

**IL COORDINAMENTO DELLA TASSAZIONE DEI
REDDITI D'IMPRESA NELL'UNIONE EUROPEA**

di

Giovanni Rolle, Anna Ruocco e Piergiorgio Valente

Giugno 2003

CSC Working Paper n. 40

IL COORDINAMENTO DELLA TASSAZIONE DEI
REDDITI D'IMPRESA NELL'UNIONE EUROPEA

Giovanni Rolle
Studio legale tributario
GEB Partners
Corso Vinzaglio, 35
10121 Torino
Tel 011-5628970
Fax 011-5627604
E-mail: g.rolle@gebnetwork.it

Anna Ruocco
Centro Studi Confindustria
Viale dell'Astronomia 30
00144 Roma
Tel 06-5903269
Fax 06-5918348
Email: a.ruocco@confindustria.it

Piergiorgio Valente
Studio legale tributario
GEB Partners
Via Crocefisso, 5
20122 Milano
Tel. 02-8542131
Fax 02-8051477
E-mail: p.valente@gebnetwork.it

Abstract

In the last 20 years very little has been done in the field of tax coordination in the European Union. Given the institutional constraints in reaching an agreement on this topic, the Commission has had a strong active role in stimulating the discussion concerning these problems.

The results obtained at level of European legislation are not optimal, but the debate, together with a growing fiscal competition among Member States have already made a strong impact on the single national legislations. In fact, even though various studies have shown that relevant differences still exist within the corporate taxation structure and tax rates of the Member States, it is also true that recently a process of spontaneous realignment of the national legislation has occurred. Certainly this effect could be seen with the recent tax reform which is underway in Italy and is, at least for some aspects, a good example of the phenomenon.

Keywords: Corporate income taxation, tax harmonisation

JEL Classification: H25, H73, H87, K34

Indice

Introduzione.....	5
1 Evoluzione storica.....	7
2 Obiettivi di breve termine.....	9
2.1 Il ruolo della Corte di Giustizia	10
2.2 Tassazione dei dividendi (direttiva <i>società madri e figlie</i>)	12
2.3 Riorganizzazioni <i>cross-border</i> (direttiva <i>fusioni</i>).....	14
2.4 Compensazione delle perdite transfrontaliere.....	16
2.5 Prezzi di trasferimento	18
2.6 Convenzioni contro le doppie imposizioni	20
2.7 Piccole e medie imprese.....	22
2.8 Tax-related labour costs.....	23
3 Obiettivi di lungo periodo	25
3.1 Home state taxation.....	27
3.2 Common consolidated base taxation.....	29
4 Conclusioni.....	31
Riferimenti Bibliografici	34

Introduzione

Nell'ambito dell'Unione Europea il livello di integrazione delle politiche tributarie è ancora molto limitato. La tassazione rimane uno dei pochi settori della politica comunitaria in cui l'adozione di disposizioni legislative è sottoposta all'unanimità di voto del Consiglio; regola giustificabile sotto molti punti di vista¹ ma che nella pratica ha reso difficile l'adozione di misure in tale settore.

Ancora debole è il livello di armonizzazione raggiunto nel comparto delle imposte dirette e in particolare dell'imposta societaria. Poca infatti è stata l'attenzione riservata a questo tema nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Unico riferimento specifico all'imposizione diretta è contenuto nell'Art.293 (ex Art.220): "Gli stati membri avvieranno tra loro, per quanto occorra, negoziati intesi a garantire, a favore dei loro cittadini [...] l'eliminazione della doppia imposizione fiscale all'interno della CEE"². A

¹ Recentemente si è riaperto il dibattito sulla possibilità di passare al voto di maggioranza sui temi fiscali. Le resistenze mostrate a questo proposito dai singoli paesi aderenti all'Unione Monetaria nascono dal fatto che la politica di bilancio, e quindi la politica tributaria, sono l'unico strumento di politica economica rimasto nelle loro mani. Inoltre il principio secondo cui non vi può essere tassazione senza mandato di rappresentanza da parte dei cittadini richiede un legame stretto tra elettori e rappresentanti politici, cosa non sufficientemente garantita nel contesto europeo, caratterizzato da un livello di rappresentatività delle istituzioni europee ancora troppo basso.

² Altro riferimento esplicito, ma di carattere procedurale, è quello previsto dall'Art.94 (ex Art.100): "Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul finanziamento del mercato comune". Risulta, poi, complicato raccordare quanto previsto esplicitamente per la tassazione diretta con il principio generale dell'Art.12 che vieta "ogni discriminazione fondata sulla nazionalità". Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia si è andato affermando "che il principio della parità di trattamento [...] vieta non soltanto le discriminazioni palesi in

questo scarso interesse del Trattato si è poi accompagnato uno sviluppo molto limitato della legislazione comunitaria. Inoltre diversi studi hanno evidenziato come almeno fino al 1999 permanessero ancora differenze sostanziali fra Stati membri in merito alla struttura dell'imposizione sulle società e alle aliquote del prelievo³.

La Commissione si è così trovata a svolgere un ruolo molto attivo nel cercare di stimolare la riflessione e il dibattito su questi problemi. Questi dibattiti, unitamente ad uno scenario di crescente competizione fiscale fra gli Stati membri, sembra stiamo portando ad un ravvicinamento spontaneo delle legislazioni nazionali piuttosto che alla formazione di un ordinamento armonizzato dalla legislazione comunitaria. Un esempio di questo fenomeno si può trovare nella recente legge delega sulla riforma del sistema fiscale italiano, nella quale, sotto vari aspetti, sono stati ripresi i suggerimenti derivanti dalle linee di lavoro comunitario o adottati modelli di altri Stati membri.

Questo lavoro intende fornire un quadro dell'attuale situazione sui punti più rilevanti in tema di fiscalità d'impresa internazionale, fornendo alcuni spunti di analisi e di riflessione soprattutto con riguardo alle recenti proposte della Commissione Europea sul tema della tassazione dei redditi d'impresa, contenute nella Comunicazione COM(2001) 582. Nella prima sezione ripercorriamo brevemente le tappe storiche dei lavori svolti a livello Europeo su temi fiscali riguardanti le imprese, nella sezione seconda e terza approfondiamo i temi riguardanti gli obiettivi di breve e di lungo periodo suggeriti dalla Commissione. Il lavoro si conclude con un accenno al legame tra l'evoluzione della normativa europea e quella italiana.

(segue)

base alla cittadinanza, ma altresì qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga allo stesso risultato³.

³ Vedi Baker&MCKenzie (1999), Confindustria (2000) e COM(2001) 582.

1 Evoluzione storica

Le prime iniziative delle istituzioni comunitarie si sono ispirate ai problemi dell'accertamento e del controllo fiscale, in linea con una generalizzata tendenza degli Stati membri ad adottare misure volte a contrastare l'evasione fiscale internazionale. Su questo tema è stata varata la direttiva numero 77/799⁴, relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri nel settore delle imposte dirette e indirette, con la quale la Commissione si prefiggeva la realizzazione di un flusso di informazioni tra Stati membri e quindi di scambi più frequenti ed efficienti rispetto a quelli fino ad allora esistenti ed attuati sulla base delle convenzioni bilaterali per evitare le doppie imposizioni.

Un altro filone di lavoro delle istituzioni comunitarie è stato quello dell'armonizzazione della fiscalità dei rapporti internazionali delle imprese: su questa linea sono nate la cosiddetta direttiva società madri e figlie (90/435) in materia di dividendi intracomunitari e la direttiva numero 90/434 in materia di operazioni straordinarie intracomunitarie, che – sino al recente provvedimento del 3 giugno 2003 in materia di interessi e *royalties* – sono state per molti anni le sole direttive in vigore sul tema. Inoltre, nella riunione del Consiglio del 23 luglio 1990 è stata adottata una Convenzione sui prezzi di trasferimento⁵.

Nel 1996 la Commissione ha dato vita ad una nuova impostazione sulle tematiche fiscali prendendo in esame gli effetti negativi della mancanza di coordinamento fiscale: si sposta quindi il focus sulla necessità di ridurre le

⁴ Modificata dai seguenti provvedimenti: direttiva 79/1070 del 6 dicembre 1979; direttiva 92/12 del 25 febbraio 1992.

⁵ Cfr par. 2.2; 2.3 e 2.5.

distorsioni fiscali, sottolineando come debbano essere evitate tutte le forme di concorrenza fiscale sleale. Si arriva così alla formulazione di una Comunicazione della Commissione⁶ sulla cui base è stato siglato un accordo del Consiglio (primo dicembre 1997) su un pacchetto fiscale, noto come “Pacchetto Monti”, che contiene un Codice di Condotta sulla concorrenza fiscale dannosa in materia di imposizione delle imprese, una proposta di direttiva sulla tassazione degli interessi e delle *royalties* pagate all’interno di gruppi di impresa intracomunitari e una proposta di direttiva sulla tassazione del risparmio. La concreta attuazione del Codice di Condotta è frutto del lavoro del Gruppo Primarolo⁷, che ha individuato in modo specifico quali siano le misure fiscali ritenute dannose per la concorrenza secondo i criteri stabiliti dal documento del 1997. Il Codice di Condotta, non avendo natura vincolante, ha un ruolo più politico che normativo, basti pensare che gli Stati membri che disattendano agli accordi non sarebbero gravati da sanzioni. Il pacchetto fiscale è stato definitivamente approvato nel corso del Consiglio Ecofin del 3 giugno 2003.

Per ultimo la Commissione ha concentrato i suoi sforzi sul coordinamento dei sistemi impositivi nazionali. I lavori delle istituzioni comunitarie sono in tal senso culminati con la Comunicazione *Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali* (COM(2001) 582) in cui, per la prima volta dopo molti anni di dibattito, la Commissione ha esternato in modo chiaro la sua posizione

⁶ COM(1997) 564, primo ottobre 1997. Il contenuto di tale Comunicazione si basa sui lavori di un Gruppo di alto livello (noto come Gruppo Monti), a cui presero parte rappresentanti dei Ministri delle Finanze degli Stati Membri.

⁷ Un Gruppo di esperti (incaricato dal Consiglio Ecofin del 9 marzo 1998) sotto la presidenza del Ragioniere Generale del Tesoro britannico Dawn Primarolo ha preparato un Rapporto (esaminato dal Consiglio Ecofin del 28 febbraio 2000) nel quale sono elencate le misure fiscali vigenti in ciascun Stato membro considerate dannose nella prospettiva della concorrenza fiscale internazionale. Per l'Italia l'unica misura ritenuta dannosa è quella relativa alle agevolazioni concesse alle imprese che svolgono servizi finanziari e assicurativi nella zona off-shore di Trieste.

sia su ciò che dovrebbe essere fatto e su ciò che realisticamente può essere fatto a livello comunitario in tema di tassazione dei redditi d'impresa. La Comunicazione, insieme al relativo Working Paper, è il più recente, completo ed accurato studio comparatistico dei livelli effettivi di tassazione delle imprese nella Comunità⁸. Con la Comunicazione del 2001 la Commissione ha proposto – in relazione agli ostacoli fiscali del mercato interno - una strategia su due livelli, che prevede, da un lato, una serie di provvedimenti mirati di breve periodo (*targeted measures*) e, dall'altro lato, una strategia globale di medio lungo termine (*comprehensive measures*), che darebbe la possibilità alle imprese multinazionali di usufruire di un regime fiscale europeo (opzionale rispetto a quello nazionale) di determinazione della base imponibile in forma consolidata per le attività di dimensioni comunitarie. Nei paragrafi che seguono saranno delineate le proposte della Commissione, insieme alle principali criticità per i singoli temi.

2 Obiettivi di breve termine

I principali obiettivi di breve termine che la Commissione si è prefissata sono:

- stabilire degli orientamenti in merito alle sentenze della Corte di Giustizia, con lo scopo di agevolare il rispetto sia degli obblighi previsti dal Trattato, sia delle regole di tassazione delle imprese degli Stati membri;
- promuovere una serie di emendamenti alla direttiva società madri e figlie, in materia di tassazione dei dividendi;

⁸ Lo Studio ha raccolto autorevoli commenti anche nella letteratura economica. Si veda in particolare V. Ceriani e S. Giannini (2003).

- modificare la direttiva fusioni, al fine di favorire le operazioni di riorganizzazione transnazionale;
- affrontare la questione della compensazione delle perdite transfrontaliere;
- focalizzarsi sul tema dei prezzi di trasferimento, istituendo uno specifico Forum di rappresentanti delle imprese e degli Stati membri (il *Joint Transfer Pricing Forum*) e migliorare la Convenzione Arbitrale;
- definire nel lungo termine e in accordo con gli Stati membri, una versione comunitaria del modello di Convenzione Ocse. Su questo punto, la Commissione intende muovere un primo passo già nel 2004, con la predisposizione di una Comunicazione volta ad evidenziare l'esigenza di rivedere ed adeguare alcune disposizioni previste nelle Convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni basate sul modello Ocse;
- sostenere l'armonizzazione in altri ambiti specifici, come le piccole e medie imprese (Pmi) e gli oneri fiscali sul costo del lavoro.

In quanto segue per ciascuno di questi temi facciamo il punto della situazione mettendo in luce quelle che sono le possibili soluzioni dei problemi ancora aperti.

2.1 Il ruolo della Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia (la Corte) ha la funzione di interpretare il diritto della Comunità europea e di assicurarne un'applicazione uniforme nel territorio dell'Unione. In particolare, la giurisprudenza della Corte ha svolto un ruolo rilevante nelle materie afferenti le quattro libertà fondamentali (libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali), che influenzano più o meno

direttamente l'esercizio di attività transnazionali nel Mercato Unico. Nello specifico, il diritto di stabilimento non solo vieta discriminazioni fra le società stabilite in un determinato Stato e società di altri Stati membri, ma richiede che ogni ordinamento nazionale sia neutrale nei riguardi delle diverse forme di stabilimento, senza agevolare la costituzione di una società controllata o filiale rispetto ad una succursale o agenzia (*branch*). La questione si è posta, negli anni, con riferimento a numerose fattispecie: il riconoscimento del credito d'imposta sui dividendi (*Commissione c. Francia*, 1986) il diniego degli interessi sui crediti tributari delle *branch* (*Commerzbank*, 1993); l'applicazione di diverse e maggiori aliquote d'imposta a parità di regole sulla determinazione della base imponibile (*Royal Bank of Scotland*, 1999), la tassazione dei dividendi di fonte estera (*Compagnie de Saint-Gobain*, 1999). Di particolare interesse, l'estensione della tutela accordata dal diritto comunitario alle disposizioni discriminatorie adottate dallo Stato di provenienza (relativamente, quindi, allo stabilimento cosiddetto *in uscita*). Il nuovo filone di giurisprudenza può essere ricondotto al caso *Imperial Chemical Industry (ICI)*, del 1998, nel quale la Corte, ha avuto occasione di chiarire che le norme relative alla libertà di stabilimento, vietano che "lo Stato d'origine ostacoli lo stabilimento in altro Stato membro". L'orientamento è stato successivamente ribadito nei casi *X AB e Y AB* (1999), relativo alla disciplina svedese della compensazione infragruppo delle perdite; *AMID* (2000), attinente al riporto delle perdite di stabili organizzazioni estere; *Baars* (sempre del 2000) riferito all'esenzione dall'imposta patrimoniale olandese, prevista per le sole partecipazioni in società residenti nei Paesi Bassi.

La Corte ha attribuito un ruolo centrale anche alle norme del Trattato in materia di servizi, cui è attribuito l'effetto di impedire "l'applicazione di qualsiasi normativa nazionale la quale, senza giustificazioni oggettive, ostacoli la possibilità per un prestatore di servizi di esercitare effettivamente tale attività". L'aspetto al quale si possono ricondurre (anche in prospettiva futura) le applicazioni di maggiore interesse appaiono quelle legate alla deducibi-

lità, in capo al beneficiario dei servizi, dei relativi costi: la giurisprudenza della Corte in questo ambito muove dalla considerazione secondo la quale le disposizioni del Trattato conferiscono diritti non solo al prestatore, ma anche al destinatario dei servizi (che è appunto, il soggetto al quale si rivolgono le norme nazionali in materia di deducibilità dei costi).

Nonostante le sentenze della Corte abbiano permesso di raggiungere importanti risultati, non si può fare affidamento esclusivamente sullo strumento giudiziario per completare l'armonizzazione europea e raggiungere il corretto funzionamento del Mercato Unico. L'adozione di ulteriori misure specifiche (*targeted*) o di soluzioni globali (*comprehensive*) rimane, pertanto, indispensabile.

2.2 Tassazione dei dividendi (direttiva società madri e figlie)

Il problema della doppia imposizione sui flussi di dividendi tra società di Stati membri diversi è stato affrontato dalla direttiva “società madri e figlie” (90/435/CEE), in cui vengono previsti (oltre alla soppressione delle ritenute alla fonte) l'esenzione dei dividendi percepiti o il riconoscimento di un credito corrispondente al prelievo effettuato in capo alla società distributrice (credito d'imposta *indiretto*), a condizione, però, che la partecipazione nel capitale della società che distribuisce i dividendi sia almeno pari al 25%. Nonostante la direttiva si sia rivelata efficace, la Comunicazione 582/2001 ha messo in evidenza alcuni aspetti che potrebbero essere oggetto di miglioramento; in particolare è stato rilevato che:

- la doppia imposizione sui dividendi persiste nell'ipotesi in cui la partecipazione azionaria sia inferiore al 25%;
- l'ambito di applicazione è circoscritto alle distribuzioni di dividendi intercorse tra soggetti (a cui si applica l'imposta sulle società) che ri-

vestono una delle forme giuridiche espressamente previste nella direttiva stessa. Ad esempio, le società di persone, che pure in alcuni Stati membri sono soggette all'imposta sulle società, sono escluse dalla sfera di applicazione della direttiva⁹;

- nella direttiva non viene preso in considerazione il caso in cui le partecipazioni siano detenute da una stabile organizzazione;
- i costi afferenti la partecipazione sono deducibili su base forfettaria, nella misura del 5% dei dividendi, e non sulla base delle spese effettivamente sostenute;
- alcune legislazioni nazionali riducono sensibilmente l'ambito di applicazione della direttiva, subordinandone l'applicazione al soddisfacimento di ulteriori condizioni (non previste dalla direttiva).

Soluzioni prospettate. Le soluzioni prospettate dalla Commissione sono innanzitutto riferite alla doppia imposizione sulle distribuzioni di utili da parte di società in cui si detiene una percentuale di partecipazione inferiore alla soglia minima prevista dalla direttiva. Sul punto, erano state individuate due possibili soluzioni: (i) abbassare tale soglia minima al di sotto del 25% (ipotesi ritenuta preferibile dalla Commissione, tenuto conto del fatto che alcuni Stati membri hanno già introdotto soglie inferiori, del 10% o del 5%); oppure (ii) estendere l'ambito di applicazione della direttiva alle partecipazioni detenute indirettamente. E' inoltre prevista l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva a tutti i soggetti ai quali risulta applicabile l'imposta sulle società.

⁹ Sul punto, insisteva, in particolare, la Proposta di direttiva del Consiglio del 26 luglio 1993, COM(93)293 def. (in GUCE C 225 del 20 agosto 1993, p.5) che prevede, fra l'altro, di estendere l'applicazione della direttiva *società madri e figlie* a tutti i soggetti a cui si applica l'imposta sulle società, indipendentemente dalla forma giuridica che essi rivestono.

Sulla base dei principi e dei criteri adottati dalla direttiva su interessi e *royalties* (approvata il 3 giugno 2003), inoltre, la direttiva *società madri e figlie* dovrebbe regolare i casi triangolari in cui le partecipazioni qualificate (ovvero rientranti nel campo d'applicazione della direttiva medesima) sono detenute da una stabile organizzazione situata in uno Stato membro diverso da quello in cui è residente la casa-madre¹⁰.

2.3 Riorganizzazioni *cross-border* (direttiva *fusioni*)

Nonostante la direttiva 90/434 del 23 luglio 1990 sia intervenuta a disciplinare il regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi d'azioni concernenti società di Stati membri diversi, le operazioni di riorganizzazione transfrontaliere continuano ad essere di complessa attuazione. Occorre ricordare che:

- i costi di natura fiscale che le imprese sostengono in occasione di riorganizzazioni transfrontaliere sono sensibilmente più elevati di quelli relativi ad operazioni analoghe circoscritte all'ambito nazionale;
- le differenze in materia di diritto societario che tuttora esistono nel territorio dell'Unione non rendono sempre realizzabili le operazioni di riorganizzazione transfrontaliere (basti considerare che talvolta gli ordinamenti nazionali di alcuni Stati membri non ammettono

¹⁰ Nelle more della pubblicazione del presente lavoro, le soluzioni qui prospettate sono state trasfuse nel testo di una nuova Proposta di direttiva, presentata il 29 luglio 2003 COM (2003) 462 e destinata, nelle intenzioni della Commissione ad entrare in vigore entro il 31 dicembre 2004. La proposta prevede la riduzione al 10% della soglia di partecipazione rilevante, l'estensione alle stabili organizzazioni ("madri") ed a talune tipologie societarie attualmente escluse (fra le quali, la *Societas Europaea*).

che le società residenti siano scisse o fuse a beneficio di soggetti esteri);

- l'ambito di applicazione della direttiva fusioni è limitato ai soggetti a cui si applica l'imposta sulle società e che rivestano una delle forme giuridiche espressamente elencate nella direttiva medesima. Ciò implica che (come avviene in merito alla direttiva società madri e figlie) sono escluse le società di persone e tutte le società che rivestono una forma giuridica introdotta dopo il 1990 o comunque non prevista nella lista allegata alla direttiva.

Soluzioni prospettate. La Commissione ha individuato misure specifiche che possono concorrere, già nel breve termine, ad eliminare gli effetti distorsivi che si riflettono sul Mercato Interno.

Innanzitutto dovrebbe essere promossa una maggiore uniformità in materia di diritto societario, in modo da rendere possibile la realizzazione di fusioni e scissioni transfrontaliere in ambito europeo, nel rispetto dei principi sanciti dalla direttiva *fusioni*. Quest'ultima, inoltre, dovrebbe essere oggetto di un processo di revisione, volto ad ampliarne l'ambito di applicazione, estendendolo a tutti i soggetti sottoposti all'imposta sulle società, indipendentemente dalla forma giuridica adottata¹¹. La maggioranza degli Stati membri, però, è di diverso avviso e sembra preferire un aggiornamento della lista delle diverse forme giuridiche a cui si estende l'ambito di applicazione della direttiva.

¹¹ Sul punto, nel 1993 è stata presentata una proposta di direttiva, ma i lavori si sono interrotti nel 1997 per la priorità accordata al "pacchetto fiscale"; si veda la Proposta di direttiva del Consiglio del 26 luglio 1993, COM(93) 293 def. in GUCE C 225 del 20 agosto 1993, p. 3.

2.4 Compensazione delle perdite transfrontaliere

L'impossibilità di compensare le perdite transfrontaliere rappresenta un notevole ostacolo al funzionamento del Mercato Unico ed un freno alla realizzazione di iniziative economiche transfrontaliere. In linea generale, infatti, una società può compensare utili e perdite relativamente all'attività d'impresa realizzata nello stesso paese ma in pochi Stati è ammessa la compensazione delle perdite all'interno di un gruppo multinazionale. Si consideri, in proposito, che:

- i diversi Stati membri non hanno un approccio uniforme neppure in materia di compensazione delle perdite domestiche. La maggior parte degli Stati, infatti, prevede la possibilità di riportare le perdite negli esercizi successivi (*carry-forward*), con differenze in ordine alla durata del periodo di riportabilità, mentre solo alcuni prevedono un regime di riportabilità negli anni precedenti (*carry-back*);
- molti Stati prevedono il consolidamento ai fini fiscali dei risultati conseguiti all'interno di un gruppo di imprese domestico, ma persistono rilevanti differenze (ad esempio, in merito alla soglia di partecipazione necessaria affinché sia configurabile un gruppo di imprese);
- la maggior parte dei paesi UE prevede (soddisfatti specifici requisiti e secondo metodi e criteri distinti) la possibilità di compensare le perdite conseguite da stabili organizzazioni (*branch*) situate in Stati esteri; mentre solo due Stati membri (Danimarca e Francia) estendono attualmente tale possibilità alle perdite conseguite da società controllate estere (*subsidiaries*);
- infine, non tutti gli Stati adottano la medesima definizione di perdita. In alcuni paesi prevale un approccio economico o fiscale mentre in altri prevalgono definizioni di matrice civilistica. L'adozione di un

regime di compensazione *cross-border* presuppone, quindi, un accordo in ordine a quale normativa applicare ai fini dell'individuazione delle perdite (quella della casa-madre o piuttosto quella adottata nei paesi in cui sono stabilite le società controllate).

Soluzioni prospettate. Per far fronte alle diverse problematiche relative alla compensazione transfrontaliera di utili e perdite, la Commissione aveva elaborato, nel 1991 una proposta di direttiva in materia.¹² La proposta prevedeva, con diverse modalità alternative, il riconoscimento in capo ad un'impresa di uno Stato membro delle perdite conseguite per il tramite di una stabile organizzazione o di una controllata estera (caratterizzata da una partecipazione superiore al 75% del capitale) situate in un altro Stato membro. La proposta, rimasta in sospeso per un decennio e ritirata nel 2001, in vista della sua riformulazione, non risolveva, tuttavia, alcune questioni rilevanti.

In particolare, la Commissione ritiene ora necessario introdurre una nozione di controllo meno rigorosa (ad esempio, riferita alla maggioranza dei diritti di voto) Altro aspetto non contemplato dalla proposta del 1991 riguarda la facoltà di imputazione delle perdite nel caso di controllo indiretto. Altre questioni che meriterebbero di essere approfondite sono: i) la possibilità di ammettere la compensazione *orizzontale* tra società situate in Stati diversi e sottoposte a controllo comune; ii) il coordinamento fra riportabilità delle perdite a livello nazionale e a livello transfrontaliero.

¹² Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla contabilizzazione, da parte delle imprese, delle perdite subite dalle sue stabili organizzazioni e affiliate, situate in Stati membri, COM(90) 595 def. in GUCE C 53 del 28 febbraio 1991, p.30.

2.5 Prezzi di trasferimento

L'applicazione alle transazioni infragruppo del principio di libera concorrenza (*at arm's length*)¹³, alla base della disciplina dei prezzi di trasferimento, incontra, secondo la Commissione, rilevanti ostacoli in relazione (i) alla crescente complessità delle disposizioni in materia di *transfer pricing* (ii) alla difficoltà di identificare operazioni comparabili fra soggetti indipendenti e (iii) alla scarsa sensibilità nei confronti delle problematiche che sorgono in questa area. Inoltre:

- malgrado la generale condivisione dei principi definiti dall'Ocse in materia di prezzi di trasferimento, gli ordinamenti degli Stati membri hanno adottato disposizioni differenti, che ostacolano l'esercizio di attività transfrontaliere. Tale circostanza impone alle imprese multinazionali europee di operare in un sistema contraddistinto da scarsa omogeneità, con elevati costi di *compliance*;
- l'individuazione di situazioni confrontabili (*comparables*) può dimostrarsi molto onerosa, soprattutto se le operazioni concluse tra consociate hanno ad oggetto alcune tipologie di beni immateriali;
- infine, ulteriori problemi possono sorgere in sede di risoluzione delle controversie in materia di *transfer pricing* con l'effetto di generare casi di doppia imposizione quando alla rettifica operata da uno Stato non corrisponda una rettifica di segno opposto e di pari importo nello Stato della controparte. In generale, per comporre le controversie in materia di *transfer pricing* è possibile, a seconda dei casi, ri-

¹³ Secondo il principio in questione, sancito, fra l'altro, dall'art. 9 della Convenzione Modello Ocse contro le doppie imposizioni, le transazioni fra imprese associate sono assunte, ai fini fiscali, alle medesime condizioni che sarebbero state pattuite per transazioni similari poste in essere da imprese indipendenti.

correre alla giurisdizione nazionale, utilizzare la procedura prevista dalle Convenzioni contro le doppie imposizioni (*Mutual Agreement Procedure*, Map) o affidarsi alla Convenzione Arbitrale dell'Unione europea (*EU Arbitration Convention*)¹⁴. In taluni casi, gli *Advance Pricing Agreement* (Apa) consentono di prevenire l'insorgere della controversia attraverso un accordo preventivo con le Autorità fiscali circa la corretta definizione dei prezzi di trasferimento.

Soluzioni prospettate. L'elaborazione di soluzioni in ambito Ue dirette a rimuovere gli ostacoli individuati nell'area del *transfer pricing* deve fondarsi sui principi che hanno ispirato la definizione delle *guidelines* Ocse in materia, senza però creare una duplicazione del lavoro già svolto in ambito internazionale. Un aspetto di centrale importanza riguarda, in particolare, le difficoltà legate all'individuazione dei *comparables* ai fini della definizione dei prezzi di trasferimento in conformità al principio *arm's length*. A questo proposito, la creazione di un *database* a livello europeo potrebbe rivelarsi una soluzione efficace. L'importanza delle questioni legate ai prezzi di trasferimento ha portato la Commissione ad istituire il *Joint Transfer Pricing Forum*, con l'obiettivo di uniformare l'applicazione delle *transfer pricing tax rules* all'interno dell'Ue, e individuare soluzioni pragmatiche e realistiche, non giuridicamente vincolanti (*pragmatic, non-legislative solutions*). Il Forum promuove

¹⁴ La Convenzione 90/436/CEE del 23 luglio 1990, in GUCE L 225 del 20 agosto 1990, p. 6, ha istituito una procedura arbitrale per evitare le doppie imposizioni che possono derivare da rettifiche divergenti degli Stati membri in relazione ai prezzi di trasferimento applicati tra imprese associate. La convenzione è entrata in vigore il 1° gennaio 1995, per un periodo di cinque anni. Il Protocollo di modifica del 25 maggio 1999 ne ha esteso l'efficacia per un altro quinquennio, prevedendo anche, per gli anni successivi, una clausola di rinnovo automatico. Tuttavia, sei Stati membri (fra i quali l'Italia) non hanno ancora provveduto al necessario deposito degli strumenti di ratifica. Va segnalato, inoltre che, il 21 dicembre 1995, Austria, Svezia e Finlandia hanno aderito alla convenzione e che sono in corso i negoziati per l'adesione, anche alla Convenzione arbitrale, dei dieci nuovi Stati membri firmatari del Trattato di Atene.

inoltre l'applicazione della Convenzione Arbitrale Ue. I risultati degli incontri del Forum vengono trasmessi al Consiglio, che predispone i piani d'azione necessari.

Per quanto concerne i meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di *transfer pricing*, l'adozione della Convenzione Arbitrale Ue appare preferibile al ricorso alla *Mutual Agreement Procedure* prevista dalle convenzioni bilaterali, nelle quali non è prevista di regola, una fase arbitrale qualora le Amministrazioni non raggiungano un accordo. Anche la Convenzione Arbitrale, però, è suscettibile di miglioramenti. In particolare, sembrerebbe opportuno introdurre un meccanismo per effetto del quale le Amministrazioni di uno Stato non possano procedere ad effettuare le rettifiche dell'utile di un'impresa (*primary adjustment*) prima di avere raggiunto un accordo con l'Amministrazione dell'altro Stato; oppure, in alternativa, potrebbe essere prevista una procedura di consultazione preventiva tra le Amministrazioni coinvolte. Quest'ultima soluzione, pur non garantendo l'eliminazione della doppia imposizione, rappresenterebbe un considerevole progresso rispetto alla situazione attuale. Potrebbe inoltre essere introdotta una misura che sospenda il pagamento della maggiore imposta dovuta dal contribuente nel caso in cui questi richieda l'applicazione della Convenzione Arbitrale. Non dovrebbe, infine, essere trascurato lo strumento degli *Advance Pricing Agreements*.

2.6 Convenzioni contro le doppie imposizioni

La presenza di Convenzioni bilaterali non preserva dalla possibilità di incorrere in casi di doppia imposizione. Le convenzioni internazionali hanno infatti diversi limiti:

- non riguardano tutti gli aspetti relativi ai rapporti tra gli Stati contraenti, non conseguono l'obiettivo di eliminare ogni fattispecie discriminatoria né prevedono un trattamento uniforme nei casi di relazioni triangolari o multilaterali tra Stati;
- spesso sono state concluse molti anni fa e non riflettono i cambiamenti intervenuti nell'ordinamento fiscale degli Stati contraenti, né risentono dei cambiamenti intervenuti in materia di principi fondamentali del diritto tributario internazionale, per effetto, ad esempio, dell'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (si pensi all'evoluzione del concetto di stabile organizzazione in relazione alle imprese che esercitano attività di e-commerce);
- sono molto particolareggiate, tanto che le differenze esistenti (in ordine al trattamento delle varie fattispecie reddituali) nelle convenzioni concluse tra gli Stati membri e nelle convenzioni firmate tra questi e Stati terzi possono determinare effetti distorsivi e favorire fenomeni di *treaty shopping*;
- talvolta prevedono disposizioni in (parziale) contrasto con i principi sanciti dal Trattato istitutivo della Comunità europea (con particolare riferimento al rispetto delle quattro libertà fondamentali);
- nelle ipotesi di controversie in materia di doppie imposizioni, non prevedono l'obbligo per le Amministrazioni di raggiungere un accordo (si veda l'articolo 25 del Modello Ocse, MAP);
- non sono oggetto di interpretazioni uniformi. La crescente complessità delle disposizioni contenute nelle convenzioni comporta spesso divergenze interpretative e concorre ad aumentare uno stato di incertezza che risulta particolarmente gravoso per le imprese.

Soluzioni prospettate. Al fine di risolvere le problematiche individuate sul fronte delle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni, posso-

no essere individuati, secondo la Commissione, tre distinti campi di intervento: (i) completare il network di convenzioni bilaterali tra tutti gli Stati membri Ue; (ii) elaborare un Modello di Convenzione dell'Ue, che rifletta i principi ispiratori del Trattato istitutivo della Comunità; (iii) approfondire i concetti di *residenza* e *non discriminazione* con specifico riferimento alla realtà dell'Unione, in modo da elaborare delle linee guida a cui gli Stati membri dovrebbero attenersi nelle loro relazioni interne e con Stati terzi. Un'ulteriore proposta, di difficile attuazione e che solleva numerosi aspetti problematici, riguarda l'introduzione di convenzioni multilaterali tra gli Stati membri, sull'esempio della convenzione conclusa nel 1983 da Danimarca, Finlandia, Svezia, Islanda e Norvegia. La Commissione infine conviene circa la necessità di conseguire un maggiore coordinamento delle convenzioni concluse dagli Stati membri con paesi terzi, con particolare riferimento ai principali *partner* commerciali dell'Unione, quali gli Stati Uniti, il Giappone e gli altri Stati dell'Ocse

2.7 Piccole e medie imprese

I principali ostacoli fiscali individuati, in particolare l'impossibilità di compensare le perdite transfrontaliere, hanno una forte incidenza sull'attività delle piccole e medie imprese (Pmi), che rivestono un ruolo preminente nello scenario economico europeo¹⁵.

I principali impedimenti all'esercizio di attività *cross-border* per le Pmi sono legati ai seguenti aspetti:

¹⁵ Secondo il quarto rapporto della Commissione sul coordinamento delle attività a favore delle Pmi (pubblicato nel 1998) queste rappresentavano – in quello stesso anno – il 99.8% dei 17.9 milioni di imprese europee e il 66% dell'occupazione nel settore privato.

- gli elevati costi (sia in termini di risorse finanziarie che umane) connessi alla necessità di confrontarsi con quindici (in futuro venticinque) sistemi fiscali diversi;
- la presenza, all'interno degli Stati membri, di misure speciali a favore delle Pmi (ad esempio, in merito alla determinazione della base imponibile o alle aliquote d'imposta applicabili);
- le divergenze, nella legislazione degli Stati membri, in merito alla nozione stessa di Pmi¹⁶.

Soluzioni prospettate. Secondo la Commissione non è necessario prevedere misure specifiche a favore delle Pmi: l'eliminazione degli ostacoli di carattere fiscale che impediscono il corretto funzionamento del Mercato Unico gioverebbe infatti in generale a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione. Ciò nonostante, l'introduzione di regole semplificate ed uniformi in ambito europeo, per quanto concerne gli obblighi contabili e dichiarativi, sarebbe in grado di ridurre considerevolmente i fattori che ostacolano l'esercizio di attività transfrontaliere da parte delle Pmi.

2.8 Tax-related labour costs

I problemi connessi ai pagamenti di pensioni transfrontaliere (*cross-border pension payments*) rivestono una crescente importanza se si considera il numero elevato di lavoratori dipendenti che svolgono attività all'estero. Secondo stime Eurostat, circa 5 milioni di cittadini europei risiedono in uno

¹⁶ Sul punto, un notevole contributo è venuto dalla Raccomandazione 96/280 della Commissione del 3 aprile 1996, destinata ad essere sostituita (con decorrenza 1° gennaio 2005) dalla Raccomandazione C(2003) 1422 def. del 6 maggio 2003. In base all'art. 2 di quest'ultima, sono Pmi "le imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro".

Stato membro diverso da quello di origine e circa il 2% della popolazione in età di lavoro svolge la propria attività all'estero, in un paese Ue diverso da quello di provenienza.

Nel caso dei lavoratori che prestano la propria attività all'estero, i principali problemi e le difformità più rilevanti che si riscontrano negli ordinamenti dei paesi Ue riguardano:

- il riconoscimento nei singoli Stati membri delle contribuzioni a favore di un fondo pensione costituito in un altro Stato Ue. La complessità delle legislazioni nazionali in materia di pensioni e le differenze registrate tra i diversi ordinamenti dei paesi Ue relativamente al trattamento fiscale delle contribuzioni ai fondi pensione integrativi, rappresentano un notevole ostacolo non solo all'esercizio della libertà di stabilimento ma anche a quello di circolazione dei lavoratori nel territorio dell'Unione;
- il trattamento fiscale dei compensi corrisposti ai lavoratori espatriati a titolo di compensazione per i costi sostenuti a causa del trasferimento;
- la disciplina relativa alle forme di retribuzione alternative a salari e stipendi, con particolare riferimento alle stock option. Le sensibili differenze tra le normative degli Stati membri in ordine al trattamento accordato alle stock option generano, in taluni casi, fenomeni di doppia imposizione o di doppia esenzione. Più in particolare, le difformità osservate tra le diverse discipline dei paesi Ue riguardano l'individuazione del momento impositivo, ovvero della circostanza che determina la tassazione (ad esempio, l'esercizio dell'opzione da parte del dipendente), e i criteri di determinazione del reddito imponibile ovvero dei capital gain.

3 Obiettivi di lungo periodo

Gli obiettivi di breve termine sono quelli che finora hanno suscitato maggior interesse nelle organizzazioni di rappresentanza degli industriali (Unice) e nel mondo politico. La discussione economica verte, invece, sugli obiettivi di medio/lungo termine: ovvero sulla specificazione di un regime europeo comune e opzionale che consenta alle imprese che svolgono attività transfrontaliere all'interno della Ue di determinare il reddito del gruppo in base ad un complesso di regole comuni e di utilizzare a fini fiscali i bilanci consolidati. Da un punto di vista politico la difficoltà sta nel fatto che gli Stati membri dovrebbero raggiungere un accordo su due questioni molto complesse: come determinare la base imponibile comune e quale meccanismo di ripartizione degli utili tra i paesi adottare. Di rilevanza non indifferente è la scelta della Commissione di lasciare agli Stati membri la facoltà di determinare l'aliquota legale da applicare alla quota di redditi attribuita a ciascun Stato, cosa che consentirebbe di attuare una competizione fiscale più trasparente. Altro punto molto importante è l'opzionalità rispetto al regime nazionale del regime europeo.

Se si esclude l'astratta ipotesi di addivedire ad una base imponibile unica armonizzata nell'Ue (*Harmonised single tax base*), che preveda la determinazione di un'unica base imponibile e un unico sistema di tassazione a livello della Ue, in sostituzione dei sistemi nazionali esistenti, vi sono 3 metodi alternativi di coordinamento dell'imposizione societaria:

- Imposizione in base alle regole dello Stato di residenza (*Home state taxation* - Hst): prevede che la base imponibile sia calcolata secondo le disposizioni fiscali dello Stato in cui si trova la sede centrale della società. E' concepito come regime facoltativo.
- Imposizione determinata su una base imponibile comune (*Common consolidated base taxation* - Ccbt): prevede l'elaborazione di regole ar-

monizzate a livello comunitario ai fini della determinazione di un'unica base imponibile consolidata a livello europeo. Anche questo regime sarebbe facoltativo.

- Imposta europea sul reddito delle società (*European corporate income tax* -Eucit): prevede la creazione di una imposta prelevata a livello europeo, di cui una parte o la totalità potrebbe andare direttamente alla Ue. Concepita inizialmente come regime obbligatorio per le grandi multinazionali, potrebbe costituire un sistema facoltativo.

Tutte queste opzioni portano alla determinazione di un reddito imponibile consolidato a livello di Ue ma presentano vantaggi e svantaggi molto differenziati tali da rendere i risultati attesi da una loro eventuale adozione molto diversi tra di loro. L'attenzione si è concentrata sulla scelta tra Hst e Ccbt.

Da un punto di vista tecnico la Ccbt presenta taluni vantaggi rispetto alla Hst. Ad esempio, i) in ciascun Stato membro sarà necessario conoscere solo la normativa comunitaria e non quella di altri 14 Stati membri; ii) inizia, in modo graduale, a formarsi una normativa europea, sia pur di carattere opzionale. D'altro canto, da un punto di vista politico, la Hst non richiederebbe nemmeno l'accordo su temi specifici (si tratterebbe di utilizzare le 15 normative esistenti) ed avvierebbe il processo di coordinamento in modo più graduale. Per contro, la Hst appare meno efficace rispetto alla Ccbt e comporta maggiori difficoltà di applicazione da parte delle amministrazioni finanziarie (in particolare, negli Stati di residenza delle filiali).

3.1 Home state taxation

Il modello esaminato dalla Commissione si basa su una proposta (diffusa nel maggio 1999) elaborata da un gruppo di esperti in materia di fiscalità d'impresa (*Stockholm Group*)¹⁷, riunitosi periodicamente dal 1993 per studiare gli scenari evolutivi degli ordinamenti tributari dell'Unione Europea. Il sistema di Hst introduce un unico regime di tassazione dei risultati d'esercizio prodotti a livello di gruppo nel territorio dell'Unione Europea: la società capogruppo adotta la normativa fiscale del proprio stato di origine (*Home State*) per determinare il reddito imponibile realizzato dalle proprie *branch* e *subsidiaries*, indipendentemente dalla localizzazione di quest'ultime. Si attua così una sorta di mutuo riconoscimento delle regole afferenti l'imposta sulle società. La base imponibile relativa a tutte le operazioni di un gruppo è calcolata secondo le regole di un unico sistema tributario ovvero quello dello Stato di origine della società madre. Gli utili calcolati secondo l'ordinamento fiscale della casa madre vengono poi ripartiti tra i diversi soggetti (società capo gruppo, *branch*, *subsidiary*) e sono tassati negli Stati membri nei quali concretamente è stata esercitata l'attività che ha originato il reddito. Ciascun Stato, applicando le proprie aliquote, preleva le imposte sulla frazione di utile imponibile ad esso allocata. Il reddito imponibile del gruppo può essere determinato o su base consolidata o considerando singolarmente ogni società a seconda della normativa fiscale dello Stato d'origine e della scelta operata dal gruppo stesso.

La semplicità della Hst risiede nel fatto di non richiedere modifiche dell'ordinamento tributario degli Stati membri. Si tratterebbe al più di una parziale limitazione di sovranità: i redditi delle filiali o *branch* di gruppi esteri sarebbero determinati secondo le regole di un altro ordinamento tributario

¹⁷ Si veda più diffusamente sull'argomento S.O.Lodin, M.Gammie, (1999), (2001).

(ferma restando la potestà impositiva dello Stato di stabilimento). Il campo di applicazione dovrebbe riguardare le imprese operanti in più Stati membri e in primo luogo le società costituite in forma di *Societas Europaea*. Il sistema Hst dovrebbe essere adottato su base volontaria dagli Stati membri interessati. Tuttavia circoscrivere il beneficio dello Hst ad un numero ristretto di Stati membri potrebbe portare a fenomeni di delocalizzazione delle attività produttive. Le imprese sarebbero indotte a stabilirsi negli Stati membri che hanno aderito al sistema e in particolare in quelli che prevedono le norme di volta in volta più favorevoli. Questo sistema potrebbe rappresentare una tappa di passaggio verso un ordinamento tributario comunitario maggiormente ravvicinato. I principali vantaggi del sistema, a parte il fatto che la società multinazionale si trova ad operare in un contesto normativo noto (regole nazionali) consistono nella possibilità di consolidare i risultati delle società appartenenti al gruppo. Un altro problema che sorgerebbe con l'applicazione della Hst riguarda l'amministrazione del sistema fiscale: le amministrazioni tributarie sarebbero tenute a conoscere le regole fiscali di tutti i paesi della Unione Europea.

Nel novembre 2002 la Commissione ha pubblicato un *Consultation Paper* nel quale viene esposta l'idea di avviare un progetto pilota della Hst da applicare alle Pmi¹⁸. Le Pmi applicando il sistema fiscale dello Stato di residenza della casa madre troverebbero giovamento soprattutto in quanto vedrebbero ridotti i costi di *compliance* fiscale, che sono tipicamente inversamente proporzionali alla dimensione d'impresa.

¹⁸ Solo a marzo 2003 la Commissione Europea ha lanciato l'apertura delle consultazioni sia su questo progetto, sia sulla possibilità di adottare i principi contabili internazionali (Ias) come punto di partenza per sviluppare una base consolidata di imposta per le imprese.

3.2 Common consolidated base taxation

La Ccbt si basa su una bozza di proposta di direttiva sull'armonizzazione dei criteri di determinazione del reddito d'impresa elaborata dalla Commissione nel 1998: la proposta era indirizzata a favorire l'adozione di regole comuni in redditi d'impresa, senza prevedere il consolidamento dell'utile su base europea¹⁹. Si torna così a considerare l'ipotesi di un sistema impositivo fondato su un imponibile consolidato determinato secondo regole europee. In sostanza, la Ccbt prevede un'unica normativa fiscale condivisa da ogni Stato membro a sostituzione delle singole legislazioni nazionali. La base imponibile verrebbe poi distribuita agli Stati membri in base ad una formula predeterminata lasciando a ciascuno Stato la facoltà di determinare le aliquote d'imposta eventualmente con il vincolo di un'aliquota minima per evitare la riduzione delle aliquote determinata da fenomeni di concorrenza tra gli Stati. L'introduzione di un'aliquota europea uniforme renderebbe invece il sistema eccessivamente rigido e incapace di rispondere alle esigenze economiche legate al peculiare tessuto sociale e produttivo di ciascun paese.

Il sistema Ccbt incontra la sua maggior difficoltà nell'attuale conformazione dei sistemi tributari degli Stati membri: gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da un riavvicinamento delle aliquote, compensato da una forte differenziazione nella determinazione della base imponibile. Si è verificato altresì un allargamento delle basi imponibili, che tendono ad includere un numero sempre maggiore di voci (agevolazioni, incentivi e benefici fiscali di varia natura) che sono profondamente diverse negli Stati membri.

¹⁹ Come ha ricordato la Commissione nel Commission Staff Working Paper (2001), il modello della Ccbt si ricollega anche alle considerazioni formulate in Unice (1998) e riprese in Unice (2000).

La principale obiezione nei confronti della Ccbt deriva dalla constatazione che l'attuale caratterizzazione della base imponibile da parte dei vari stati risponde ad esigenze di politica economica e sociale: la determinazione di incentivi fiscali e/o agevolazioni sono strumento di indirizzo delle attività produttive e dell'occupazione.

A febbraio 2003 la Commissione ha pubblicato un *Consultation Document* nel quale viene affrontato il tema dell'adozione degli Ias (*International Accounting Standards*, ora ufficialmente denominati *International Financial Reporting Standards*, Ifrs) e delle possibili interconnessioni con la formulazione di una base imponibile consolidata a livello comunitario con particolare riferimento alle imprese multinazionali. Come previsto dal Regolamento 1606/2002 del 19 luglio 2002, a partire dal 2005 le imprese europee quotate in un mercato regolamentato di un qualsiasi Stato membro (si tratta di circa 7mila società) saranno infatti tenute a redigere i bilanci consolidati attenendosi agli Ias e alle relative interpretazioni (Sic/Ifric).

Due sono le questioni che dovrebbero essere affrontate: innanzitutto ci si chiede se avrebbe senso utilizzare le regole del consolidato redatto secondo gli Ias come base per la determinazione di una base imponibile comunitaria. Il secondo aspetto è che, comunque, soprattutto nei paesi caratterizzati da un alto grado di dipendenza del bilancio a fini fiscali da quello redatto a fini civilistici, l'applicazione degli Ias avrebbe implicitamente delle forti implicazioni sui bilanci fiscali. Nell'ambito dell'Unione europea è, infatti, possibile distinguere due diversi approcci in merito al rapporto tra contabilità e determinazione dell'imponibile fiscale. Alcuni Stati membri (come Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Paesi Bassi) adottano il criterio dell'*indipendenza* in base al quale la determinazione dell'utile ai fini contabili è, appunto, indipendente dal calcolo del reddito ai fini impositivi. Secondo tale impostazione, un comportamento coerente con la normativa tributaria e teso a beneficiare di specifiche agevolazioni fiscali non comporta riflessi nelle scritture contabili. Viceversa, in base al principio della *dipendenza* (che appare

il più diffuso tra gli Stati membri e viene adottato soprattutto dai paesi di *civil-law*, come la Germania) la determinazione dell'imponibile fiscale è condizionata dalle scelte operate in ambito contabile o, alternativamente, la registrazione delle scritture è effettuata in funzione dei criteri dettati dalla normativa tributaria.

4 Conclusioni

Negli ultimi vent'anni i passi avanti compiuti verso un effettivo coordinamento della tassazione a livello comunitario sono stati limitati. Un importante passo avanti sui temi fiscali è stato compiuto con l'approvazione del pacchetto fiscale nel corso del Consiglio Ecofin del 3 giugno 2003, che dovrebbe inoltre contribuire a ridurre i comportamenti di concorrenza fiscale dannosa. In generale, però, i risultati raggiunti a livello di legislazione comunitaria non possono essere considerati ottimali. La Commissione ha così svolto un ruolo molto attivo nel cercare di stimolare le discussioni utilizzando in modo sempre più frequente lo strumento della Comunicazione proprio per trovare appoggio nella comunità internazionale. Di particolare rilevanza appare la Comunicazione 582 che rappresenta, dal rapporto Ruding del 1992, la prima chiara posizione della Commissione sui principali temi di fiscalità d'impresa. Scopo della Comunicazione è quello di promuovere un ravvicinamento dei sistemi fiscali nazionali e del livello di imposizione transfrontaliero, promuovendo l'adozione di adeguate misure tese a contenere le distorsioni esistenti nel Mercato Interno e ad eliminare i rimanenti ostacoli all'esercizio di attività transnazionali. Per far fronte a tali questioni, la Commissione ha proposto una strategia a due livelli (*two-track strategy*): da un lato una serie di provvedimenti mirati di breve periodo e, dall'altro lato, una strategia globale di medio lungo termine che darebbe la possibilità alle imprese

multinazionali di usufruire di un regime fiscale europeo (opzionale rispetto a quello nazionale) di determinazione della base imponibile in forma consolidata per le attività di dimensioni comunitarie.

Gli obiettivi di breve termine sono caratterizzati dalla specificità, in quanto il loro ambito di applicazione è circoscritto al singolo problema che sono chiamate a risolvere. Questo tipo di approccio può apparire più efficace, meno complesso e suscettibile di essere realizzato in un arco temporale più ravvicinato rispetto ad una soluzione di tipo globale. D'altra parte, però, la rimozione dei diversi ostacoli non può bastare, da sola, all'eliminazione delle distorsioni fiscali del mercato interno. Si può pertanto concludere che le azioni dirette ad affrontare problematiche specifiche sono fondamentali, ma non sostituiscono (né, per altro verso, precludono) l'adozione di un approccio generale teso a ridurre le difformità dei sistemi tributari degli Stati membri.

Nel contempo, però, vi sono esempi anche rilevanti di un processo di ravvicinamento spontaneo. Sicuramente questo effetto si è visto nella recente legge delega sulla riforma del sistema fiscale italiano, nella quale, sotto vari aspetti, sono stati ripresi i suggerimenti derivanti dalle linee di lavoro comunitario o adottati modelli di altri Stati membri. Taluni punti della legge delega traggono origine dal tentativo di minimizzare la possibilità che si verificino fenomeni di discriminazione in base alla residenza o in base alla natura (domestica o transfrontaliera) dell'investimento. Ad esempio, una misura che verrebbe adottata in questo spirito e che quindi segue la logica dell'adeguamento ai principi del diritto comunitario è la proposta di passare dal sistema di imputazione (che discrimina tra dividendi domestici, che godono del credito d'imposta, e dividendi esteri) al sistema classico.

Nasce invece da un processo di adeguamento all'esperienza di altri Stati membri (ed è, quindi, frutto di una dinamica concorrenziale) l'esenzione per le plusvalenze realizzate da società di capitali tramite cessione di parteci-

pazioni sociali (*participation exemption*). Il beneficio, va peraltro ricordato, è compensato dall'indeducibilità di interessi e minusvalenze.

Altri profili della riforma che accrescono la competitività del sistema fiscale italiano e che quindi possono essere ricondotti ad una sorta di “circolazione dei modelli” fra Stati membri sono l'esclusione dei dividendi distribuiti da società da società residenti sia nel territorio nazionale che in stati non appartenenti alla Ue, ad eccezione di quelli di società che godono all'estero di un regime fiscale privilegiato²⁰; e la possibilità di optare per un consolidato di gruppo²¹.

E' considerata, infine, la possibilità del consolidato “mondiale”, attualmente possibile solo in Danimarca e Francia, con l'inclusione delle società non residenti. Sono tuttavia previsti, in tal caso, vincoli più rigorosi, rispetto al consolidato domestico, che sembrano suscettibili di influire sulla diffusione dell'istituto e che potrebbero anche sollevare, nel tempo, questioni di compatibilità con i principi dell'ordinamento comunitario.

La riforma italiana presenta, comunque, rilevanti tratti comuni con analoghe iniziative adottate in epoca recente in altri ordinamenti comunitari. Tale fenomeno, seppure non sufficiente a rimuovere gli ostacoli fiscali al mercato interno, sembra comunque utile a rendere meno variegato il panorama fiscale comunitario e, in tal senso, meno difficoltosa l'eventuale adozione di regole comuni di determinazione della base imponibile, sulla scia delle (imprescindibili) *comprehensive measures* proposte dalla Commissione.

²⁰ Tale regime è già previsto per i dividendi provenienti dagli Stati membri della Ue.

²¹ Il gruppo è definito in base al requisito formale del controllo della maggioranza dei diritti di voto. Nel consolidato domestico (con un vincolo di tre anni) la capogruppo deve essere una società residente o con stabile organizzazione in Italia, e le controllate devono essere residenti. Sono previste limitazioni antielusive, ad esempio, per l'utilizzo di perdite.

Riferimenti Bibliografici

Baker&MCKenzie (1999) - Survey of the Effective Tax Burden in the European Union, Amsterdam.

Centro Studi Confindustria (2000) - Previsioni dell'economia italiana, n. 2 dicembre.

CEPS (2001) - EU Corporate Tax reform, *CEPS Working Party Report*, Centre for European Policy Studies, Brussels.

Ceriani, V. e S. Giannini (2003) - Recent trends in the taxation of transnational business profit and tax co-ordination proposal in the EU. Mimeo

Commissione Europea (1997) - Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea: un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa, COM(1997) 564, primo ottobre 1997.

Commissione Europea (2001) – The elimination of the tax obstacles to the cross-border provision of occupational pensions. *COM(2001) 214*.

Commissione Europea (2001) - Tax policy in the European Union. Priorities for the years ahead. *COM(2001) 260 definitivo*.

Commissione Europea (2001) - Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali. Strategia per l'introduzione di una base imponibile consolidata per l'attività di dimensione UE delle società. *COM(2001) 582 definitivo*

Commissione Europea (2001) – Commission Staff Working Paper. Company Taxation in the Internal Market. *SEC (2001) 1681 final*

Commissione Europea (2003) - The application of International Accounting Standards (Ias) in 2005 and the implications for the introduction of a consolidated tax base for companies' Eu-wide activities. *Consultation Document*, febbraio.

Commissione Europea (2002) – The experimental application of the Home State Taxation to small and medium-sized enterprises in the Eu. *Consultation Paper*, Novembre.

Gammie, M. e O. Lodin (1999) - The Taxation of the European Company, in *European taxation*, Agosto, p.286 s.

Gammie, M. e O. Lodin (2001) - Home state taxation, Pubblicazione IBFD, Amsterdam

Lannoo, K. e M. Levin (2002) - An EU company without an EU tax? A corporate tax action plan for advancing the Lisbon process. *CEPS Research Report*.

OECD, (2003) Model Tax Convention on Income and on Capital,

Parlamento Europeo (2002) – Tax Co-ordination in the Eu: the latest position. *Economic Affairs Series*, ECON 128.

Sorensen, P.B. (2000) – The case for international tax coordination reconsidered, *Economic Policy*, n. 31, Ottobre.

Unice (1998) – Company Taxation in the Single Market. A Business Perspective, Brussels

Unice (2000) – Memorandum on Cross-border company taxation obstacles in the Single Market, Brussels

Valente P., Roccatagliata F. e Rolle G. (2002) - Concorrenza fiscale internazionale, Milano, Il Sole 24 Ore.

Working Paper pubblicati

1. Testing purchasing power parity between Italy and the US with maximum likelihood methods, di *Marco Malgarini*, Ottobre 1996
2. Costo d'uso del capitale e distorsioni fiscali in Italia, 1980-1996, di *M. Gabriella Briotti*, Ottobre 1996
3. Commercio estero e occupazione in Italia: una stima con le tavole intersettoriali, di *Sergio de Nardis e Marco Malgarini*, Ottobre 1996
4. La mobilità territoriale delle imprese dal 1970 ad oggi, di *Fabrizio Traù e Massimo Tamberi*, Ottobre 1996
5. La mobilità dimensionale delle imprese nell'industria italiana, di *Fabrizio Traù*, Ottobre 1996
6. Mobilità e disoccupazione in Italia: un'analisi dell'offerta di lavoro, di *Riccardo Faini, Giampaolo Galli e Fulvio Rossi*, Ottobre 1996
7. Ristrutturazione finanziaria e proprietaria e ricorso al mercato di borsa: un'indagine sui servizi di *investment banking* in un gruppo di Pmi, di *Ugo Inzerillo*, Febbraio 1997
8. Stock e costo del capitale con misure di deprezzamento non geometrico, di *Paolo Annunziato e Ioannis Ganoulis*, Febbraio 1997
9. Sviluppo economico e occupazione nei paesi industriali, di *Fabrizio Traù*, Giugno 1997
10. La composizione settoriale dell'occupazione manifatturiera: continuità e cambiamento strutturale (1951-1991), di *Fabrizio Traù*, Giugno 1997
11. Inflazione e disoccupazione in Europa: determinanti strutturali e politiche macroeconomiche, di *Marco Malgarini e Francesco Paternò*, Giugno 1997
12. Legislazione, sindacato e licenziamenti collettivi - Un'analisi su dati aziendali, di *Paolo De Luca e Ioannis Ganoulis*, Settembre 1997

13. Scambi con l'estero e posti di lavoro: l'industria italiana nel periodo 1980-95, di *Sergio de Nardis e Francesco Paternò*, Settembre 1997
14. A decade of regulatory reform in Oecd countries: progress and lessons learned, di *Scott H. Jacobs e Marco Malgarini*, Marzo 1998
15. Un approccio "interattivo" alla teoria del reddito permanente, di *Edoardo Gaffeo*, Giugno 1998
16. Dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro: il ruolo della formazione professionale, di *Andrea Montanino*, Ottobre 1998
17. Specializzazione settoriale e qualità dei prodotti: misure della pressione competitiva sull'industria italiana, di *Sergio de Nardis e Fabrizio Traù*, Ottobre 1998
18. Confronti internazionali di dati censuari: aspetti metodologici e riscontri empirici, di *Anita Guelfi e Fabrizio Traù*, Luglio 1999
19. La discontinuità del *pattern* di sviluppo dimensionale delle imprese nei paesi industriali: fattori endogeni ed esogeni di mutamento dell' "ambiente competitivo", di *Fabrizio Traù*, Settembre 1999
20. Investigating the credit channel: a parallel between the US case and the italian one, di *Francesco Paternò*, Febbraio 2000
21. Formazione aziendale, struttura dell'occupazione e dimensione dell'impresa, di *Andrea Montanino*, Marzo 2000
22. Regulation in Europe: justified burden or costly failure?, di *Sandrine Labory e Marco Malgarini*, Marzo 2000
23. Employment protection and the incidence of unemployment: a theoretical framework, di *Anita Guelfi*, Marzo 2000.
24. Can tax progression raise employment?, di *John P. Hutton e Anna Ruocco*, Novembre 2000.

25. Le privatizzazioni bancarie in Italia, di *Marcello Messori e Ugo Inzerillo*, Novembre 2000.
26. Employment protection, growth and jobs, di *Giampaolo Galli*, Aprile 2001.
27. Allargamento a Est dell'Unione Europea: gli effetti sul mercato dei beni, di *Stefano Manzocchi e Beatrice Pierluigi*, Maggio 2001
28. Allargamento a Est dell'Unione Europea: l'impatto sugli investimenti diretti esteri, di *Stefano Manzocchi e Beatrice Pierluigi*, Maggio 2001
29. Allargamento a Est dell'Unione Europea: il quadro di riferimento per le politiche comunitarie di sviluppo regionale e coesione, di *Giuseppe Mele*, Giugno 2001
30. Ristrutturazione bancaria, crescita e internazionalizzazione delle Pmi meridionali, di *Giovanni Ferri e Ugo Inzerillo*, Novembre 2002
31. L'aritmetica del congiunturalista: misure di confronto temporale e loro relazioni, di *Ciro Rapacciuolo*, Dicembre 2002
32. Specializzazione produttiva e struttura dimensionale delle imprese: come spiegare la limitata attività di ricerca dell'industria italiana, di *Giovanni Foresti*, Dicembre 2002
33. Judicial branch, checks and balances and political accountability, di *Nadia Fiorino, Fabio Padovano e Grazia Sgarra*, Dicembre 2002
34. Tax credit policy and firms' behaviour: The case of subsidies to open-end labour contracts in Italy, di **Piero Cipollone e Anita Guelfi**, Febbraio 2003
35. Tendenze di lungo periodo della filiera legno-arredamento, di *Fabrizio Traù*, giugno 2003
36. Un semplice modello univariato per la previsione a breve termine dell'inflazione italiana di *Ciro Rapacciuolo*, Giugno 2003
37. Misure del potere di mercato degli esportatori italiani di beni tradizionali, di *Sergio de Nardis e Cristina Pensa*, Giugno 2003

38. Le transizioni dimensionali nelle piccole imprese italiane nel periodo 1995-2000: un'analisi sui dati Aida e Mediocredito Centrale, di *Francesca Sica*, Giugno 2003
39. Effects of exchange rate changes on the Italian trade balance: the J-curve, di *Daniele Antonucci*, Giugno 2003
40. Il coordinamento della tassazione dei redditi d'impresa nell'Unione Europea, di *Giovanni Rolle, Anna Ruocco e Piergiorgio Valente*, Giugno 2003