente definire l'importo dei propri dazi sulle importazioni delle merci provenienti da qualunque altro Stato, europeo ed extraeuropeo; con l'unico obbligo di riconoscere l'applicazione della “clausola della nazione più favorita”⁴⁵ agli Stati che aderiscono al WTO.

4-b) L'I.V.A.:

Pur essendo possibile in linea di principio, sarà alquanto difficile che il Regno Unito sopprima l'imposta sul valore aggiunto. In effetti, a prescindere dalla sua origine europea, l'I.V.A. copre in modo assai efficace l'area dell'imposizione indiretta sui consumi⁴⁶. Peraltro, l'uscita dall'Unione europea libererebbe il Regno

⁴⁴ Il sistema doganale comune è stato istituito “al fine di evitare sviamenti di traffico nei rapporti con questi Paesi e distorsioni nella libera circolazione interna o nelle condizioni di concorrenza” (Corte giust. CE 16 marzo 1983, causa C-266/81, SIOT c/Italia. In tema si veda S. Armella, *Diritto doganale* (Milano, 2015) nonché A. De Cicco, *Diritto doganale*, in *Digesto disc. Priv.*, Sez. comm., Aggiornamento, Vol. II (Torino, 2007), p. 322.

⁴⁵ Sui profili fiscali della clausola della nazione più favorita cfr. F. Amatucci, *Principi di diritto tributario* (Torino, 2016), p. 59 e ss., nonché S. Armella, op. cit., § 1.2.3.

⁴⁶ Le due prime direttive in materia di I.V.A. risalgono al 1967. Si tratta delle Direttive 67/227/CEE e 67/228/CEE dell'11 aprile. Esse hanno impostato il sistema comune di imposta sulla cifra di affari sul trasferimento dell'onere

Unito dall'obbligo di conformarsi alle numerose direttive emanate dal Consiglio in quest'area dell'imposizione consentendogli di ridefinirne gli elementi (basi imponibili, aliquote, esenzioni, ecc.).

Ciò che dovrà necessariamente cambiare sarà la relazione con gli Stati membri dell'Unione europea. Il Regno Unito, infatti, rimarrebbe al di fuori dell'area geografica compresa nel regime dell'IVA intracomunitaria e le cessioni di beni e prestazioni di servizi provenienti da o dirette a soggetti ivi fiscalmente residenti sarebbero soggette al normale sistema di territorialità dell'imposta, che prevede la non imponibilità delle esportazioni e l'assoggettamento all'I.V.A. in dogana delle importazioni di beni (concetti che le norme I.V.A. riferiscono al solo trasferimento extra UE).

È evidente, in questo caso, l'aggravio che subirebbero gli scambi tra i Paesi UE ed il regno Unito.

4-c) Le imposte sui redditi:

Brexit comporterebbe il venir meno (anche ai fini fiscali) delle libertà fondamentali di circolazione, non solo delle merci (con gli effetti già riferiti in materia di dogana e I.V.A.) ma anche delle persone, delle imprese, dei capitali.

Queste ultime libertà si sono affermate con pienezza soltanto dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht⁴⁷, quando la Corte di Giustizia le ha utilizzate per legittimare l'esistenza di un generale divieto di discriminazione delle situazioni reddituali intra UE, in modo da svincolare totalmente le scelte di localizzazione dei suddetti elementi in un qualsiasi Stato membro⁴⁸.

In effetti, la materia delle imposte sui redditi non assume un autonomo rilievo all'interno dei trattati europei⁴⁹, poiché l'art. 113 parla di "armonizzazione" soltanto con riferimento alle imposte sulla cifra di affari e alle altre imposte indirette e lo stesso art. 110, disciplinando il divieto di discriminazione fiscale si riferisce in modo esplicito ai soli tributi sulle merci (dunque, alle sole imposte indirette). Tuttavia, vi è sempre di più l'idea che questi concetti vadano estesi a tutti i tributi nazionali poiché dopo il completo abbattimento delle frontiere operato con il trattato di Maastricht ogni tributo può essere di ostacolo alla realizzazione del mercato unico, quanto meno in una dimensione transnazionale⁵⁰.

sul consumatore finale e sulla neutralità per l'operatore economico. Questi principi sono stati costantemente affermati dalla Corte di Giustizia. In tal senso cfr. Corte Giust. CE, sent. 1 aprile 1982, causa C-89/81, *Hong Kong Trade*, sent. 3 marzo 1988, causa C-252/86, *Bergandi*. La Corte, peraltro, non ha mai definito in termini univoci il concetto di "consumo finale" (in argomento cfr. sent., 18 dicembre 1997, causa C-384/95, *Landboeden-Agrardiestense*).

⁴⁷ Il Trattato di Maastricht, istitutivo dell'Unione europea, fu sottoscritto il 7 febbraio 1992 e ratificato dall'Italia con L. 3 novembre 1992 n. 454.

⁴⁸ Si veda quanto già osservato al riguardo nel paragrafo 3, lettera a) ed ivi, in particolare, il richiamo alla sentenza *Schumacher*.

⁴⁹ Inizialmente, si usava ricomprendere l'area dell'imposizione diretta nel meno intenso dovere di "ravvicinamento" delle norme nazionali disciplinato dagli artt. 114 e 115 TFUE (già 94 e 95 TCE). In tema cfr. M.R. Saulle, *Ravvicinamento delle legislazioni (diritto comunitario)*, in Enc. dir., Agg., Vol. II (Milano, 1998), p. 899.

⁵⁰ Anche in questo caso si fa rinvio alle osservazioni e ai richiami bibliografici riportati nel par. 3, lettera a).

In dettaglio, il Regno Unito perderebbe tutto il pacchetto di misure che costituiscono il risultato di un primo blocco di provvedimenti “armonizzatori” approvati nel luglio del 1990 in attuazione della c.d. “politica dei piccoli passi”, maturata in seno alle istituzioni europee allo scopo di conseguire l’eliminazione dei principali ostacoli fiscali all’interno del mercato unico⁵¹. Si trattava delle direttive “Fusioni”⁵² e “Madre-figlia”⁵³, alle quali si aggiunse la prima convenzione tra gli Stati membri per disciplinare le procedure arbitrali in materia di prezzi di trasferimento⁵⁴. Questi provvedimenti avevano lo scopo di contrastare la doppia imposizione dei redditi dei gruppi europei di società, in modo da eliminare gli aggravii fiscali che si verificavano in simili situazioni.

Se al Regno Unito non fosse riconosciuta la possibilità di continuare ad applicare queste direttive, i gruppi di società che hanno consociate residenti nel Regno Unito subirebbero un notevole aggravio e, probabilmente, valuterebbero ipotesi di riassetto che escludono il Regno Unito.

In particolare, per quanto riguarda i dividendi intragruppo, non essendo più applicabile la “Madre-figlia” si dovrebbe tornare al sistema delle convenzioni bilaterali stipulate in base al Modello OCSE, che prevedono l’applicazione a carico della società percipiente di ritenute “in uscita” di ammontare variabile da accordo ad accordo.

Inoltre, non sarebbero più applicabili nei confronti del Regno Unito nemmeno le misure scaturite dal c. d. “Pacchetto Monti”⁵⁵, contenente una serie di proposte sull’impostazione di fondo della politica tributaria, ed indirizzata, in modo particolare, a porre nell’agenda politica degli Stati membri una serie di misure finalizzate ad eliminare gli effetti distorsivi della competizione fiscale. Al termine dei lavori di un apposito “gruppo ad alto livello”⁵⁶, il Consiglio ECOFIN tenutosi a Verona il 1° dicembre 1997⁵⁷:

⁵¹ Sull’evoluzione delle politiche fiscali europee in materia di imposizione diretta si veda C. Sacchetto, *Politiche comunitarie - politica fiscale*, in Enc. Giur., Vol. XXIII (Roma, 1990); F. Roccatagliata, *Diritto tributario comunitario*, in V. Uckmar (a cura di), *Corso di diritto tributario internazionale* (Padova, 1999), p. 657.

⁵² Direttiva 434/90/CEE del 23 luglio 1990, in materia di regime fiscale comune di fusioni, scissioni, scorporo e conferimenti di attivo tra società appartenenti allo stesso gruppo con sedi in Stati membri diversi, avente come obiettivo la neutralità fiscale delle dette operazioni.

⁵³ Direttiva 435/90/CEE del 23 luglio 1990, avente la specifica finalità di eliminare la doppia imposizione giuridica sui dividendi intracomunitari.

⁵⁴ Convenzione 436/90/CEE del 23 luglio 1990, sull’eliminazione della doppia imposizione conseguente alle rettifiche dei prezzi di trasferimento tra imprese associate.

⁵⁵ Documento sulla fiscalità nell’Unione europea”, COM (96) 487 del 20 marzo 1996.

⁵⁶ Le cui conclusioni sono confluite nella comunicazione della Commissione europea *La politica tributaria nell’Unione europea: relazione sullo sviluppo dei sistemi tributari*, COM (96) 546 del 22 ottobre 1996.

⁵⁷ Nella seduta del 1° dicembre 1997 Il Consiglio ha approvato con una apposita risoluzione la comunicazione della Commissione europea *Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa nell’Unione europea*, COM (97) 564 del 5 novembre 1997.

- Ha adottato un “Codice di condotta” per il contrasto della “concorrenza fiscale dannosa” nella materia della tassazione delle imprese⁵⁸;
- Ha preso atto della comunicazione della Commissione di licenziare a breve una proposta di direttiva in materia di tassazione dei redditi da risparmio⁵⁹ basata su due inderogabili capisaldi: a) la tassazione delle rendite finanziarie nello Stato di residenza fiscale; b) lo scambio automatico di informazioni dei dati relativi alle movimentazioni finanziarie.
- Ha preso atto di una proposta di direttiva contenente misure per eliminare le ritenute d'imposta “in uscita” sul pagamento transfrontaliero di interessi e *royalties* tra imprese dello stesso gruppo⁶⁰.

Tralasciando per il momento il “Codice di condotta” (sul quale si avrà modo di tornare nel seguito), va osservato che le fonti di reddito che fanno capo alla categoria dei proventi finanziari (dividendi, interessi e *royalties*) sono caratterizzate da un elevato tasso di mobilità, accentuato negli ultimi tempi dalla globalizzazione, dalla notevole espansione degli scambi economici e dalle innovazioni tecnologiche⁶¹.

In particolar modo per gli interessi derivanti dal risparmio, una forte spinta in questo senso è stata data dalle misure di “*deregulation*” valutaria adottate a partire dalla fine degli anni ottanta⁶².

Quanto alle *royalties*, la possibilità di delocalizzazione di tali proventi in ambito europeo è stata fortemente accentuata a seguito delle disposizioni sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di marchi d'impresa⁶³ e di quelle sul brevetto europeo⁶⁴.

Mentre per quanto riguarda i dividendi intracomunitari e la circolazione delle partecipazioni societarie all'interno dell'Unione è stata data adeguata soluzione al problema della doppia imposizione con i richiamati interventi del 1990⁶⁵, non altrettanto è accaduto per la tassazione del risparmio, degli interessi e delle *royalties*, ove è stata mantenuta la disciplina degli ordinamenti nazionali e dei trattati bilaterali, che

⁵⁸ Il codice di condotta, non avendo natura vincolante, ha avuto un ruolo più politico che normativo.

⁵⁹ Direttiva 2003/48/CE del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi.

⁶⁰ Direttiva 2003/49/CE del 3 giugno 2003, che ha disciplinato il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi.

⁶¹ Si veda in tal senso Commissione europea, COM (2001) 260 del 23 maggio 2001, par. 2.2.

⁶² La “*deregulation*” fu disposta in esecuzione della Direttiva 88/361/CEE del 24 giugno 1988, adottata in attuazione dell'art. 67 TCE, che elevava ad “obiettivo storico” - come lo definisce F. Roccatagliata, op. cit., p. 699 - la soppressione delle restrizioni ai movimenti dei capitali all'interno degli Stati membri, e confermata dall'art. 73B, inserito nel TCE dal Trattato di Maastricht e trasferito nell'art. 58 nella nuova numerazione del TUE. Grazie a queste norme la circolazione internazionale dei capitali è stata completamente liberalizzata, anche per i movimenti da e per gli Stati terzi.

⁶³ Introdotta dalla Direttiva n. 89/104/CEE.

⁶⁴ Disciplinate dall'Accordo firmato a Lussemburgo il 15 dicembre 1989.

⁶⁵ Le già citate direttive n. 90/434/CEE sul trattamento fiscale delle operazioni societarie transfrontaliere e n. 90/435/CEE sul regime fiscale dei dividendi tra società “madri e figlie” nonché la convenzione n. 90/436/CEE sull'arbitrato in materia di *transfer pricing*.

si presentava non armonizzata quanto alle aliquote della tassazione interna ed all'applicazione delle ritenute "in uscita", nonché foriera di situazioni discriminatorie, esercitando una diretta influenza sul concreto esercizio delle libertà fondamentali sancite dal Trattato di Roma.

Il Regno Unito, le cui imprese hanno beneficiato in tutti questi anni dei suddetti provvedimenti, rischia di uscire completamente da questo sistema di esenzioni, con evidenti conseguenze sul piano della localizzazione delle imprese.

Ferma restando l'inapplicabilità delle anzidette direttive (tanto quelle del 1990 quanto quelle del 2003), un cambiamento meno significativo potrebbe verificarsi se il Regno Unito rimanesse all'interno dello Spazio economico europeo (SEE). Infatti, in questo caso le libertà fondamentali di circolazione rimarrebbero applicabili alla stessa stregua di come si applicano all'interno dell'Unione europea e potrebbero essere censurate le relative restrizioni⁶⁶.

Peraltro, sembra difficile, almeno per il momento, ipotizzare la permanenza del Regno Unito nel SEE, posto che il movimento che ha favorito la vittoria del "leave" ha fatto leva proprio sui temi dell'immigrazione, che invece rientrano negli obblighi dei Paesi aderenti al SEE essendo compresi nell'ambito della tutela alla libertà di circolazione delle persone.

4-d) Il contrasto alla "concorrenza fiscale dannosa":

In ambito europeo il problema dei possibili effetti distorsivi della tassazione prodotti dalla concorrenza fiscale dannosa si interseca con quello più generale della necessità di armonizzazione delle imposte dirette, che non trova esplicita previsione nei Trattati.

Sebbene, infatti, fino agli inizi degli anni Settanta la politica di armonizzazione fiscale della Comunità ha riguardato soltanto il settore delle imposte indirette, numerosi gruppi di studio della Commissione hanno cercato di suggerire diverse modalità di armonizzazione dell'imposizione diretta sulle imprese, tra i quali assume un particolare rilievo il c.d. "Rapporto Ruding"⁶⁷.

Riprendendo le conclusioni del Rapporto Ruding, avente valore puramente propositivo poiché elaborato da una commissione di esperti indipendenti, il Consiglio ECOFIN, riunitosi a Verona il 13 aprile 1996, ha riconosciuto nel suo "Rapporto sulla tassazione nell'Unione europea" l'esigenza di agire a livello

⁶⁶ L'Art. 105 dell'accordo SEE richiede un'interpretazione uniforme con il diritto comunitario per le disposizioni dell'accordo che riproducono le norme del diritto europeo.

⁶⁷ Tra questi si ricordano: a) il *Rapporto Neumark* del 1962, in cui si esamina se, come e in quale misura le differenze esistenti tra i sistemi fiscali degli Stati membri potessero creare ostacoli all'instaurazione di un mercato comune; b) il *Piano Werner* del 1970, che costituì una svolta metodologica in relazione alla posizione delle imposte dirette nel processo di armonizzazione; c) il *Rapporto Ruding* del 1992, che per la prima volta modifica la concezione del ruolo che assume la competizione fiscale tra gli Stati membri. Notava P. Adonnino, *La pianificazione fiscale internazionale*, in V. Uckmar (a cura di), *Corso di diritto tributario internazionale* (Padova, 1999), p. 48-49 che le raccomandazioni contenute nel Rapporto Ruding trovavano diretto riscontro normativo nelle disposizioni del Trattato di Roma in materia di aiuti di Stato (sui quali si veda infra al § 4-e).

coordinato al fine di ridurre gli effetti distorsivi e prevenire le perdite di gettito causate dalla non uniforme disciplina in materia di imposte sui redditi.

Su queste premesse, il 1 dicembre 1997 il Consiglio ECOFIN ha approvato un più articolato “Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese” nel quale gli Stati membri, oltre ad assumere impegni in materia di scambio di informazioni e di cooperazione nel contrasto dell’evasione fiscale internazionale, hanno dichiarato di voler applicare misure ispirate ad un duplice ordine di principi:

- a) In primo luogo, quello dello “*status quo*”, in base al quale a partire dalla data di approvazione del Codice nessuno Stato membro può introdurre nuove misure di concorrenza fiscale dannosa;
- b) In un secondo momento, quello dello “smantellamento”, che consiste nell’impegno degli Stati membri a riesaminare nel complesso la rispettiva normativa fiscale al fine di apportarvi le modifiche necessarie a renderla conforme alle disposizioni del Codice.

Il “Codice di Condotta” stabilisce che “vanno considerate potenzialmente dannose le misure fiscali che determinano un livello di imposizione effettivo nettamente inferiore rispetto ai livelli generalmente applicati nello Stato membro interessato”.

Il “Codice di condotta” ha costituito il punto di partenza di un percorso comune intrapreso dagli Stati membri per contrastare in forma congiunta l’evasione e l’elusione fiscale internazionale neutralizzando quelle forme di “pianificazione fiscale aggressiva” che si servono, tra l’altro, di norme nazionali (di Stati europei e non) che rientrano nella nozione di “concorrenza fiscale dannosa” consentendo il verificarsi di situazioni di “doppia non imposizione”⁶⁸. Come si è detto, questo percorso, che l’Unione europea sta seguendo di pari passo con l’OCSE, è ancora in atto e richiede ulteriori importanti interventi.

C’è da chiedersi quale posizione assumerà al riguardo il Regno Unito che, una volta libero dai vincoli imposti dalle direttive europee in materia di scambi di informazioni e di contrasto all’elusione fiscale e all’abuso del diritto tributario, potrebbe ritenersi legittimato ad adottare norme fiscali fortemente concorrenziali per colmare il distacco che verrà a crearsi con gli Stati membri europei “superstiti” per effetto della sua uscita dal Mercato unico.

4-e) Gli aiuti di Stato:

Un tema estremamente attuale in questi ultimi tempi, sul quale l’Europa sta giocando con gli Stati membri una partita piuttosto difficile è quello degli aiuti di Stato. Il tema non è soltanto fiscale poiché si estende a tutte le misure che attribuiscono ad un’impresa o ad un gruppo di imprese di uno Stato membro sostegni

⁶⁸ Per una disamina aggiornata dell’evoluzione di questo percorso sia consentito rinviare nuovamente a P. Selicato, *The notion of tax and the elimination of international double taxation or double non-taxation in the EU*, in Riv. dir. trib. int., n. Unico 2015, p. 33, ove ampi ulteriori riferimenti.

di carattere finanziario, diretti o indiretti (anche mediante crediti d'imposta, riduzioni o esenzioni fiscali), se caratterizzate dal requisito della "selettività"⁶⁹.

A norma degli articoli 107 e 108 TFUE, gli Stati membri non possono introdurre norme nazionali dirette a favorire talune imprese o talune produzioni, falsando o minacciando di falsare la concorrenza nel Mercato Unico. Essendo in contrasto con la libertà di concorrenza nel mercato unico, queste misure sono soggette al controllo della Commissione europea, che esercita una forte discrezionalità in merito alla valutazione del loro carattere selettivo: sono stabilite a carico degli Stati membri procedure alquanto stringenti che subordinano l'entrata in vigore delle norme nazionali all'approvazione della Commissione. In questo ambito la Commissione include anche i c.d. "rulings" fiscali, accordi che lo Stato negozia con le singole imprese, dai quali possono scaturire concessioni di vantaggi fiscali individuali che, di norma, vengono subordinate all'effettuazione nello Stato di rilevanti investimenti⁷⁰.

Con l'uscita dall'Unione europea, il Regno Unito non sarebbe più tenuto a rispettare le norme contenute negli artt. 107 e 108 TFUE e sarebbe totalmente libero di introdurre le misure di favore rientranti nelle proprie politiche di stimolo all'economia nazionale, quandanche costituissero misure di "concorrenza fiscale dannosa".

A dire il vero, il Regno Unito, pur uscendo dall'Unione europea, resterebbe comunque membro dell'OCSE mantenendo comunque gli obblighi derivanti dall'adesione a questo organismo, ivi incluso quello di recepire il progetto BEPS. Nondimeno, gli atti emessi dal Comitato Affari fiscali dell'OCSE non hanno carattere pienamente vincolante come alcuni di quelli che fanno parte del diritto europeo derivato⁷¹. In particolare, per le "raccomandazioni"⁷² che riguardano materie fiscali si fa di norma riferimento al combinato disposto degli articoli 5 e 18 del Trattato istitutivo dell'OCSE⁷³. Tuttavia, l'art. 5, al comma 1, distingue le "decisioni" (lettera a), considerate "vincolanti" dalle "raccomandazioni", alle quali invece non viene attribuito tale carattere. Anzi, in base all'art. 18, lettera c), del medesimo Trattato,

⁶⁹ Si veda, per tutti, M. Ingrosso (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato* (Napoli, 2009).

⁷⁰ Per censurare l'uso distortivo dei *rulings* a contenuto fiscale la Commissione europea è intervenuta recentemente con una serie di decisioni con le quali sono state avviate altrettante procedure di infrazione a carico del Lussemburgo, dei Paesi Bassi e dell'Irlanda creando grande eco nell'opinione pubblica. In tal senso cfr.: per il Lussemburgo, decisione 21 ottobre 2015, C(2015) 7152 final, *Fiat Finance and Trade*; per i Paesi Bassi, decisione 21 ottobre 2015, C(2015) 7143 final, *Starbucks*; per l'Irlanda, decisione 30 agosto 2016 C(2016) 5605 final, *Apple*.

⁷¹ Effetto riconosciuto, peraltro, soltanto a regolamenti e decisioni, nonchè (in una certa misura) per le direttive ma non per raccomandazioni e pareri. In tal senso M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo* (Milano, 2011), p. da 61 a 69.

⁷² Atti che, in concreto, assumono denominazioni diverse, quali le "raccomandazioni" (con cui vengono rilasciati i modelli di convenzione e i relativi commentari) e i "rapporti" (con i quali si comunicano i risultati di studi e si forniscono orientamenti). Il Progetto BEPS è stato approvato con un "report".

⁷³ In questo senso l'opinione di A. Fantozzi – K. Vogel, *Doppia imposizione internazionale*, in *Digesto*, IV ed., (Torino, 1990), 1990, p. 30 dell'estratto.

la raccomandazione obbliga gli Stati membri “soltanto a verificare l’opportunità della raccomandazione stessa”⁷⁴.

Al contrario, l’appartenenza all’Unione europea comporta la soggezione alle norme del suo ordinamento (tanto a quelle di origine pattizia quanto a quelle del diritto derivato), che prevedono a carico dello Stato membro che “abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati”, l’applicazione di misure ben più stringenti, sia su iniziativa della Commissione che, “dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni”, “emette un parere motivato” (art. 258 TFUE) sia da parte di un altro Stato membro, che ha il diritto di rivolgersi alla Commissione perché sia attivata la medesima procedura (art. 259 TFUE). Entrambe le procedure culminano nel ricorso alla Corte di Giustizia della Commissione o degli Stati membri che si ritengono danneggiati e possono anche comportare l’addebito di una “somma forfettaria” o di una “penalità” a carico dello Stato riconosciuto inadempiente (art. 260 TFUE).

A questo proposito, tuttavia, si deve osservare che la convenzione multilaterale redatta dall’OCSE in attuazione della “*Action 15*” del Progetto BEPS contenente misure comuni per prevenire l’elusione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva delle imprese multinazionali, aperta alla firma a Parigi il 7 giugno 2017, è stata sottoscritta soltanto da sessantotto Stati sui circa centodieci che hanno partecipato ai lavori del Progetto⁷⁵.

5. Conclusione: “*hard Brexit*”, “*soft Brexit*” o ... “*no Brexit*”?

Volendo fare una sintesi su quanto fin qui è stato detto, sembra che i futuri rapporti (fiscali e non) tra il Regno Unito e l’Unione europea dipendano dall’esito della trattativa di durata biennale che si è appena aperta tra le parti. È impossibile, oggi, fare previsioni di quale possa essere l’esito di questa trattativa.

Dalle dichiarazioni diramate nell’immediatezza del referendum (quando Jean-Claude Juncker dichiarava: “*out is out*”) e dagli esiti dei primi incontri ufficiali (in particolare, di quello di *Downing Street*, a dir poco glaciale, tra lo stesso Juncker e Theresa May) pare di poter desumere che la posizione dell’Europa sia orientata verso una “*hard Brexit*”. Se così fosse, le conseguenze (non soltanto quelle riguardanti il sistema impositivo) sarebbero devastanti per i rapporti economici tra i due contendenti.

Voci recenti, fondate sull’indebolimento subito sul piano della politica interna dalla posizione di Theresa May accreditano invece l’ipotesi che il governo del Regno Unito punti oggi ad una “*soft Brexit*”⁷⁶. In questo

⁷⁴ Così recita testualmente l’art. 18, cit. Valorizza questa soluzione G. Melis, *L’interpretazione del diritto tributario europeo e internazionale*, in C. Sacchetto, *Principi ...*, cit, p.23 e, sul punto, p. 33. La nostra Corte di Cassazione, peraltro, tende a svalutare la portata interpretativa delle raccomandazioni contenenti il Modello ed il relativo Commentario, considerandole prive di effetto vincolante fino al loro recepimento in un trattato (Sent. 1122/00 e 3889/08).

⁷⁵ Ne dà notizia A. Galimberti, *Svolta dell’Ocse ma senza gli USA*, *Il Sole 24 Ore*, 7 giugno 2017, p. 33.

⁷⁶ Depongono in tal senso le dichiarazioni della stessa May, che dopo la consultazione elettorale dell’8 giugno ha affermato in più occasioni di voler comunque mantenere uno «stretto» rapporto di «cooperazione» con l’Ue, quanto

caso (che allo stato si potrebbe configurare come “*best case*”) si potrebbe seguire la soluzione adottata per lo Spazio Economico Europeo (SEE). Ma, come si è detto, le posizioni di forte intransigenza manifestate da più parti all’interno dell’Unione europea fanno sì da ritenere impraticabile questa soluzione.

Sarebbe infine da valutare anche la pur remota eventualità che l’operazione “*Brexit*” non raggiunga una conclusione. Sarebbe impossibile, invero, che il Regno Unito torni oggi sui suoi passi ritirando la sua domanda di recesso⁷⁷. Ragioni di credibilità e di orgoglio nazionale lo impedirebbero. Ma si può immaginare un terzo scenario⁷⁸.

L’art. 50, par. 2, del Trattato sull’Unione europea stabilisce che entro il periodo di due anni decorrenti dalla data di notifica della dichiarazione di recesso (eseguita il 29 marzo 2017) dovrà essere negoziato e concluso “un accordo volto a definire le modalità del recesso”.

Il recesso avrà effetto, se l’accordo sarà effettivamente stipulato, a decorrere dalla sua data di entrata in vigore. In mancanza di un accordo, il recesso produrrà comunque effetti allo scadere dei due anni, a meno che non sia disposta la proroga di tale termine dall’unanimità del Consiglio europeo d’intesa con il Regno Unito⁷⁹.

L’accordo di recesso non va confuso con quello che dovrà definire il “futuro assetto” dei rapporti tra Unione europea e Regno Unito, i cui negoziati, anche se molto verosimilmente procederanno di pari passo, dovranno essere conclusi almeno un attimo dopo la conclusione dell’accordo di recesso, non potendo immaginarsi che a questo accordo il Regno Unito partecipi non solo in proprio ma anche come Stato membro dell’Unione europea, con un evidente conflitto di interessi⁸⁰.

Certamente, i negoziati relativi ai due trattati saranno molto difficili, come già lasciano presagire le prime schermaglie tra le parti contraenti.

Ebbene, se nel corso del biennio di trattative si dovesse verificare uno stallo causato dal mancato raggiungimento di un accordo sulle numerose partite, sia quelle di carattere transitorio (la cui sede naturale

meno su temi come il commercio o la lotta al terrorismo. In questa direzione, inoltre, Theresa May ha impostato il suo discorso alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo tenutasi a Bruxelles il 22 giugno 2017.

⁷⁷ Ipotesi pur teoricamente percorribile anche nel silenzio del Trattato di Unione europea, in virtù della regola generale stabilita dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, secondo cui il recesso può essere revocato in ogni momento prima che abbia avuto effetto (art. 68).

⁷⁸ Sul quale invita a riflettere E. Pistola, *Sul periodo intercorrente tra la notifica del recesso e la cessazione della partecipazione del Regno Unito all’unione europea*, in www.diritticomparati.it. L’autrice si sofferma sui seguenti profili di interesse: lo status del Regno Unito nell’Unione europea nel biennio che ha preso l’avvio dalla lettera di notifica; l’oggetto dei negoziati che nel biennio avranno luogo e dell’accordo che ne dovrebbe scaturire; la relativa procedura; la questione della revoca del recesso prima che questo si perfezioni, cioè a dire nel biennio suddetto.

⁷⁹ In questo caso opererebbe l’art. 50, par. 3, del Trattato di Unione europea che, in assenza dell’accordo suddetto, dispone la cessazione in ogni caso degli effetti della partecipazione.

⁸⁰ Questa è la posizione espressa dal Parlamento europeo nella risoluzione del 28 giugno 2016, secondo cui “non si potrà decidere in merito alle eventuali nuove relazioni tra il Regno Unito e l’UE prima della conclusione dell’accordo di recesso” (punto 7).

è quella dell'accordo di recesso) sia quelle riguardanti gli assetti futuri (che invece dovrebbero essere disciplinate dal secondo accordo), si legittimerebbe anche politicamente un ripensamento del Regno Unito, da esprimersi con le dovute formalità prima dello spirare del termine biennale, rispetto ad una decisione che rischiasse di compromettere in modo rilevante gli interessi nazionali.

Certamente, la praticabilità di un atto unilaterale di revoca del recesso ha già suscitato alcune perplessità, sulle quali non è il caso di intrattenersi in questa sede, ma pare che la soluzione affermativa non sia in contrasto con la normativa vigente⁸¹.

In questa valutazione il fisco giocherebbe un ruolo di notevole importanza, stanti le criticità che rischiano di ricadere sul Regno Unito e sui suoi cittadini (più che sugli Stati che rimarranno nell'Unione europea) non solo in termini di maggiori oneri pecuniari ma anche in termini di complessità nella gestione della fiscalità e di perdita delle ulteriori opportunità di integrazione che al momento si intravedono soltanto ma che presto o tardi entreranno a far parte dell'*acquis communautaire*.

Ed allora, tra una “*hard Brexit*” ed una “*soft Brexit*” si dovrebbe riflettere seriamente sull'opzione per una “*no Brexit*”, che sembra alquanto opportuna (specialmente per il Regno Unito) almeno per evitare le pesanti conseguenze fiscali dell'uscita, “*hard*” o “*soft*” che essa sia.

Oltre ad essere sostenuta dal risultato di un recentissimo sondaggio⁸² secondo il quale, se si ripetesse oggi il referendum, il 54% dei cittadini del Regno Unito voterebbe per il “*remain*”), è accreditata dalla dichiarazione resa alla stampa dal Presidente del Parlamento Europeo Donald Tusk⁸³, che è il caso di riportare fedelmente. Rispetto a questa ipotesi Tusk, citando “*Imagine*”, il noto brano di John Lennon, ha dichiarato: “*You may say I'm a dreamer, but I am not the only one*”.

⁸¹ Si veda in proposito European Parliamentary Research Service, *UK Withdrawal from the European Union. Legal and Procedural Issues*, European Parliamentary Research Service, March 2017, p. 9, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34336>.

⁸² B. Stokes, R. Wike and D. Manevich, *Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU. But many back empowering national governments on migration and trade, and they want their own vote on EU Membership* (Pew Research Center, 15 June 2017), in <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/most-europeans-judge-brexit-as-bad-for-eu-and-uk/>

⁸³ Il Corriere della Sera, 23 giugno 2017, p. 5.