

Tassazione delle società in Europa

VERSO UN MERCATO INTERNO SENZA OSTACOLI FISCALI

La conferenza della Commissione europea ha dibattuto la strategia per mettere a disposizione delle società una base imponibile comune consolidata ai fini dell'imposizione diretta, valida per tutte le loro attività comunitarie

di Stefano Marchese

— A seguito di quanto annunciato nella comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale, dal titolo "Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali"¹, il 29 e 30 aprile scorso si è tenuta a Bruxelles la conferenza della Commissione sulla tassazione delle società in Europa. La strategia globale della Commissione è contenuta in un documento poderoso (la comunicazione e lo studio ad essa allegato, intitolato "La tassazione delle società nel mercato interno", assommano a quasi 800 pagine), che costituisce una pietra miliare nell'evoluzione delle politiche di fiscalità diretta a livello comunitario, e che in qualche modo trova la sua base nella precedente comunicazione del maggio 2001.

In questo lavoro verrà svolta una rapida sintesi della politica della Commissione europea, come delineata dalle due comunicazioni, soffermandosi con maggiore dettaglio sul tema delle strategie per un modello di tassazione della società in Europa, che ha formato l'oggetto della citata conferenza.

La comunicazione sulla politica fiscale nella UE

Nel maggio 2001 la Commissione ha pubblicato la sua comunicazione sulla politica fiscale nell'Unione europea². Tale documento muove dalla constatazione che negli ultimi anni il contributo della politica fiscale agli obiettivi comunitari è stato sempre più collegato allo sviluppo del mercato interno, all'Unione Economica e Monetaria e al processo di sempre maggiore integrato-

ne economica. Nell'ambito dell'introduzione del mercato interno, all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, la Comunità ha introdotto in modo significativo nuove normative in materia di Iva e di accise ma ciò ha, in qualche modo, messo in luce la mancanza di una coerente politica fiscale nel settore delle imposte dirette, operando i singoli Stati membri, in questo settore, più sulla base di esigenze interne che non in una prospettiva europea.

La Commissione considera che la Comunità deve assicurare che la politica fiscale supporti più ampi obiettivi di politica europea, quale quello definito nel Consiglio di Lisbona consistente nel fare della UE l'economia più competitiva del mondo, basata sulla conoscenza, entro il 2010. Ciò significa che devono essere fatti sforzi per ridurre durevolmente il carico fiscale complessivo a livello europeo, assicurando un equilibrio tra tagli fiscali, investimenti in servizi pubblici e consolidamento di bilancio. Occorre assicurare altresì una maggiore coerenza fra sistemi fiscali nazionali. Ciò implica la necessità di focalizzare l'attenzione sull'obiettivo di rimuovere le inefficienze dovute alla coesistenza di 15 differenti sistemi fiscali nell'ambito della UE.

Fra le proposte concrete formulate nella comunicazione, che abbracciano sia la fiscalità diretta, sia quella indiretta, meritano di essere segnalate quelle afferenti l'imposizione diretta delle società: veniva annunciata la presentazione di uno studio sull'imposizione societaria che considerasse le differenze nella tassazione effettiva nella UE e le rimanenti barriere fiscali che impediscono alle società di beneficiare appieno del mercato interno. Attualmente, le società impegnate in attività transfron-

talieri devono affrontare problemi quali norme fiscali discriminatorie, doppia imposizione, costi amministrativi eccessivi dovuti a procedure amministrative complesse e ritardi in rimborsi fiscali. Sebbene la Commissione non suggerisca l'armonizzazione dell'imposizione societaria, vi è la necessità di un certo grado di coordinamento per risolvere questi problemi transfrontalieri. Una delle domande che il programmato studio avrebbe dovuto porsi è se la soluzione debba essere ottenuta a livello di singoli Stati membri o piuttosto attraverso una più ampia e politicamente ambiziosa soluzione.

La comunicazione "Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali"

Il documento (Comunicazione e studio allegato) non può che far ricordare il c.d. "Rapporto Ruding" (Rapporto del comitato di esperti indipendenti sulla tassazione delle società) del 1992, ma rispetto a questo le differenze sono assai significative. Dal punto di vista formale, intanto, il Rapporto Ruding era stato redatto da un gruppo di esperti indipendenti, nominato dalla Commissione, mentre l'attuale lavoro è stato realizzato dalla Commissione stessa, sulla base di uno specifico mandato affidatole dal Consiglio.

La valenza, anche politica, del nuovo documento è quindi senza confronto, non soltanto per quanto appena detto, ma addirittura per il fatto che dieci anni fa la Commissione non condivise alcune conclusioni del Rapporto Ruding, e in particolare la proposta di fissare i limiti minimi e massimi dell'imposta sul reddito delle società nei paesi comunitari.

Il Rapporto Ruding muoveva da un approccio volto all'armonizzazione delle regole di fiscalità diretta in Europa, approccio che, oltre a non avere avuto alcun successo per le resistenze degli Stati membri, ben restii ad accettare limitazioni nelle loro politiche in questo settore, si rivela altresì controproducente ai fini della realizzazione di un mercato interno fiscalmente neutrale, come abbiamo avuto modo di dimostrare in altra sede¹.

Altre raccomandazioni del rapporto Ruding furono accettate, in particolare quelle sulla necessità di elimi-

nare la doppia tassazione nei flussi di reddito transnazionale, ancorché esse abbiano avuto un impatto limitato dal punto di vista normativo.

Deve essere rimarcato altresì che, dal 1992, il panorama dell'Europa è sensibilmente mutato: è aumentata la mobilità internazionale dei fattori produttivi, si è accentuata l'integrazione economica tra paesi membri, è entrata in vigore la moneta unica e in molti Stati sono emersi approcci alla fiscalità societaria che, al di là delle esigenze di gettito, sempre più ne hanno sottolineato la funzione di mantenere e di migliorare l'efficienza e la competitività dei sistemi-paese, in uno con la lotta alla concorrenza fiscale dannosa.

Il nuovo studio costituisce quindi uno sviluppo di non poco rilievo rispetto al rapporto Ruding: là si pensava di armonizzare le aliquote e alcune regole di determinazione della base imponibile del reddito d'impresa, qua si propone la definizione di una base imponibile comune in Europa; là si affrontava di sfuggita il tema del *transfer price*, che oggi invece costituisce una delle principali problematiche della fiscalità internazionale, e che occupa nello studio un notevole spazio. Oggi l'approvazione dello statuto della "società europea" richiede una revisione radicale del sistema fiscale societario comunitario, in modo tale che siano eliminati tutti quei costi fiscali aggiuntivi e quegli ostacoli impositivi che limitano l'operare delle imprese nel mercato interno, unitamente alla determinazione di una base imponibile consolidata a livello di gruppo.

Il nuovo studio della Commissione si concentra, come si è detto, sulla rimozione degli ostacoli fiscali alla compiuta realizzazione di un mercato interno. Questi ostacoli sono stati identificati nei c.d. "costi da adempimenti", in particolare nella necessità per le imprese operanti a livello europeo di dover adempiere alle formalità, e di confrontarsi con la complessità, di quindici sistemi fiscali diversi.

Questi problemi possono trovare diverse risposte alternative, che verranno di seguito approfondite: la *Home State Taxation*, oppure una base imponibile comune consolidata opzionale a livello di gruppo, o ancora un'imposta europea sul reddito delle società o, infine, una base imponibile consolidata armonizzata in Europa. Rispetto

NOTE

¹ Cfr. COM (2001) 582 finale, Bruxelles, 23 ottobre 2001.

² Cfr. Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al

Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale, *La politica fiscale nell'Unione Europea - Priorità per gli anni futuri*, Bruxelles, 23 maggio 2001, COM (2001) 260 finale.

³ Cfr. S. Marchese ed altri, *Integrazione economica e convergenza dei sistemi fiscali nei paesi UE*, Milano, 2000, *passim*.



Hall all'interno dell'edificio della Comunità Europea di Strosburgo
(foto: © Yves Fonk, Bruxelles)

a tali differenti soluzioni, la comunicazione della Commissione non contiene una posizione specifica, che è invece emersa nel corso della Conferenza europea, e di cui si dirà.

Di particolare interesse è la ricerca, contenuta nello studio, delle aliquote effettive d'imposizione delle società nei singoli Stati, spesso ben lontane da quelle nominali, sia pure con tutti i limiti che un simile studio comporta in termini di variabilità da impresa a impresa. La Commissione, a tale riguardo, ritiene che la materia della fissazione delle aliquote d'imposta sia e rimanga di competenza dei singoli Stati membri, in conformità al principio di sussidiarietà, non essendovi ragioni per ritenere opportuna, ai fini di una più compiuta realizzazione del mercato interno, la fissazione di aliquote minime o massime d'imposizione a livello comunitario. Fra le ulteriori misure proposte per eliminare gli ostacoli alla competitività internazionale delle imprese, meri-

tano di essere segnalate quelle miranti a risolvere i problemi del *transfer price* e della doppia imposizione internazionale; l'eliminazione dell'imposizione aggiuntiva sui flussi transnazionali di reddito e sulle riorganizzazioni societarie transfrontaliere, stante l'insufficienza a tale proposito delle vigenti direttive "madre - figlia" e sulle operazioni straordinarie; il superamento dei ristretti limiti alla deduzione transfrontaliera delle perdite, che comportano la tassazione dei redditi in un paese senza possibilità di dedurre le perdite sofferte in un altro; il miglioramento delle regole contenute nelle convenzioni internazionali sulle doppie imposizioni e nella Convenzione di arbitrato del 1990 in tema di prezzi di trasferimento. La Commissione, quindi, si ripropone nei prossimi tre anni di metter mano all'intero impianto della legislazione comunitaria sulla fiscalità diretta, unitamente alla istituzione di un "Forum europeo sul *Transfer Pricing*", alla emanazione di una ulteriore comunicazione volta a coordinare le regole del modello Ocse di convenzione contro la doppia imposizione con i principi del Trattato CE, all'emanazione di specifiche normative sulla tassazione della società europea e sulla definizione di una base

imponibile comune.

La posizione del parlamento europeo

Su tale comunicazione, il Parlamento europeo ha espresso il suo sostanziale supporto⁴, mettendo in evidenza come dal 1970 al 2000 la pressione fiscale sia salita di ben 11 punti percentuali in rapporto al Pil, passando dal 34,4% al 45,5%, e che tale aumento sia in larga parte dovuto alle imposte dirette ed ai contributi sociali. Ciò premesso, il parlamento ritiene che la UEM e la conseguente centralizzazione della politica monetaria, sebbene richiedano un maggior coordinamento delle politiche economiche dei paesi UE, non per questo implicano un'armonizzazione delle politiche fiscali, poiché la differenza di prelievi tributari nei vari paesi non costituiscono una barriera al mercato interno. E' semmai necessario, ad avviso del parlamento europeo, rimuovere i veri ostacoli fiscali, quali la coesistenza di 15

diversi sistemi tributari.

La competizione tra Stati membri sul terreno fiscale, nei confini del codice di condotta, può invero contribuire a realizzare tali obiettivi, incoraggiando un approccio positivo da parte dei diversi paesi, impedendo che la pressione fiscale raggiunga livelli eccessivi ed anzi contribuendo a ridurla: essa, quindi, non è in contrasto con il completamento del mercato interno, che non richiede il livellamento delle condizioni competitive di tutti i paesi UE, e certamente non quelle afferenti la fiscalità, quanto piuttosto la rimozione delle discriminazioni, delle doppie imposizioni, delle barriere di ordine amministrativo. Difatti, vi è una correlazione tra eccessiva pressione fiscale e mancanza di crescita economica: i paesi con livelli d'imposizione eccessivi rispetto alla media europea dovrebbero ridurli gradualmente, soprattutto quando incidano sul lavoro.

In modo alquanto interessante, il parlamento invita la Commissione a sottoporre un rapporto sulla possibilità di introdurre una "clausola della nazione più favorita" in ambito fiscale in sede UE, al fine di realizzare la neutralità competitiva nel mercato interno, e a promuovere una convenzione multilaterale contro la doppia imposizione che sostituisca le oltre cento presenti in ambito europeo, offrendo una maggior certezza giuridica ed evitando il verificarsi di doppie imposizioni. Il parlamento considera vitale per la politica fiscale il fatto di incoraggiare una società basata sulla conoscenza, mediante regimi tributari che favoriscano i settori più innovativi, anche mediante la concessione di esenzioni temporanee.

Relativamente alle diverse opzioni per la realizzazione di una base imponibile comune, esse sono considerate importanti obiettivi, ma occorre sottolineare che le politiche fiscali devono essere guidate dal principio di sussidiarietà, di talché deve essere respinta ogni proposta di armonizzazione delle aliquote dell'imposta sul reddito delle società, o la fissazione di un loro livello minimale. Semmai occorre lavorare per realizzare una comune definizione di taluni "concetti" fiscali, quali base im-

nibile, reddito, perdita, ammortamenti, trasferimento a riserva, e così via.

Invero, le forze spontanee dell'integrazione europea porteranno di fatto ad una convergenza dei sistemi fiscali, ma ciò deve avvenire nella piena autonomia dei singoli Stati membri, tenendo presente che ciò che guida le decisioni allocative non è solo il fattore fiscale, ma anche le differenze in punto di fattori produttivi.

Per quanto attiene, infine, agli strumenti giuridici utilizzabili per realizzare tali obiettivi, il parlamento appoggia decisamente la Commissione nella scelta di processi non legislativi, quali la c.d. *soft-law*, le raccomandazioni e le procedure d'infrazione, approccio che è già stato fruttuosamente applicato nel dibattito sul Codice di condotta; si auspica, peraltro, che in materia fiscale si adotti la regola della co-decisione (tra Parlamento e Commissione) e, nel confermare l'opportunità di mantenere il principio di unanimità allorché si tratti di decisioni in punto di aliquote o basi imponibili, il principio maggioritario potrebbe essere adottato allorché si verta in tema di mutua assistenza e cooperazione tra autorità fiscali.

Il programma Fiscalis 2007

Nel gennaio scorso la Commissione ha emanato una comunicazione⁵ sul rinnovo del programma Fiscalis, istituito nel 1998⁶.

Come è noto il programma Fiscalis è un programma d'azione comunitario finalizzato a migliorare la cooperazione amministrativa tra autorità fiscali dei paesi membri e di adeguare settori, quali la legislazione e le prassi amministrative, che rendono difficile tale cooperazione. Esso si svolge mediante la creazione e il miglioramento di infrastrutture di comunicazione e di scambio di informazioni, controlli multilaterali, seminari, scambi di funzionari e attività di formazione.

A differenza del precedente, il programma Fiscalis 2007 contiene diversi miglioramenti. In particolare, per quanto qui interessa, gli obiettivi del programma saran-

NOTE

⁴ Cfr. Parlamento europeo, *Rapporto sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sulla politica fiscale nell'Unione Europea - Priorità per gli anni futuri*, Commissione sugli Affari economici e monetari, Bruxelles, 22 febbraio 2002, A5-0048/2002, finale. Nonostante il titolo, riferito solo alla comunicazione del maggio 2001, in realtà il Rapporto ha ad oggetto anche la

comunicazione e lo studio dell'ottobre 2001.

⁵ Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'opportunità di proseguire la realizzazione di un programma d'azione comunitario inteso a migliorare i sistemi di imposizione nel mercato interno. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante adozione di un programma comunitario inteso a*

migliorare i sistemi di imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2007), COM (2002) 10 definitivo, Bruxelles, 17 gennaio 2002.

⁶ Cfr. la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante adozione di un programma d'azione comunitaria inteso a migliorare i sistemi d'imposizione indiretta nel mercato interno (Programma Fiscalis) n. 888/98/CE, in *Guce* del 28 aprile 1998, L. 126, 1.

no direttamente connessi a quelli della politica fiscale, il programma sarà esteso all'imposizione diretta e risponderà meglio alle esigenze dei paesi candidati a far parte della UE. Relativamente infatti al settore della fiscalità diretta, il programma si propone di migliorare la percezione della dimensione comunitaria dell'imposizione diretta e di individuare le eventuali difficoltà nell'applicazione del diritto comunitario in questa materia, incoraggiando lo scambio di esperienze e di buone pratiche nel campo delle procedure amministrative e lo scambio di informazioni mediante la creazione di reti di soggetti nazionali e comunitari e la predisposizione delle infrastrutture a ciò idonee.

Tale programma costituisce quindi un importante tassello della più ampia strategia della Commissione in tema di politica fiscale.

La Conferenza europea sulla tassazione delle società

Il tema centrale della conferenza è ben espresso dal titolo della comunicazione della Commissione, già sopra citata: "Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali — Una strategia per fornire alle società una base imponibile consolidata comune per le loro attività in ambito comunitario".

Lo studio sopra citato ha, tra l'altro, identificato gli ostacoli fiscali esistenti nel mercato interno all'attività transnazionale e le possibili misure da adottare per rimuoverli. Su questa base, la Commissione ha proposto una doppia strategia, consistente in una serie di specifiche misure mirate a specifici problemi (come, ad esempio, la modifica delle vigenti direttive in tema di fiscalità diretta) e il così detto "approccio globale", finalizzato a risolvere globalmente tutti o, quantomeno, la maggioranza dei suddetti ostacoli.

La conferenza ha avuto ad oggetto esclusivamente la seconda strategia: l'obiettivo di lungo termine di fornire alle società una base imponibile consolidata comune in tutti i Paesi europei.

La finalità dell'evento è stata quella di considerare le diverse problematiche tecniche e politiche sottese a tale obiettivo e i possibili metodi per raggiungerlo.

L'ampia discussione — che ha visto, tra gli altri, la partecipazione del Commissario Bolkestein, del Ministro delle Finanze spagnolo Cristobal Montoro Romero, del relatore al parlamento europeo sulla comunicazione Benedetto Della Vedova, del Sottosegretario italiano alle finanze professor Vito Tanzi, dei segretari generali della

Confindustria e del Sindacato europei, di studiosi del calibro di Onno Ruding (autore del famoso rapporto), e che ha beneficiato di interessanti interventi provenienti da una qualificata platea di circa cinquecento persone provenienti dal mondo professionale, accademico, dell'industria e delle organizzazioni europee — è stata concentrata sulla necessità di una riforma dell'imposta sul reddito delle società in Europa.

In particolare, Montoro ha evidenziato come la chiave per la soluzione dei problemi di fiscalità europea consista nella cooperazione rafforzata e nella cooperazione amministrativa, mentre Dalla Vedova, nel ricordare l'idea del Ministro del Tesoro U.S.A. O'Neil di abolizione dell'imposta sul reddito delle società, ha richiamato la risoluzione del Parlamento europeo sulle priorità della politica fiscale, evidenziando come la competizione fiscale favorisca comportamenti virtuosi dei Paesi membri, limitando la crescita della pressione fiscale.

La posizione dell'UNICE è favorevole alla riduzione del carico fiscale, al mantenimento della concorrenza fiscale e alla riforma del sistema di imposizione sulle società in conformità al mercato unico, mentre quella del sindacato europeo dei lavoratori è a sostegno di processi di armonizzazione e dell'introduzione del principio maggioritario per le decisioni in materia fiscale per contrastare il fenomeno di continuo trasferimento del carico tributario sul fattore lavoro.

Nei documenti sopra indicati (comunicazione e studio), la Commissione ha considerato quattro opzioni per una soluzione globale dei problemi dell'imposizione societaria nel mercato interno:

— la *Home State Taxation*⁷: un gruppo multinazionale può optare per computare la sua base imponibile consolidata secondo le norme dello Stato membro in cui la società capogruppo è localizzata (ciò significa, ad esempio, che un gruppo italiano, con società sussidiarie stabilite in altri paesi membri, potrebbe computare i redditi imponibili della filiale finlandese, inglese e greca secondo le regole fiscali italiane, consolidandoli con il risultato fiscale della capogruppo; simmetricamente, una società italiana appartenente ad un gruppo danese calcolerebbe il proprio reddito imponibile non già in base alla nostra normativa interna, ma secondo il diritto tributario danese cui appartiene la sua casa madre): un siffatto sistema, evidentemente, si basa sul principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni fiscali degli Stati membri;

— la *Common Consolidated Base Taxation* (CCBT — Base imponibile consolidata comune): si tratta della

creazione di un sistema di regole comunitarie per la determinazione della base imponibile del reddito societario, cui le singole società potrebbero optare in luogo dell'applicazione della normativa nazionale; anche questo sistema opererebbe su base consolidata: — la *European Corporate Income Tax* (EU CIT — Imposta europea sul reddito delle società): questa imposta verrebbe applicata a livello europeo e il relativo gettito sarebbe in parte destinato a finanziare le istituzioni comunitarie e in parte riversato agli Stati membri;

— l'armonizzazione obbligatoria delle basi imponibili: si tratterebbe di uno strumento di diritto comunitario (verosimilmente una direttiva) che imporrebbe agli Stati membri l'armonizzazione delle regole di determinazione del reddito d'impresa ai fini fiscali, in modo non dissimile da ciò che è accaduto per l'Iva.

Salvo la EU CIT, le altre tre soluzioni proposte si concentrano solo sulla base imponibile. La Commissione ritiene infatti che non vi sia alcuna necessità, ai fini della realizzazione del mercato interno, per un intervento di armonizzazione o ravvicinamento delle aliquote.

Tutti i meccanismi sopra indicati, con la possibile eccezione della EU CIT, opererebbero su base consolidata di gruppo, e quindi richiedono la definizione di un mecca-

nismo adatto a ripartire il reddito imponibile consolidato tra gli Stati membri (c.d. "formula di ripartizione"), sulle cui quote (di reddito globale ripartito) verrebbero applicate le diverse aliquote d'imposta nazionali.

Tutti questi differenti approcci presentano sia vantaggi sia svantaggi, che sono stati esaminati nella prima sessione della conferenza, dedicata appunto alla "scelta dell'approccio". La domanda di fondo è stata: "Quale forma di base imponibile consolidata comune appare preferibile per le società europee?". Il risultato del dibattito ha evidenziato una scarsa adesione alla *Home State Taxation* (che, a parere di chi scrive, appare aberrante dal punto di vista giuridico⁸), preferendosi il modello di base imponibile europea opzionale; gli altri due modelli, di imposta europea e di armonizzazione obbligatoria, sono apparsi sproporzionati rispetto alle esigenze cui si intende fare fronte⁹.

La *Home State*, poi, a prescindere dai cennati problemi di ordine giuridico, porterebbe al fatto che le imprese operanti nel medesimo paese sarebbero soggette a regimi fiscali differenti (fino a 15, ma con la prospettiva dell'allargamento a Est della UE oltre 20) e sarebbero poste in una posizione competitiva differenziata, in palese violazione del principio di neutralità all'importazione dei capitali, essendo per buona parte inefficaci nei loro confronti le manovre congiunturali poste in essere dal

NOTE

⁷ La traduzione del termine è tutt'altro che agevole. Letteralmente, si potrebbe rendere con "tassazione nel paese d'origine", ma siffatta espressione sarebbe fuorviante. Una traduzione più accurata porterebbe alla seguente espressione "Determinazione della base imponibile secondo le regole del paese di residenza della capogruppo", ma è certamente poco maneggevole da ripetersi ogni qualvolta si debba richiamare tale concetto; anche la sua forma contratta "tassazione secondo le regole dello Stato di residenza", che riecheggia la traduzione originale francese ("*imposition selon les règles de l'Etat de résidence*"), o "tassazione secondo la residenza", che richiama la traduzione originale tedesca ("*Besteuerung im Sitzland*"), appaiono fuorvianti. Si preferisce, quindi, mantenere l'espressione originale in lingua inglese.

⁸ Non è evidentemente possibile in questa sede entrare nel dettaglio delle varie metodologie proposte; tuttavia un accenno deve essere fatto relativamente alla *Home State*, per dare ragione dell'opinione espressa nel testo. Chi scrive ritiene che un modello che estrapoli un nucleo normativo (le norme sul reddito fiscale d'impresa) da un sistema tributario di un paese, per trapiantarli in quello di un altro paese, in cui il contesto giuridico è

diverso, presenti una serie enorme di problemi tecnico-giuridici di pressoché impossibile soluzione, e comunque condurrebbe alla creazione di un mostro giuridico, una sorta di Frankenstein fiscale, i cui svantaggi sarebbero di gran lunga maggiori rispetto al mantenimento dello *status quo*. Soltanto per fare un breve esempio, si pensi se una società italiana, appartenente ad un gruppo multinazionale danese, dovesse determinare il reddito imponibile sulla base della normativa danese. La Danimarca non conosce il concetto di usufrutto, e quindi le operazioni di tale natura poste in essere in Italia non avrebbero una norma che le regoli fiscalmente. L'interpretazione sistematica dovrebbe essere posta in essere sulla base dei principi generali del diritto danese o di quello italiano? Certamente di quello danese, perché le norme di un paese, sia pure applicabili in un altro, devono trovare interpretazione nell'ambito del contesto giuridico in cui sono nate. Ci possiamo immaginare a quali risultati potrebbe condurre il processo ermeneutico compiuto dai funzionari fiscali danesi ad una operazione di usufrutto, fatta in Italia, a loro del tutto sconosciuta: concettualmente. Ancora, ove si applicasse il diritto fiscale italiano ad una società inglese, come potremmo trattare il concetto di proprietà a diritti stratifica-

ti, tipica del *common law*, che si sviluppa lungo una serie di diritti reali parziali e nell'ambito del quale il concetto di nuda proprietà, così come noi l'intendiamo, appartiene in punto di pieno diritto (ancorché senza alcun valore economico) alla Corona? (Ovviamente il veloce accenno comparatistico è necessariamente impreciso, per cui si rinvia, per una più compiuta trattazione, alla manualistica di diritto comparato). E se facessimo l'inverso, applicando il diritto inglese ad una società italiana, dovremmo non soltanto conoscere la loro legislazione di fonte parlamentare (gli *Statutes*), ma anche una giurisprudenza secolare (tipica del *common law*, in cui le *rationes decidendi* delle sentenze sono fonti di diritto), ma applicare il tutto ad un sistema di *civil law*; ci vorrebbe un collegio di comparatisti e fiscalisti dei due paesi, e forse neppure con decine di *ruling* si potrebbe stare tranquilli sulla bontà delle interpretazioni adottate!

⁹ L'imposta europea, poi, che darebbe luogo ad una sostituzione, almeno parziale, dei contributi comunitari, basati sul Pil, con il gettito della stessa, potrebbe essere fonte di discriminazioni tra paesi membri, dato che in alcuni buona parte del Pil è dato dall'attività di imprese individuali e società personali che sarebbero escluse dalla EU CIT.

paese in cui operano⁴⁰. Eppoi, il mutuo riconoscimento che sottende alla Home State dovrebbe verosimilmente estendersi al diritto societario, e non limitarsi a quello tributario, ed in ogni caso darebbe luogo ad una perdita di sovranità financo maggiore per gli Stati membri di quanto non sarebbe un'armonizzazione obbligatoria. La definizione del perimetro di consolidamento, poi, appare difficoltosa, tenuto anche conto dei verosimili cambiamenti di perimetro derivanti dal mutamento della proprietà di una sussidiaria, sia per il gruppo, sia per la sussidiaria stessa (che localizzata nello Stato A, passerebbe dal regime fiscale dello Stato B a quello dello Stato C), con tutti i problemi (ad esempio, si pensi alla c.d. continuità dei valori fiscali riconosciuti) che ciò potrebbe comportare. La Home State, poi, è l'antitesi dell'armonizzazione, genera rischi di accresciuta concorrenza sull'imponibile fiscale, che potrebbe dar luogo a migrazioni di imprese all'interno dell'Unione, e costituisce una falsa semplificazione, perché sposta il problema dal gruppo all'amministrazione finanziaria (si pensi al fisco del paese A, che dovrebbe verificare imprese tassate secondo le sue regole, ma localizzate anche negli altri Stati membri, e ai giudici tributari del medesimo paese, che dovrebbero conoscere delle controversie anche delle sussidiarie estere, con le interrelazioni giuridiche cui prima si è fatto cenno). L'applicazione dei trattati contro la doppia imposizione, sia all'interno della Ue, sia all'esterno di essa, sarebbe poi assai difficoltosa.

E' stato evidenziato come il sistema opzionale potrebbe anch'esso portare alcuni problemi per la coesistenza nel medesimo paese di due set di regole per la determinazione del reddito d'impresa e per il fatto che alle quindici regole nazionali esistenti se ne aggiungerebbe una sedicesima. Cionondimeno, il sistema opzionale potrebbe costituire un modello di fonte comunitaria, verso i cui standard, nel medio periodo, i sistemi nazionali tenderebbero naturalmente a convergere.

Occorrerebbe, tuttavia, risolvere nell'ambito del CCBT la discriminazione che si verrebbe a creare tra imprese nazionali (tassate secondo le regole del paese) e le multinazionali (che potrebbero accedere all'opzione comunitaria), offrire comunque alle imprese la possibilità di optare per un non consolidamento (ossia per una CBT - *Common Base Taxation*), e regolare gli effetti del passaggio delle imprese da un regime all'altro.

Tutti i sistemi, comunque, portano con loro problemi tecnici di non facile soluzione, che attengono al trattamento fiscale dei redditi di fonte extra-comunitaria e al fatto che l'imposizione consolidata con ripartizione del reddito in

base ad una formula si pone in termini antitetici con la posizione OCSE secondo cui l'allocatione del reddito tra giurisdizioni deve avvenire sulla base delle regole del valore normale previste nelle norme sul *transfer price*.

Da un punto di vista normativo - problematica che ha formato oggetto della seconda sessione - il modello comune potrebbe essere il risultato di un atto normativo proprio del diritto comunitario (regolamento o direttiva), oppure basarsi sul principio della "cooperazione rafforzata", secondo cui un ristretto gruppo di paesi potrebbero accordarsi su un modello comune (ad esempio su base convenzionale multilaterale, aperta all'adesione successiva di altri Stati), o ancora su strumenti di "soft-law", ossia su raccomandazioni di tipo tecnico-politico, magari predisposte da una commissione di tecnici (la proposta è di Tanzi). La "cooperazione rafforzata", prevista dal trattato di Nizza, ma ancora non approvata, porta tuttavia con sé il rischio che un gruppo di paesi formi un nucleo cooperativo all'interno dell'Europa e all'esterno di esso si realizzino politiche fiscali aggressive; di conseguenza, la cooperazione rafforzata può avere senso in una prospettiva del tutto transitoria, con l'obiettivo di un'adesione generalizzata di tutti i paesi UE. Si è poi discusso sull'oggetto della normativa: è sufficiente fissare principi generali su alcuni aspetti centrali del reddito d'impresa o è necessario disciplinare in dettaglio la quantificazione di tutti i componenti? Quale impatto potrà avere l'introduzione dei principi contabili internazionali per la redazione obbligatoria dei bilanci (quelli consolidati delle società quotate nel 2005, ma destinati ad estendersi gradualmente anche a tutti gli altri documenti dell'informativa societaria)?

Ancora, la società europea difetta di una normativa fiscale: la costruzione della stessa potrebbe servire quale modello per creare una base imponibile comune in Europa. Nella terza sessione della conferenza, infine, sono stati esaminati alcuni problemi sulle priorità da tenere presenti: incombono la scadenza del 2004, quando entrerà in vigore lo statuto della Società europea, e quella del 2010, obiettivo del Consiglio di Lisbona. Occorre poi studiare come disegnare un regime transitorio, se rendere opzionale o obbligatoria la base imponibile comune, quali fattori inserire nella formula di ripartizione del reddito consolidato di gruppo tra le varie giurisdizioni fiscali europee, se disegnare un sistema *ad hoc* per le piccole e medie imprese. Ulteriori problemi concernono i rapporti con i paesi terzi, specificamente in punto di convenzioni contro le doppie imposizioni, e ai rischi di discriminazione fiscale cui talune soluzioni potrebbero

dar luogo, anche con riguardo all'assenza di neutralità rispetto alla struttura dell'impresa (le società di persone e le imprese individuali sarebbero escluse dal nuovo regime). M. Gammie, noto studioso britannico di imposizione diretta comunitaria, ha evidenziato come un modello di imposta sul reddito delle società per un mercato interno debba prevedere un'imposizione sulla base della fonte (e non della residenza), con esenzione dei redditi derivanti da attività svolte all'estero (in opposto alla tassazione sul reddito mondiale), in cui la ripartizione dei redditi tra giurisdizioni avvenga in base a formule (e non in base al valore normale delle operazioni intra-gruppo), e con applicazione del metodo (classico) di esenzione dei dividendi (in opposto al sistema d'imputazione del credito d'imposta). Relativamente alla formula di ripartizione, l'esperienza U.S.A. offre un modello in cui i fattori presi in esame sono i salari, il volume d'affari realizzato e le attività fisse, mentre la Commissione ha ipotizzato un metodo di riparto basato sul valore aggiunto realizzato in ciascun paese. Tutte queste metodologie appaiono abbastanza "rozze", per cui l'alternativa discussa potrebbe essere quella di un'attribuzione in funzione delle basi imponibili nazionali non consolidate, assunte applicando le regole del transfer price; ipotesi questa, a parere di chi scrive, sicuramente raffinata, ma che avrebbe il difetto di far uscire dalla porta (per effetto del consolidamento) il problema dei prezzi di trasferimento per farlo rientrare dalla finestra (ai fini della formula): sarebbe dunque meglio un sistema non consolidato, accompagnato da una direttiva che assicuri la deduzione transfrontaliera delle perdite di gruppo e che tuttavia elimini alcuni aspetti di moltiplicazione delle deduzioni oggi presenti nel panorama della fiscalità europea.

Conclusioni

Al termine dei due giorni di conferenza, le considerazioni finali sono state tratte da Michel Vanden Abeele, direttore generale della DG TAXUD della Commissione europea. Con innegabile senso dell'umorismo egli ha evidenziato come non sia un esperto di fisco, ma un economista (è professore universitario), ma poiché si dice che la guerra è una cosa troppo importante per lasciarla ai generali, allo

stesso modo le imposte sono troppo importanti per lasciarle agli specialisti. Relativamente alla *Home State Taxation*, è apparso che essa non sia la soluzione preferita, né quella ideale; vi è un certo interesse per la sua possibile applicazione mediante il mutuo riconoscimento per le piccole e medie imprese, ma una sua più ampia applicazione appare da escludersi. La CCTB ha suscitato un grande interesse, nonostante sia emersa la perplessità di aggiungere un sedicesimo sistema di base imponibile ai quindici esistenti; essendo tuttavia necessario definire un regime fiscale della Società europea, questo potrebbero fungere come "progetto pilota" per una base imponibile comune. La EU CIT e l'armonizzazione, per quanto abbiano raccolto alcuni consensi, comportano enormi difficoltà politiche e soprattutto appaiono sproporzionate rispetto alla necessità di risolvere gli attuali ostacoli fiscali. La Commissione si ripromette di svolgere maggiori studi sulla formula di ripartizione, sulle implicazioni dei principi contabili internazionali e sul regime fiscale della Società europea. Analogo approfondimento verrà fatto per verificare se l'introduzione di sistemi opzionali sia suscettibile di creare distorsioni e sulle possibili applicazioni della *Home State Taxation* alle piccole e medie imprese. Entro la fine del 2003 sarà pubblicata una nuova comunicazione sui progressi compiuti. Relativamente agli altri temi trattati, Vanden Abeele ha affermato che non vi è alcuna relazione tra fiscalità europea e finanziamento delle istituzioni comunitarie ai fini dell'obiettivo della coerenza fra sistemi fiscali, che nel dibattito tra unanimità e maggioranza per le decisioni fiscali in Consiglio non pare necessaria la modifica delle regole esistenti, potendosi procedere mediante percorsi di integrazione negativa, ad esempio facendo leva sul diritto della concorrenza per raggiungere risultati di diritto tributario (si pensi al concetto di aiuti di Stato applicato alle misure fiscali dannose in ambito UE). Non si può tuttavia non registrare come, in materia fiscale comunitaria, il vento stia cambiando: a differenza del passato, da un anno a questa parte in tutte le riunioni mensili dell'Ecofin figurano all'ordine del giorno le questioni fiscali. E con questa frase ha chiuso i lavori:

*"Ne pas savoir de quoi on parle
est un grand avantage dont il ne faut pas abuser"*

NOTE

• In un regime di Home State, ad esempio, le sussidiarie italiane di un gruppo tedesco, tassate secondo le regole tedesche, non potrebbero beneficiare di agevolazioni come la c.d. legge Tremonti,

il cui effetto sull'economia italiana risulterebbe quindi diminuito; per altro verso, si giungerebbe all'assurdo che le agevolazioni Tremonti si applicherebbero alle sussidiarie inglesi di gruppi italia-

ni, che effettuano investimenti sul mercato britannico, con doppio danno per l'Esercizio nostrano: perdita di gettito senza beneficio sull'economia nazionale.