



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"**

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, INTERNAZIONALE E
COMUNITARIO**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
ECONOMIA E DIRITTO**

TESI DI LAUREA

**L'IMPOSIZIONE SUL REDDITO DELLE SOCIETA' NEL PRISMA DEL
DIRITTO UE**

RELATORE:

CH.MO PROF. MARCELLO POGGIOLI

LAUREANDO: RICCOBENE FABIO

MATRICOLA N. 1103819

ANNO ACCADEMICO 2021 – 2022

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.

Firma (signature) 

Sommario

CAPITOLO I.....	6
L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA FISCALE EUROPEA	6
1.1 INTRODUZIONE	6
1.2 <i>La tassazione delle società nell'UE: caratteristiche comuni e differenze</i>	7
2. LE FONTI NORMATIVE COMUNITARIE FISCALI	8
2.1 <i>Le disposizioni fiscali nel TFUE</i>	10
2.2 <i>Regolamenti e direttive in materia fiscale</i>	13
2.3 <i>La politica Fiscale Europea sulle imposte indirette</i>	14
3. IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE FISCALE EUROPEO	17
3.1 <i>Il programma di armonizzazione.</i>	19
3.2 <i>L'empasse della politica fiscale europea fino agli anni Ottanta</i>	20
3.3. <i>Dall' armonizzazione al ravvicinamento fiscale</i>	21
4. IL PROGRAMMA DI "RAVVICINAMENTO FISCALE COMUNITARIO"	22
4.1 <i>Il "Rapporto Ruding"</i>	23
4.2 <i>Il Rapporto Monti</i>	25
4.3 <i>Le comunicazioni e direttive fiscali di ravvicinamento del nuovo secolo</i>	27
4.4 <i>L'analisi della Comunicazione 260/2001" La politica fiscale e priorità per gli anni a venire"</i>	28
4.5 <i>L'analisi della Comunicazione 582/2001 "Company taxation in the internal market"</i>	30
CAPITOLO II	34
IL PROBLEMA DELLE DOPPIE IMPOSIZIONI E STRUMENTI GIURIDICI PER L'ELIMINAZIONE.....	34
1. STRUMENTI GIURIDICI PER L'ELIMINAZIONE DELLE DOPPIE IMPOSIZIONI.....	34
1.1 <i>Gli strumenti unilaterali del "Coordinamento": l'eliminazione della Doppia Imposizione (e della Doppia Non Imposizione) Internazionale</i>	35
1.2 <i>La Doppia Imposizione (e la Doppia Non Imposizione) Internazionale</i>	36
1.3 <i>Apprezzamento dei fenomeni di Doppia Imposizione e di Doppia Non Imposizione nell'unilaterale prospettiva dello Stato della fonte reddituale</i>	37
2. L'ELIMINAZIONE DELLA DOPPIA IMPOSIZIONE INTERNAZIONALE NELL'UNILATERALE APPREZZAMENTO DELLO STATO DI RESIDENZA DEL REDDITUARIO.....	38
2.1 <i>Il Credito d'imposta</i>	38
2.2 <i>Cenni al Foreign Tax Credit riconosciuto nell'ordinamento italiano (art. 165, D.P.R. n. 916/1986, cd. Testo Unico delle Imposte sui Redditi</i>	40
2.3 <i>L'esenzione</i>	41
3. ULTERIORI PROPAGGINI DEL "COORDINAMENTO" IMPOSITIVO NELL'UNILATERALE PROSPETTIVA DELLO STATO DI RESIDENZA	41
3.1 <i>La disciplina Cfc</i>	42
3.2 <i>La disciplina sulle società controllate e collegate estere prevista dall'ordinamento italiano</i>	43
3.3 <i>Il "coordinamento" impositivo nella tassazione degli utili di fonte estera</i>	44

4. RIFLESSIONI INTERMEDIE SUL “COORDINAMENTO” IMPOSITIVO NELLA PROSPETTIVA UNILATERALE	46
4.1 <i>Il coordinamento impositivo: il passaggio dai moduli atomistici e consensualistici a quello “comunitario”</i>	47
4.2 <i>Il duplice livello d’incidenza del Diritto Europeo sulla fiscalità domestica, in particolare nell’ambito delle imposte dirette</i>	48
4.3 <i>La strada dell’armonizzazione. Il coordinamento impositivo tra Stato di residenza dell’impresa e stato della fonte dei redditi, nelle direttive comunitarie in materia di tassazione diretta</i>	49
4.4 <i>Il coordinamento impositivo della Direttiva n. 2003/49 (cd. Direttiva “Interessi e Canoni”)</i>	50
4.5 <i>La Soft Law. Il coordinamento impositivo tra Stato di residenza dell’Impresa e Stato della fonte di redditi negli atti non vincolanti delle istituzioni comunitarie</i>	50
4.6 <i>La proposta di Direttiva sulla Common Consolidated Corporate Tax Base per i gruppi più grandi</i>	51
CAPITOLO III	52
LA BASE IMPONIBILE CONSOLIDATA COMUNE (CCCTB)	52
1. L’EVOLUZIONE DELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLA BASE IMPONIBILE CONSOLIDATA COMUNE: CCCTB	52
1.1 <i>Le differenze tra la CCCTB del 2011 e quella del 2016</i>	54
1.2 <i>Finalità e caratteristiche principali della CCCTB</i>	55
1.3 <i>Principi contabili e fiscali della CCCTB</i>	59
2. IL CONSOLIDAMENTO DELLE BASI IMPONIBILI	61
2.1 <i>La ripartizione della base imponibile consolidata</i>	62
2.2 <i>I vantaggi per le imprese e per il funzionamento del mercato unico</i>	64
2.3 <i>Considerazioni conclusive sulla proposta di direttiva</i>	65
CAPITOLO IV	68
LE MISURE FISCALI EUROPEE CONTRO L’ELUSIONE FISCALE E I NUOVI INTERVENTI IN MATERIA DI DIGITAL ECONOMY	68
1. IL FENOMENO DELL’ELUSIONE FISCALE E L’ESIGENZA DI CONTRASTARLA.....	69
1.1 <i>Il pacchetto Antielusione Europeo</i>	72
1.2 <i>La Direttiva Europea Antielusione fiscale 1164/2016 (ATAD 1)</i>	73
1.3 <i>Analisi del contenuto della Direttiva 1164 / 2016</i>	74
1.3.1 <i>La Deducibilità degli interessi Passivi</i>	75
1.3.2 <i>Tassazione in uscita (Exit tax)</i>	76
1.3.3 <i>La clausola antiabuso</i>	77
1.3.4 <i>Tassazione delle controllate Estere (CFC)</i>	77
1.3.5 <i>Disallineamenti da Ibridi</i>	78
1.4 <i>L’analisi della Direttiva 952/2017 (ATAD 2)</i>	79
2. LA PROPOSTA DI DIRETTIVA UNSHELL (ATAD 3)	80
2.1 <i>Le motivazioni e gli obiettivi della proposta</i>	80
2.2 <i>Consultazione dei portatori d’interessi e analisi d’impatto</i>	81
2.3 <i>Analisi del contenuto della Proposta</i>	82

3. ECONOMIA DIGITALE E NUOVE PROSPETTIVE FISCALI EUROPEE.....	85
3.1 <i>Analisi del contesto Europeo e internazionale in materia di “Digital Economy”</i>	85
3.2 <i>La proposta di Direttiva Europea sulla tassazione minima delle Multinazionali</i>	89
3.3 <i>L’evoluzione della proposta di direttiva per la tassazione delle multinazionali</i>	90
3.4 <i>Analisi del contenuto della Proposta di Direttiva</i>	91
3.5 <i>La nuova proposta di derivazione Europea per la tassazione dei redditi delle imprese (BEFIT)</i>	95
BIBLIOGRAFIA.....	100

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA FISCALE EUROPEA

1.1 Introduzione

In questo capitolo viene descritta l'evoluzione del processo di armonizzazione fiscale comunitario, attraverso cui si procede all'analisi delle problematiche che si sono manifestate durante il relativo percorso e i limiti giuridici strutturali che l'hanno rallentato. Per meglio comprendere il contesto del diritto comunitario ho ritenuto opportuno passare in rassegna le fonti normative fiscali comunitarie, considerata la loro fondamentale importanza per la realizzazione dell'ambizioso progetto. Come vedremo i tentativi di avvicinare la fiscalità dei paesi membri è stato e continua ad essere un processo molto travagliato, che ha subito numerose interruzioni-sospensioni per via dello scetticismo e cambio di orientamento da parte di alcuni paesi membri, soprattutto in materia d'imposte dirette. La visione di una Europa unita sul piano politico-fiscale e culturale ha origine lontane nel tempo e rappresenta la realtà economico sociale più originale e più ambiziosa nel panorama mondiale, nata dalla fusione di due modelli istituzionali fra loro contrapposti ossia quello di un costituzionalismo federale tra Stati, basato su articolazioni di competenze locali che trova in Altiero Spinelli (1907-1986) il principale ispiratore e l'altro di tipo funzionalista il cui ideatore fu Jean Monnet (1888-1979) e basato su una delega graduale di parti di sovranità dagli Stati all'autorità sovranazionale. La materia tributaria s'ispira a quest'ultimo modello, in base al quale gli stati membri delegano la sovranità nazionale in favore di organismi comunitari, anche se nel rispetto dei limiti di quanto previsto nei "Trattati" , rappresentando questi ultimi la principale fonte normativa a cui attingere per disciplinarla. Anche se come verrà approfondito meglio nel prossimo paragrafo diversi sono i limiti previsti negli stessi Trattati, che hanno incagliato le azioni degli organismi comunitari soprattutto in materia d'imposte dirette.

1.2 La tassazione delle società nell'UE: caratteristiche comuni e differenze

La disciplina delle imposte dirette che gravano sul reddito prodotto dalle società ¹, riveste un ruolo del tutto marginale all'interno delle disposizioni contenute sia nei Trattati che nelle fonti del diritto derivato comunitario.

Tale scelta, da parte del Legislatore comunitario è possibile giustificarla sotto due aspetti:

- Come primo elemento, va considerato la volontà del legislatore di non regolamentare la materia tributaria delle imposte dirette al fine di permettere che fosse lo stesso mercato interno a determinare un'autoregolazione dei vari livelli di tassazione nello spirito della libertà di mercato (*TAX Competition* ²)
- Come secondo aspetto, risulta evidente che la scelta di lasciare la competenza della materia delle imposte dirette in capo ai singoli Stati membri, sia la massima espressione dell'esercizio della sovranità degli ordinamenti nazionali in sede comunitaria.

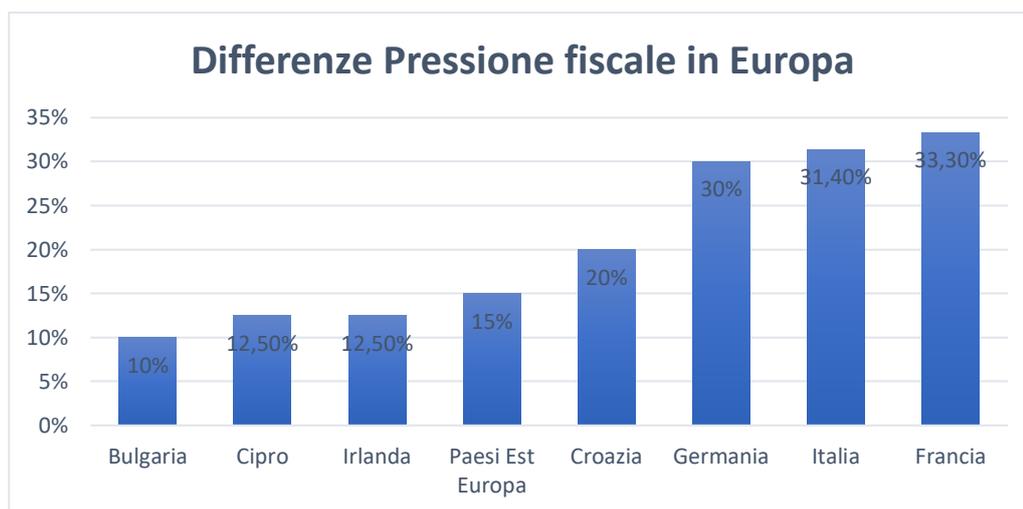
La tutela della libera concorrenza del mercato unico attraverso forme di autoregolazione ibrida ha finito per esasperare l'utilizzo della leva fiscale da parte degli Stati membri economicamente più deboli, rispetto a quelli dotati di un'economia solida che ha permesso loro di avere più margini di manovra in tema di tassazione delle imprese soprattutto in periodi di crisi economica come quello degli ultimi anni. Ad oggi quindi, all'interno dell'Unione Europea, di fatto, vi sono tanti sistemi di imposizione fiscale diretta quanti sono gli Stati membri, ognuno con le proprie caratteristiche funzionali che occorre analizzare se si vuole comprendere appieno le distanze che intercorrono tra tali sistemi e le possibili soluzioni normative da adottare in sede comunitaria per intraprenderne l'armonizzazione.

Confrontando i dati forniti dall'EUROSTAT all'interno del rapporto annuale denominato "*Taxation trends in the European Union*"³ del 2015, è possibile rinvenire l'enorme distanza che intercorre in termini di aliquota di imposta, tra i Paesi appartenenti al c.d. blocco costituente e quelli neoentrati.

¹ Cfr. B. BELLE' – F. BATISTONI FERRARA, *L'imposta sul reddito delle imprese commerciali*, Padova, CEDAM, 2007.

² Cfr. F. GALLO sul tema della Competizione fiscali tra gli Stati nell'UE e la necessità di un'armonizzazione fiscale in Europa, in SPECIAL ISSUE n°7/2015, Roma, BANCARIA EDITRICE, 2015.

³ Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>



Come si evince dal grafico sopra, i Paesi dell'est Europa sono in grado di "offrire" aliquote di imposte ben più basse e competitive rispetto a quelle dei Paesi più industrializzati.

La disomogeneità di trattamento fiscale che abbiamo appena descritto ha scatenato una concorrenza fiscale tra i paesi per attirare gli investimenti delle imprese e allo stesso tempo indotto le grandi multinazionali a riorganizzarsi per poter sfruttare la relativa condizione attraverso meccanismi elusivi e a limite del legale. Il tema della tassazione del reddito delle imprese ⁴ assume un ruolo di fondamentale importanza in riferimento alla tutela della corretta concorrenza tra gli operatori economici per i quali, diventa inevitabile operare all'interno di un mercato che consenta di avere una omogeneità di trattamento fiscale. Tale omogeneità, come si vedrà all'interno del presente paragrafo, non è stata garantita per vari motivi che saranno oggetto di approfondimento nei prossimi paragrafi, inoltre particolare attenzione sarà dedicata alle disposizioni intraprese a livello comunitario per limitare le pratiche poco ortodosse delle imprese e quali progetti sono ancora in cantiere dalla cui implementazione potrebbero ottenersi risultati concreti per contribuire a limitare il relativo fenomeno.

2. Le fonti normative comunitarie fiscali

Per una maggiore comprensione e chiarezza degli argomenti che affronteremo di seguito, ritengo sia doveroso passare in rassegna le fonti normative comunitarie ⁵ e le caratteristiche che li contraddistinguono.

⁴ Cfr. La tassazione delle società nell'Europa allargata, Roma, EDIZIONI DISCENDO AGITUR, 2012.

⁵ Cfr. A. Fantozzi, Diritto tributario, UTET, 2013; F. AMATUCCI, Principi e nozioni di diritto tributario, Torino, GIAPPICHELLI, 2013.

Essi si distinguono nel seguente modo:

- Fonti primarie o diritto primario e comprendono essenzialmente i “Trattati istitutivi” della Comunità europea, successivamente divenuta Unione europea.
- Fonti derivate, che si distinguono in *diritto derivato unilaterale e convenzionale* e costituite da atti normativi che trovano la loro fonte nei trattati.

Gli atti unilaterali possiamo distinguerli in atti menzionati e non menzionati ⁶.

- gli atti menzionati sono :
 - ✓ Il Regolamento
 - ✓ Le Direttive
 - ✓ Le Decisioni
 - ✓ I Pareri e le Raccomandazioni

⁶ Cfr. Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

- Gli Atti non menzionati denominati anche Atipici sono :
 - Le Comunicazioni
 - Le Raccomandazioni
 - Libri Bianchi E Verdi

Al vertice dell'ordinamento giuridico si collocano i Trattati istitutivi come si deduce dalla lettura dello stesso "Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea" (TFUE) ⁷.

Mentre le fonti di diritto derivato possono essere utilizzate solo ove una previsione esplicita in tal senso sia contenuta nel Trattato e nella misura in cui ciò si renda necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti dallo stesso ⁸. In sostanza si tratta di una competenza detta "negativa" il cui scopo è di prevenire misure che possano ostacolare la libertà di circolazione delle merci, persone, i servizi e capitali all'interno dell'Unione Europea. Al fine della realizzazione di quest'ultimo obiettivo, sono state predisposte diverse disposizioni nei trattati, mentre come meglio sarà compreso nel prosieguo della trattazione, meno importanza venne attribuita alle regole che definiscono il regime fiscale applicabile alle società. Nei prossimi paragrafi cercheremo anche di comprendere i probabili motivi che ispirarono questa scelta da parte dei padri costituenti dell'Unione Europea e dei pochi sforzi fatti per porvi rimedio.

2.1 Le disposizioni fiscali nel TFUE

La principale fonte in materia fiscale contenuta nel TFUE è prevista nel capo 2 intitolato "Disposizioni Fiscali"⁹ che contiene gli art 110-113 (ex articoli 90 – 93).

Dalla lettura di queste disposizioni si desumono i seguenti principi tributari:

- Il principio non discriminazione
- Il principio di armonizzazione delle imposte indirette

⁷ Cfr. Parte Prima - Art. 1 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

⁸ Cfr. Art. 292 del Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea in cui si esplicita che, "Il Consiglio adotta raccomandazioni. Delibera su proposta della Commissione in tutti i casi in cui i trattati prevedono che adottati atti su proposta della Commissione. Delibera all'unanimità nei settori nei quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione. La Commissione, e la Banca centrale europea nei casi specifici previsti dai trattati, adottano raccomandazioni".

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

⁹ Cfr. Capo 2 del TFUE

Il primo principio (dedotto dalla lettura congiunta degli art. 110–112 TFUE)¹⁰ ha lo scopo di limitare agli stati membri l’emanazione di norme protezionistiche a favore dei propri prodotti nazionali o che possano comportare la creazione di barriere fiscali analoghe a quelle doganali e quindi in contrasto con una delle quattro libertà fondamentali dell’UE. Anche il principio di armonizzazione persegue il medesimo scopo, che possiamo affermare che è stato raggiunto in tema di imposte indirette attraverso la disciplina delle imposte sul valore aggiunto. Gli articoli 110-112 del TFUE si caratterizzano per porre dei **limiti negativi** d’intervento agli stati membri in materia fiscale, e che consistono sostanzialmente in regole di buona condotta e tese a far rispettare il principio di libera circolazione delle merci tra Stati membri¹¹.

Mentre l’art. 113 si caratterizza in **chiave positiva** in quanto dispone l’armonizzazione delle legislazioni sulla fiscalità indiretta degli Stati membri al fine di garantire un corretto funzionamento del mercato interno¹².

Dall’analisi degli art. 110-113 del TFUE si desume che l’armonizzazione citata negli stessi, può essere realizzata procedendo all’eliminazione o modifica di norme contemplate dagli ordinamenti nazionali e che si discostano da quanto previsto nei trattati, allo scopo di realizzare il mercato comune. In linea con quanto detto e per il raggiungimento del relativo obiettivo, l’art. 115 TFUE conferisce al Consiglio Europeo, il potere di adottare delle “Direttive” volte al ravvicinamento delle disposizioni

¹⁰ Cfr. art 110-112 del Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea

¹¹ Cfr. Cit. Art. 110-112 TFUE

Art. 110 “Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari. Inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni.

Art. 111 TFUE “I prodotti esportati nel territorio di uno degli Stati membri non possono beneficiare di alcun ristorno di imposizioni interne che sia superiore alle imposizioni ad essi applicate direttamente o indirettamente.

Art. 112 “Per quanto riguarda le imposizioni diverse dalle imposte sulla cifra d'affari, dalle imposte di consumo e dalle altre imposte indirette, si possono operare esoneri e rimborsi all'esportazione negli altri Stati membri e introdurre tasse di compensazione applicabili alle importazioni provenienti dagli Stati membri, soltanto qualora le misure progettate siano state preventivamente approvate per un periodo limitato dal Consiglio, su proposta della Commissione”. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.

¹² Cfr. art. 113 TFUE *dispone che: Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.*

legislative previste dagli stati membri e che possono influenzare negativamente l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno”¹³, anche se la relativa approvazione è subordinata alla regola dell'unanimità ovvero occorre il consenso di tutti i paesi membri. La relativa disposizione sembra assumere rilievo in materia d'imposizione indiretta anche se esiste un filone della dottrina tributaria¹⁴ che sostiene l'applicabilità della norma in materia d'imposte dirette¹⁵. Tuttavia, come meglio sarà approfondito nei prossimi paragrafi, le relative fonti normative sono state utilizzate in materia d'imposte dirette per l'emanazione delle direttive volte a contenere il fenomeno di doppia imposizione e per l'introduzione di misure in favore delle attività economiche transfrontaliere. Anche se occorre evidenziare che il motivo principale risiede nell'esigenza di rimuovere delle distorsioni di carattere fiscale tra gli Stati membri che potessero compromettere il funzionamento del mercato comune.

Meritano particolare attenzione le disposizioni previste dagli art. 107-109 del TFUE sugli aiuti di Stato, poiché impongono al legislatore nazionale il divieto di emanare norme tributarie aventi carattere agevolativo che siano in contrasto con quanto previsto dal TFUE. Ulteriori riferimenti alla materia tributaria rinvenibili dai Trattati si riscontra negli art. 28 e seguenti, da cui si desume il principio della libera circolazione delle merci volto a porre il divieto di istituire dazi doganali o imposte equivalenti e contestualmente a permettere di definire una tariffa doganale comune nei rapporti tra i paesi appartenenti all'Unione Europea e paesi terzi. Tale principio è fondamentale per la realizzazione del mercato comune e rappresenta dal punto di vista fiscale il primo passo verso l'armonizzazione della tassazione a livello europeo¹⁶. Con l'abbattimento delle barriere doganali interne possiamo affermare che è stato eliminato uno degli elementi distorsivi per le scelte dell'allocazione degli investimenti.

Risulta di particolare interesse osservare l'importante assenza all'interno del TFUE nel capo sulle disposizioni fiscali, di qualsiasi riferimento all'imposizione diretta, sia per quanto riguarda la sua armonizzazione, sia in merito al principio di non discriminazione. Tale scelta anche se opinabile

¹³ Cfr. Art. 115 TFUE

¹⁴ Cfr. G. MELIS, Lezioni di diritto tributario, Torino, G. GIAPPICHELLI, 2015, p. 165. Altro autore che vede applicabile l'art. 115 del TFUE è Boria in Diritto tributario europeo.

¹⁵ Cfr. Boria in Diritto tributario europeo.

¹⁶ Cfr. Art. 28 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea specifica che *“L'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi”*.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

sembra coerente con l'idea d'Europa delineatasi al momento del suo concepimento il cui obiettivo primario è la tutela mercato unico.

2.2 Regolamenti e direttive in materia fiscale

Dopo aver discusso dell'importanza del TFUE per la materia tributaria, in questo paragrafo mi soffermerò su quella del diritto tributario derivato¹⁷, in particolare sui regolamenti e direttive. La fonte principale per forza e intensità normativa è il regolamento dato il suo carattere obbligatorio in tutti i suoi elementi e la diretta applicabilità in ciascuno degli Stati membri ovvero la produzione dei suoi effetti giuridici senza che vi sia la necessità di un atto di recepimento. Per cui viste le caratteristiche di questo strumento giuridico e lo scarso utilizzo dello stesso, si desume la scarsa volontà della maggioranza degli Stati membri di uniformare la materia tributaria, soprattutto in materia d'imposte dirette. Come sopradetto l'attuale ordinamento Europeo risulta ancora troppo vincolato alle scelte dei singoli Stati, i quali hanno dato prova di non volere adottare decisioni che compromettano in maniera profonda la propria sovranità decisionale in una materia fondamentale come quella fiscale. Tanto è vero che l'utilizzo del "Regolamento" si riscontra in casi isolati e sostanzialmente per la disciplina delle seguenti materie:

- In materia di dazi doganali¹⁸ per l'abolizione delle barriere interne e la creazione di una disciplina unitaria relativa alla circolazione dei beni provenienti dall'estero¹⁹.
- Per favorire la cooperazione e lo scambio d'informazioni²⁰.
- Per la prevenzione di frodi in materia di IVA²¹.
- Per il miglioramento della cooperazione amministrativa in materia di accise²².

¹⁷ Cfr. G. RIPA, La fiscalità d'impresa, Milano, CEDAM, 2011, p. 56 ss.

¹⁸ Cfr. Boria in Diritto tributario europeo, p. 89 e ss.;

¹⁹ Cfr. Reg. n. 950/68 istitutivo della tariffa doganale comune; Reg. n. 802/68 la definizione dell'origine delle merci Reg. n. 2913/93 del 1992 l'introduzione del codice doganale comunitario. Il più recente regolamento n° 952 / 2013

²⁰ Cfr. REGOLAMENTO (CE) N. 1925/2004 DELLA COMMISSIONE del 29 ottobre 2004
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R1925-20070101&from=IT>

²¹ Cfr. REGOLAMENTO (UE) N. 904/2010 DEL CONSIGLIO del 7 ottobre 2010
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0904&qid=1517597277024&from=IT>

²² Cfr. REGOLAMENTO (CE) N. 2073/2004 DEL CONSIGLIO del 16 novembre 2004
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2073&rid=1>

A differenza del Regolamento, maggior successo in campo fiscale l'ha riscosso lo strumento della "Direttiva comunitaria", questo anche grazie alle sue caratteristiche intrinseche che lo rendono uno strumento più elastico e meno vincolante per gli stati membri che devono recepirlo. Le direttive²³ sono atti disciplinati dall' articolo 288 del TFUE al terzo comma, il quale prevede che siano atti vincolanti verso "lo Stato membro per il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi da utilizzare a tal fine". Questo comporta che la disciplina della direttiva non si sostituisce alle norme nazionali, piuttosto gli Stati membri devono recepire nell'ordinamento interno le disposizioni della direttiva stessa²⁴. Si tratta dunque di uno strumento normativo meno rigido rispetto al regolamento, poiché lascia agli Stati membri la possibilità di adottare liberamente le misure volte al raggiungimento del risultato individuato all'interno della direttiva²⁵. Date le sue caratteristiche "la direttiva" è divenuto lo strumento legislativo più usato per il settore fiscale in sede europea. Diverse sono le direttive emanate durante il lungo processo di armonizzazione della disciplina fiscale a livello comunitario, soprattutto in materia d'imposte indirette, alcune delle quali saranno oggetto di approfondimento nel prossimo paragrafo.

2.3 La politica Fiscale Europea sulle imposte indirette

Come evidenziato nel paragrafo precedente lo strumento della "direttiva" è stato largamente usato per disciplinare il settore delle imposte indirette a livello comunitario, soprattutto per procedere all'armonizzazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Le Direttive hanno permesso di creare un sistema che preservasse il principio della neutralità fiscale nei rapporti commerciali tra imprenditori. Questo è stato possibile al termine di un processo che può essere articolato in tre fasi:

1. In questa fase si collocano due direttive importanti:
 - ✓ La direttiva n° 227/67
 - ✓ La direttiva n° 228/67

²³ Cfr. F.CAPELLI, Le direttive comunitarie, Milano, 1983.

²⁴ Cfr. FANTOZZI, Diritto tributario, UTET, 2013, p. 202 – 203

²⁵ Cfr. L. PERRONE, L'armonizzazione dell'Iva: il ruolo della Corte di giustizia, gli effetti verticali delle direttive e l'affidamento del contribuente, in Rassegna Tributaria, n.2 del 2006

Con le suddette direttive è stato introdotto il principio di uniformità dell'imposta sul valore aggiunto in tutti gli Stati membri, sia per quanto riguarda la definizione dell'imposta che il suo funzionamento.

2. Nella seconda fase si collocano le seguenti disposizioni:

- ✓ La direttiva n° 680/91
- ✓ La direttiva n° 77/92
- ✓ La direttiva n° 111/92

Con queste ultime si è teso procedere al riavvicinamento delle aliquote e delle basi imponibili e programmato il passaggio dalla tassazione correlata all'imposizione nel paese di destinazione con il principio di tassazione all'origine.

3. Durante la terza fase si è provveduto all'armonizzazione e coordinamento delle numerose direttive che l'UE ha prodotto nel tempo, con la direttiva 112/2006 chiamata anche Direttiva IVA.

Relativamente all'armonizzazione delle imposte indirette (soprattutto in tema di IVA) è possibile affermare che l'obiettivo è stato raggiunto attraverso l'attuazione dell'art. 113. I passi fatti per l'armonizzazione dell'IVA in Europa sono stati rilevanti, nonostante l'esistenza di limiti di natura procedimentale come la regola dell'unanimità per l'approvazione-modifica di norme di competenza del Consiglio Europeo, segno di quanto ancora le istituzioni europee siano ancorate e per un certo senso subordinate alle volontà politica degli Stati membri.

Un altro importante impulso di armonizzazione eseguito attraverso le direttive riguarda le accise, ovvero le imposte sulla fabbricazione o vendita di alcuni prodotti e servizi. Data la natura di questa imposta, essa è stata da sempre oggetto di importante attenzione da parte del legislatore europeo, al fine di tutelare l'integrità del mercato unico.

A questo scopo sono state emanate le seguenti disposizioni:

- ✓ La direttiva n° 12/92 che ha fissato le regole di base del tributo
- ✓ La direttiva n. 118/2008 che ha abrogato la 12/92

Ulteriori disposizioni in materia di imposte indirette attraverso lo strumento della Direttiva, sono state emanate per regolamentare la tassazione della concentrazione di capitali e sulle operazioni sui titoli (per ultima direttiva n. 7/2008), al fine di rendere partecipe la finanza al risanamento economico dell'area euro data la forte crisi economica che dagli Stati Uniti si stava ripercuotendo in Europa.

3. Il processo di armonizzazione fiscale Europeo

In questo paragrafo ripercorreremo le fasi più importanti del processo di armonizzazione fiscale comunitario in materia d'imposte Dirette. L'obiettivo è di analizzare le misure fiscali adottate in Unione Europea nel corso del tempo, questo al fine di comprendere i risultati raggiunti in materia d'imposte dirette. Prima di ripercorrere le tappe che hanno condotto il processo di armonizzazione fiscale in Unione Europea, voglio ancora evidenziare che purtroppo le fonti normative dell'Unione Europea che divenne Unione Europea in seguito all'entrata in vigore del trattato di Maastricht, non prevede espressamente nessun richiamo alle imposte dirette. Tutto questo ha influito enormemente nel processo di armonizzazione fiscale, per cui si è dovuto procedere per via interpretativa di alcune disposizioni al fine di disciplinare la relativa materia. L'interpretazione di alcune disposizione del TFUE ha permesso che venissero intraprese alcune azioni volte all'armonizzazione²⁶ e riavvicinamento²⁷ delle legislazioni nazionali in materia di imposizione diretta, anche se come vedremo il percorso per raggiungere un qualche risultato è stato lungo e travagliato. Dalle ricerche effettuate ho potuto riscontrare che il dibattito sull'armonizzazione delle imposte dirette ebbe inizio già dagli anni Sessanta in quando si era diffusa l'idea procedere a un adeguamento delle imposte nazionali sulla base di un modello comune di ispirazione Europea.

A contribuire in modo rilevante a far prendere consapevolezza a livello Europeo dell'importanza di procedere all'armonizzazione fiscale, un ruolo rilevante è d'attribuire all'attività di analisi economica svolta dal Comitato Fiscale e Finanziario nel 1960, quest'ultimo venne istituito per aiutare la Commissione a fare delle scelte razionali per risolvere i problemi di politica fiscale e finanziaria.

L'obiettivo principale era analizzare se e in quale misura la presenza di disparità fiscali esistenti tra i Paesi membri avessero potuto impedire, l'instaurazione di un mercato comune e l'espansione economica.

²⁶ Cfr. Art. 113 TFUE: *Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.*

²⁷ Cfr. Art. 115 TFUE : *il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno.*

L'attività svolta dal comitato si concretizzò con la redazione di una relazione Tecnico-Economica conosciuta come rapporto Neumark²⁸ per via del nome del suo relatore. Proprio nel rapporto emerge la consapevolezza che si dovessero adottare delle misure a livello Europeo per cercare di ridurre gli effetti distorsivi che le differenze in ambito fiscale avrebbero creato al mercato comune²⁹, dato che le imprese che vi operano sostengono costi fiscali differenti nei vari paesi, considerato che questi ultimi incidono sui prezzi praticati si sarebbero avvantaggiate le imprese con sede nei paesi in cui la pressione fiscale è minore³⁰.

Nel rapporto Neumark venne evidenziato che per contrastare il problema della disparità dei prezzi causata dalle differenze di pressione fiscale esistenti tra i paesi membri, si dovesse procedere a un ravvicinamento fiscale e a una migliore cooperazione tra le amministrazioni finanziarie nazionali³¹, e raggiungere l'obiettivo occorresse realizzare un "programma di armonizzazione fiscale" da realizzarsi nelle seguenti tre fasi :

Le azioni che secondo il rapporto Neumark dovevano essere intraprese sono le seguenti :

- Nella fase uno eliminare l'imposta cumulativa sulla cifra d'affari lorda a cascata e di sostituirla con l'IVA e procedere all'armonizzazione delle disposizioni in materia di tassazione dei dividendi e degli interessi.
- Nella fase due procedere all'armonizzazione delle imposte sulle società, ravvicinare la tassazione del reddito delle persone fisiche e stipulare una convenzione multilaterale contro le doppie imposizioni.
- Infine, nella fase tre procedere all'istituzione di un servizio comunitario di informazione con lo scopo di effettuare controlli volti a limitare l'evasione, mettere appunto delle procedure per permettere di eseguire la compensazione finanziaria per le imprese che operano su diversi Paesi appartenenti alla vecchia CEE e creare una Corte di Finanze Europea per la risoluzione dei conflitti fiscali.

²⁸ Cfr. Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario, Bruxelles, 1962

²⁹ Cfr. BURGIO, Manuale di diritto comunitario, cit., 500.

³⁰ Cfr. ROMOLI-VENTURI, Breve storia di quindici anni di lavori nel campo dell'armonizzazione delle imposte delle Comunità economiche europee, in Tributi, 1980.

³¹ Cfr. SACCHETTO, La politica fiscale della CEE e le prospettive dell'armonizzazione fiscale, in Dir. comm. scambi internaz., 1982, 807.

Si tratta di misure importanti ma che per parecchi rallentamenti per le ormai note cause, venne dato seguito molti anni dopo il rapporto Neumark e di cui si discuterà nei prossimi paragrafi, durante i quali verranno analizzate le principali cause delle problematiche che si sono dovute affrontare per raggiungere gli obiettivi prima menzionati.

3.1 Il programma di armonizzazione.

L'attività di armonizzazione proseguì negli anni successivi al Rapporto Neumark, una volta concluso il cosiddetto "periodo transitorio"³² in cui continuò l'opera di progressiva costituzione del mercato comune. Un notevole contributo arrivò dagli studi effettuati dalla commissione, attraverso cui si giunse alla stesura del "Programma di armonizzazione delle imposte dirette". In questo documento sono state introdotte due proposte di Direttiva:

- Riguardante i rapporti "Madre-figlie" tra imprese appartenenti ai gruppi.
- L'elaborazione di un modello per l'eliminazione delle doppie imposizioni societarie.

Il documento proponeva di limitare l'armonizzazione a quanto necessario per il buon funzionamento del mercato comune, ribadendo la necessità di un certo ravvicinamento in materia d'imposte dirette.

Il programma si articola in diverse sezioni in cui sono elencati alcuni propositi per attenuare le disparità di trattamento fiscale all'interno dell'Unione Europea. Tra gli obiettivi menzionati nel programma si rilevano per la loro importanza i seguenti:

- Evitare che i costi di produzione e la redditività dei capitali investiti e l'attrattiva degli stessi, fosse influenzata essenzialmente dalle disparità di trattamento fiscale esistenti tra i paesi dell'unione.
- Evitare che i sistemi fiscali ostacolassero lo sviluppo delle imprese, limitando loro la possibilità di effettuare azioni di riorganizzazione aziendale e divenire più efficienti.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati, si consolidò l'idea di procedere mediante un coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri. Il piano programmatico prevedeva d'individuare le misure volte ad eliminare gli ostacoli fiscali alle operazioni di concentrazione, permettendo alle imprese Comunitarie di essere più efficienti e maggiormente competitive a livello internazionale. Un ulteriore importante contributo all'opera di armonizzazione scaturì dal Rapporto

³² Cfr. SACCHETTO, Politiche Comunitarie: politica fiscale, in Dir. prat. trib., 1989, I, 1023.

Werner ³³, il quale doveva costituire, secondo le indicazioni politiche scaturite dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo riunitisi all'Aja nel dicembre 1969, una sorta di piano pluriennale per la realizzazione di un'unione economica e monetaria. La fiscalità doveva appunto rappresentare uno degli strumenti più incisivi per raggiungere tale traguardo. Sulla questione, il Rapporto indicava, tra le misure più urgenti da adottare, l'armonizzazione dell'imposta sul valore aggiunto, delle accise, del regime fiscale applicato agli interessi derivanti da valori mobiliari a reddito fisso e dai dividendi, della struttura delle imposte sulle società nonché l'estensione delle franchigie fiscali accordate al passaggio delle frontiere intracomunitarie. Appariva matura, già allora, la consapevolezza che l'unione economica e monetaria si sarebbe potuta realizzare solo attraverso il trasferimento agli organismi Europei dei poteri tradizionalmente spettanti agli Stati membri, senza che vi fosse, comunque, una concreta volontà di stravolgere vecchi equilibri strutturali e regionali ³⁴. Tuttavia, nonostante i buoni auspici passarono parecchi anni prima che si passasse ad effettuare azioni concrete con l'emanazione di direttive per la realizzazione degli obiettivi prima menzionati.

3.2 L'empasse della politica fiscale europea fino agli anni Ottanta

Tuttavia, nonostante i buoni auspici l'ambizioso progetto ha subito diverse battute d'arresto a causa della mancanza di volontà da parte degli stati membri di perdere una competenza fondamentale come quella sul fisco, ma soprattutto per via della regola dell'unanimità che attribuisce a ciascuno Stato il potere di interdizione sulla materia fiscale, determinando nel corso del tempo una paralisi del processo di armonizzazione fiscale. Infatti, dopo un decennio di dibattiti a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta è stato abbandonato ogni progetto di armonizzazione a livello Europeo, limitandosi al mero coordinamento (governo delle differenze) delle politiche fiscali, attraverso interventi di cosiddetta soft law per superare l'ostacolo della regola dell'unanimità, quindi mediante l'utilizzo di strumenti giuridici che per loro natura attribuiscono grande discrezionalità agli stati membri relativamente all'implementazione delle indicazioni di stampo Europeo nel proprio sistema giuridico.

In questo percorso non lineare di integrazione un ruolo rilevante per la definizione delle politiche fiscali l'ha avuto la Corte di Giustizia. Quest'ultima facendo leva sul principio di non discriminazione in base alla nazionalità e sulle connesse libertà fondamentali ha influito molto sulla determinazione

³³ Cfr. Il Rapporto Werner (su cui v. GUCE 11 novembre 1970, n. C/136) fu redatto da un comitato di studio nominato dal Consiglio il 6 marzo 1970, esso prende il nome dal primo ministro del Lussemburgo, Pierre Werner, preposto a presiedere i lavori del comitato.

delle norme nazionali del settore tributario contrarie al diritto Comunitario, attraverso un meccanismo che la dottrina ha chiamato di «trasformazione indotta» delle norme tributarie nazionali.

Tra gli interventi della Corte che meritano di essere menzionati, ricordiamo l'attenuazione della doppia imposizione degli utili societari, dal cui impulso è scaturita la necessità di modificare le modalità di tassazione degli stessi. Tuttavia, è fondamentale evidenziare che gli interventi della Corte di Giustizia non potevano essere sostitutivi a quelli derivanti dalle altre istituzioni europee.

3.3. Dall'armonizzazione al ravvicinamento fiscale

Come descritto nel paragrafo precedente il processo di armonizzazione fiscale rimase incagliato per i motivi sopra menzionati. Il dialogo sulla possibilità di procedere a un ravvicinamento fiscale si riprese a fine anni Ottanta in concomitanza con l'approvazione dell'Atto unico europeo volto alla realizzazione progressiva dell'unione economica e monetaria. In quella occasione si evidenziò l'importanza di emanare delle direttive volte a un ravvicinamento delle disposizioni legislative fiscali con lo scopo di facilitare l'instaurazione del mercato comune. L'idea di puntare a un graduale armonizzazione fiscale tra Paesi membri dell'allora CEE si è manifestata già dagli Ottanta, data la manifestata indisponibilità degli Stati membri, a rinunciare tout court alla propria potestà impositiva.

Nel 1985 la Commissione aveva presentato al Consiglio, il Libro Bianco sul completamento del mercato interno, nel relativo documento vennero indicate le linee programmatiche per la nascita entro la fine del 1992 ad un mercato unico europeo.

Nello specifico il relativo documento prevedeva le seguenti azioni programmatiche :

- La rimozione delle Barriere fisiche doganali tra i paesi appartenenti alla futura Unione Europea e delle relative pratiche burocratiche superflue che rallentavano il transito delle merci, capitali e persone.
- La rimozione di tutte le barriere fiscali in modo da ravvicinare le normative dei paesi membri in materia d'imposte indirette
- Il passaggio al principio di tassazione nel paese di origine e l'armonizzazione delle aliquote, in sostituzione dell'allora vigente principio di tassazione nel Paese di destinazione.
- L'introduzione di Metodi chiari per garantire al Paese in cui si realizza il consumo finale del bene/servizio il gettito IVA.

Le relative azioni hanno trovato attuazione nell'atto Unico Europeo con il quale vennero rafforzati i poteri delle istituzioni comunitarie in materia fiscale, nello specifico grazie al principio di

sussidiarietà, quest'ultime potevano intervenire nel caso in cui le differenze normative fiscali dei Paesi membri avrebbero potuto intralciare il mercato unico, quindi in ultima istanza, infatti le politiche fiscali rimanevano nella potestà degli Stati membri che potevano anche delegarla agli enti locali.

Come sopracitato con l'Atto unico europeo sono stati fatti notevoli passi avanti, anche se occorre evidenziare che nonostante venne introdotto come metodo decisionale la regola della maggioranza in modo generalizzato la stessa cosa non avvenne per le materie fiscali per le quali venne mantenuta quella dell'unanimità anche se occorre ravvisare che nonostante tutto, al fine di rispettare gli impegni per la costituzione dell'Unione Europea un ruolo rilevante venne attribuito all'opera di concertazione tra gli obiettivi della Commissione e degli stati membri. Ravvisiamo che proprio mediante questo approccio gli unici provvedimenti di armonizzazione in materia di imposizione diretta furono adottati in quel periodo. Un notevole contributo all'opera di ravvicinamento dei sistemi fiscali è d'attribuire al rapporto "Runding e Monti" attraverso cui sono stati individuati altrettanti rilevanti obiettivi e che saranno oggetto d'analisi nei prossimi paragrafi.

4. Il programma di "Ravvicinamento Fiscale Comunitario"

Come sopracitato al fine di procedere con la costituzione dell'Unione Europea e far funzionare il mercato unico senza distorsioni, la ricerca e l'individuazione delle differenze fiscali tra i Paesi membri divenne una priorità. La vera svolta avvenne negli anni Novanta in cui fu abbandonata l'idea di proseguire nell'azione di armonizzazione per abbracciare una politica di ravvicinamento dei sistemi fiscali nazionali. In quest'ottica venne introdotto il principio di sussidiarietà per evitare che le norme fiscali nazionali potessero creare ostacoli alla libertà di concorrenza e interferire con il processo di integrazione economica. Un notevole contributo verso la svolta al cambiamento di direzione arrivò nel 1992 con il Rapporto Runding in cui si evidenzia l'oggettiva difficoltà di perseguire progetti di armonizzazione fiscale per via della riluttanza degli stati membri da rinunciare al potere fiscale in materia d'imposte dirette. Nel documento emerge chiaramente che per raggiungere gli obiettivi d'integrazione economica occorreva promuovere regole minime di coordinamento per gli operatori transnazionali al fine di evitarli cospicui oneri e allo stesso tempo incentivarli a investire in Unione Europea.

Nel rapporto Runding viene anche evidenziata la natura distorsiva di alcune divergenze fiscali tra i Paesi membri sul sistema economico comunitario, come soluzione veniva consigliata la modifica delle normative che intralciavano le operazioni commerciali in un Unione Europea, l'introduzione di

normative che garantiscano una maggiore trasparenza fiscale. Per raggiungere gli obiettivi prima menzionati, nel rapporto Ruding vengono indicate le seguenti possibili soluzioni:

- Uniformare la base imponibile per il calcolo del carico fiscale e
- Eliminare le agevolazioni fiscali
- Introdurre un'aliquota fiscale unica al fine di limitare la concorrenza fiscale tra i Paesi membri.

Secondo quanto previsto nel rapporto Ruding gli obiettivi sopracitati potevano essere raggiunti anche senza una rigida imposizione da parte delle istituzioni Europee, queste ultime dovevano limitarsi ad emanare le linee guida e in equilibrio con il principio di sussidiarietà. Infatti, era forte la consapevolezza che non poteva essere forzata la mano mediante un'imposizione dall'alto di normative di stampo Europeo e che avrebbero potuto suscitare reazioni avverse degli stati membri e intralciare il percorso di costituzione dell'unità europea.

Per questa ragione la priorità venne allora attribuita al coordinamento ed al mutuo ravvicinamento dei sistemi fiscali degli Stati, ai quali venne affidato il compito di attuare la politica fiscale decisa a livello comunitario (principio di sussidiarietà), secondo un concetto di convergenza elastica che prevedesse la possibilità per ciascuno Stato membro di oscillare, almeno inizialmente, all'interno di limiti non eccessivamente rigidi ed uniforme.

4.1 Il “Rapporto Ruding”

Come sopra accennato il “Rapporto Ruding” ha fornito un notevole contributo al “ravvicinamento dei sistemi fiscali nazionali”. La denominazione del relativo “Rapporto” deriva dal presidente incaricato di dirigere i lavori di un comitato tecnico con il compito di elaborare un rapporto sulla tassazione delle società. L'analisi svolta si rivelò essenziale al fine del convincimento che anziché procedere sulla strada dell'armonizzazione, che per i motivi ricordati difficilmente realizzabile, dovesse raggiungersi un livello minimo uniformità in materia fiscale, tramite due gruppi di provvedimenti, l'uno comprendente le misure volte all'eliminazione delle pratiche di doppia imposizione, l'altro attraverso interventi che attenessero alla struttura stessa dell'imposizione sulle società, (in particolare alle aliquote, alla base imponibile e ai sistemi in concreto applicati nonché agli incentivi fiscali costituenti aiuti di Stato).

Sulla base del relativo rapporto vennero emanate le seguenti direttive:

- Direttiva sulle fusioni (90/434/CEE) evita che fusioni transfrontaliere diano origine a imposte su plusvalenze in casi in cui identiche operazioni fra società residenti risulterebbero esenti.

- Direttiva Madre-Figlia (90/435/CEE) elimina le ritenute sui dividendi tra società dello stesso gruppo residenti in differenti stati Membri.
- Convenzione 90/436/CEE (contro le doppie imposizioni – prezzi di trasferimento)

Con la direttiva “fusioni-cessioni” 90/434/CEE venne sancito il principio di neutralità fiscale delle operazioni di ristrutturazione da parte di società operanti in più paesi per finalità puramente economiche (e non elusive) ovvero le relative operazioni tra due società operanti in due paesi dell’Unione Europea non deve comportare alcuna imposizione delle plusvalenze risultanti da tali operazioni.

Con la direttiva "società madre-figlie", il cui scopo era quello di circoscrivere le linee guida per gli stati membri a creare un sistema normativo adeguato a prevenire la doppia imposizione sia economica che giuridica applicabile ai gruppi presenti in diversi Stati membri. Al fine di garantire la neutralità fiscale nei rapporti di partecipazione tale direttiva stabilisce l’esenzione dei dividendi distribuiti a società controllate o collegate in presenza di alcune condizioni. In particolare, la direttiva prevede l’eliminazione della ritenuta alla fonte in cui hanno sede le imprese figlie, mentre il Paese in cui ha la sede la capogruppo ha due opzioni:

- Esenzione di almeno il 95% del dividendo
- Concessione alla società madre di un credito a fronte dell’imposta pagata dalla società figlia (a titolo di imposta societaria)

L’azione d’impulso comunitario di ravvicinamento è continuata con la Convenzione multilaterale 90/436/CEE contro le doppie imposizioni e prezzi di trasferimento. Entrata in vigore nel 1995 con l’obiettivo di mettere a disposizione dei gruppi operanti a livello europeo una specifica procedura arbitrale per la risoluzione di controversie in merito alla normativa sui prezzi di trasferimento praticati nelle transazioni infragruppo. Con la presente convenzione si è cercato di limitare l’artificio contabile posto in essere dai gruppi societari per trasferire la base imponibile assoggettabile a tassazione nei paesi a fiscalità privilegiata, attraverso la pratica di transazioni infragruppo a prezzi fittizi. Questo comportamento scaturisce soprattutto dalle differenze tra le imposte societarie a cui sono sottoposte le imprese facenti parte del medesimo gruppo, ma anche a causa di regole che permettano di determinare una base imponibile consolidata a cui applicare le aliquote per imposte sul reddito societario, si tratta di un tema molto dibattuto a livello comunitario e oggetto di approfondimento nei prossimi paragrafi.

Dopo Maastricht, soprattutto a partire dal 1996, il dibattito sull'avvio dell'euro ha notevolmente influenzato la politica fiscale comunitaria, questo a causa della mancanza di disponibilità degli Stati membri a rinunciare alla loro potestà fiscale e anche in considerazione che con l'attribuzione della politica monetaria alla BCE avrebbero perduto un importante potere per definire le proprie politiche economiche. Per cui l'opinione prevalente era che per procedere all'armonizzazione fiscale si doveva far leva sul principio di sussidiarietà senza, comunque, doversi arrestare.

Nel 1996, con il Memorandum di Verona e con il successivo Rapporto Monti, la Commissione tracciava un nuovo programma d'azione. La Commissione non riteneva necessaria un'armonizzazione totale dei regimi impositivi europei, né sosteneva l'opportunità di instaurare un livello minimo di imposizione, almeno in materia di imposte societarie. Al contrario si affermava l'esigenza di eliminare la concorrenza fiscale, causa di distorsioni sul mercato, soprattutto su quello del lavoro. Una importante novità in termini di strategia e azioni da intraprendere per affrontare i problemi di carattere fiscale a livello Europeo è d'attribuire al cd. Approccio globale alle politiche fiscali introdotto dai Ministri Ecofin sulla base della comunicazione SEC (96) 487. Nello specifico con il metodo "dell'approccio globale" la commissione la materia fiscale doveva essere tratta in armonia con gli altri obiettivi definiti nel Trattato in materia di sanità, ambiente, energia e trasporti.

4.2 Il Rapporto Monti

L'azione di ravvicinamento fiscale continuò intensamente a fine anni Novanta, seppure con i consueti limiti, grazie al contributo del Rapporto Monti³⁵. Come sopra accennato all'inizio del 1996, dopo il passaggio di consegne tra Scrivener e Monti come Commissario europeo per il mercato interno e la fiscalità, comincio a delinearsi una nuova strategia, definita di "Global approach", che subentrava al "piecemeal approach"³⁶. Secondo tale indirizzo la fiscalità costituiva un elemento del processo integrativo europeo; pertanto, andava ricompresa nell'alveo delle altre politiche comunitarie³⁷. Al fine di lanciare un nuovo dibattito su tale approccio, la commissione definì un nuovo documento presentato in occasione del meeting dell'ECOFIN tenutosi a Verona nell'aprile 1996 fu istituito un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti personali dei ministri delle finanze degli Stati membri e presieduto dal Commissario Monti. Dall'attività del gruppo³⁸ venne individuato un "pacchetto di misure" volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa nell'unione europea, incentrato sul coordinamento fiscale e finalizzato ad evitare solamente le forme più accentuate e distorsive di

³⁵ Cfr. MISCALI, Euro, Armonizzazione fiscale, cit., 90 ss.

³⁶ Cfr. Com (90) 601 del 20 aprile del 1990

³⁷ Cfr. P. Valente, L. Vinciguerra, Scambi d'informazioni profili applicativi nelle verifiche, cit., 192-193

³⁸ Cfr. P. Valente, L. Vinciguerra, Scambi d'informazioni profili applicativi nelle verifiche, cit., 194 ss

competizione. Questo nuovo documento riprende molte delle questioni già affrontate dal rapporto Ruding, sottolineando, però, la necessità di affrontarle in modo organico ed evidenziando, da un lato che il principio di sussidiarietà poteva risolversi in un concreto immobilismo a livello comunitario.

Il pacchetto prende in considerazione congiunta diversi aspetti della tassazione dei redditi (reddito d'impresa, trasferimento di dividendi, reddito da risparmio) e contiene proposte rivolte al Consiglio, dirette a contenere fenomeni di concorrenza fiscale dannosa:

- Un codice di condotta in materia di fiscalità delle imprese e, in parallelo, una comunicazione della Commissione in materia di aiuti di Stato di natura fiscale.
- Una proposta di Direttiva volta ad eliminare le distorsioni derivanti dai vigenti sistemi di tassazione dei redditi di capitale all'interno dell'Unione Europea.
- Una proposta di direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e royalties³⁹ tra Società consociate di diversi Stati membri.

Gli sforzi per combattere la concorrenza fiscale dannosa attraverso l'adozione delle relative misure, consentirebbe agli Stati membri di consolidare le loro capacità di riscossione del gettito fiscale, e avere una leva per ridurre pressione fiscale media sul lavoro⁴⁰. Secondo l'analisi della Commissione la pressione fiscale si era trasferita dai fattori più mobili a quelli "fissi" (lavoro) che insieme all'assenza di coordinamento dei sistemi tributari (in taluni casi la concorrenza fiscale sleale è causa di distorsioni) genererebbe disoccupazione⁴¹. Questa situazione in base alle analisi condotte, si presume che sarebbe si sarebbe aggravata e destinata a diventare fonte crescente di conflitto tra gli stati membri, per cui era necessario raggiungere un maggior coordinamento a livello dell'Unione europea, ma anche in ambito OCSE e G7. L'ampio lavoro della Commissione ha prodotto la sola approvazione del codice di condotta in materia di tassazione delle società⁴², individuando i criteri con cui identificare forme di imposizione dannose per gli altri paesi⁴³:

- Le agevolazioni riconosciute solo a non residenti o per transazioni con non-residenti.
- Le misure fiscali non applicabili al mercato domestico.
- Le agevolazioni riconosciute a società che non svolgono una reale attività economica.

³⁹ Cfr. MISCALI, Euro, Armonizzazione fiscale, cit., 86 ss.

⁴⁰ Cfr. Com. (260) del 2001, Cit. pag. 3

⁴¹ Cfr. Com (495) 97 "Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa"

⁴² Cfr. VALENTE, Scenari e prospettive di sviluppo, cit., 533 ss.

⁴³ Cfr. Com(495) 97 "Allegato, Progetto di Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese", pag. 13

- Regole per la determinazione dei profitti delle multinazionali che differiscono dagli principi contabili internazionali.
- Regole per la determinazione dei profitti delle multinazionali che mancano di trasparenza o mancanza di rigore nelle regole amministrative.

Con il “Rapporto Monti” sembra che in Europa si sia acquisita maggiore consapevolezza sull’importanza d’intensificare l’azione di ravvicinamento fiscale, per evitare una concorrenza dannosa tra gli stati membri. Infatti, come vedremo nei prossimi paragrafi molte delle relative proposte sono state oggetto direttive, grazie all’acquisizione della consapevolezza che la crescente globalizzazione dell’economia anche grazie alla sua digitalizzazione deve essere disciplinata.

4.3 Le comunicazioni e direttive fiscali di ravvicinamento del nuovo secolo

All’inizio del nuovo secolo in Europa sembra consolidarsi l’idea, di non tenere distinti gli obiettivi di politica fiscale da quelli economici ⁴⁴. Lo dimostrano le diverse iniziative d’impulso europeo portate avanti in quegli anni, che determinarono un mutamento della politica fiscale comunitaria. Di seguito verranno passate in rassegna le principali comunicazioni e direttive fiscali emanate nel nuovo secolo al fine di comprendere meglio la “strategia comunitaria di coordinamento fiscale”, che, come abbiamo avuto modo di analizzare nei precedenti paragrafi, era già stata considerata all’inizio degli anni Novanta. Sulle orme degli studi avviati in quel periodo scaturirono diverse proposte interessanti, per proseguire con l’opera di ravvicinamento fiscale, anche se come abbiamo avuto modo di discutere tante iniziative vennero messe in cantiere ma a cui non venne dato seguito. Tuttavia, il lavoro condotto dalla commissione non andò del tutto perduto, infatti con l’avvento del nuovo secolo assistiamo un mutamento del contesto economico sia europeo che internazionale. In Europa viene introdotta la moneta unica con tutte le implicazioni del caso, inoltre si procede verso un allargamento di quella che allora è definita comunità economica europea, per via dell’ingresso di altri Paesi, mentre a livello mondiale assistiamo ad una crescente globalizzazione dell’economia per via della sua crescente digitalizzazione. Questi menzionati sono solo alcuni dei fattori che fanno presagire la possibilità d’intensificare l’opera di ravvicinamento fiscale tra i paesi aderenti all’Unione Europea di cui si discute nei prossimi paragrafi.

⁴⁴ Cfr. COM (2001) 260 del 23 maggio pag. 3

4.4 L'analisi della Comunicazione 260/2001” La politica fiscale e priorità per gli anni a venire”

All'inizio del nuovo secolo sembrava che ci fossero tutte le condizioni per intensificare la relativa attività di coordinamento fiscale, proprio in tal senso s'inquadra la Comunicazione 260/2001, intitolata “La politica fiscale e priorità per gli anni a venire”⁴⁵. In essa si tengono in considerazione i mutamenti economici globali che si stavano manifestando e la necessità di adottare degli interventi in sede Comunitaria per farvi fronte. Particolare attenzione è riservata al meccanismo decisionale adottato in campo fiscale, evidenziando come la regola dell'unanimità che governa l'approvazione delle proposte, abbia come principale implicazione una scarsa trasformazione delle stesse in disposizioni. La relativa osservazione viene fatta anche perché una proposta avente ad oggetto un maggiore coordinamento fiscale, era stata avanzata diversi anni prima⁴⁶ senza sortire quasi alcun risultato. Nella seconda sezione della comunicazione vengono evidenziate le sfide che negli anni avvenire l'Europa dovrà affrontare sia nell'ambito del progressivo completamento del mercato unico che della realizzazione dell'unione economica e monetaria, anche considerando il futuro allargamento dell'Unione Europea ad altri Stati, ma soprattutto la crescente digitalizzazione dell'economia e del commercio elettronico, che hanno comportato una trasformazione sostanziale e rendendo sempre più globalizzata l'economia⁴⁷. La principale preoccupazione manifestata dalla Commissione più volte ribadita nella codesta comunicazione è rappresentata dagli ostacoli fiscali e le conseguenze negative che essi hanno sull'economia Europea, rivelandosi fattori che potrebbero nuocere l'esercizio delle quattro libertà fondamentali previste dal Trattato e impedire gli obiettivi fissati a Lisbona dal Consiglio. Di conseguenza la Commissione sollecita a concentrarsi sull'eliminazione degli ostacoli e delle distorsioni, sull'eliminazione delle disfunzioni connesse all'esistenza di 15 regimi fiscali diversi all'interno dell'UE⁴⁸. Orami risulta consolidata l'idea che gli obiettivi di politica fiscale non possono essere perseguiti in maniera isolata, ma occorre individuare una strategia di ampia portata che comprenda obiettivi generali della politica dell'UE.

Nella comunicazione tale strategia sembra ben delineata, infatti sono stati individuati diversi punti su cui basare la politica fiscale dell'UE⁴⁹ :

- Diventare una economia basata sulla conoscenza e che si profili come la più competitiva al mondo , proprio come previsto dal trattato di Lisbona.

⁴⁵ Cfr. COM (2001) 260

⁴⁶ Cfr. COM (97) 495 – in particolare i paragrafi da 3 a 11, che spiegano l'esigenza di un coordinamento fiscale.

⁴⁷ Cfr. CONSIGLIO EUROPEO LISBONA 23 E 24 MARZO 2000 http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

⁴⁸ Cfr. COM (2001) 260, pag. 3

⁴⁹ Cfr. COM (2001) 260, Cit., pag. 4

- Consentire a tutti gli Stati membri di competere in condizioni di parità, promuovere il buon funzionamento e lo sviluppo del mercato interno
- Ridurre l'onere fiscale nell'UE e promuovere il consolidamento fiscale

Al fine di conseguire gli obiettivi sopra indicati la commissione fa notare che non è necessario procedere ad una armonizzazione totale dei regimi tributari degli Stati membri, ai quali precisa può essere lasciata piena discrezionalità nel limite del rispetto delle norme comunitarie, considerato che secondo la stessa in diversi settori fiscali non è necessaria, ma deve essere tenuto conto delle posizioni emerse in sede OCSE. Riguardo alle imposte dirette la Commissione insiste sull'adozione di una strategia di ravvicinamento fiscale tra gli stati membri ⁵⁰. A tal fine specifica che sono in atto degli studi per la definizione di un modello fiscale favorisca la concorrenza fiscale non dannosa tra gli stati membri e l'attività commerciale transfrontaliera, ma che allo stesso tempo sia idoneo a scongiurare il fenomeno di erosione delle basi imponibili nazionali con il fine di ridurre l'onere fiscale ⁵¹. Tra gli strumenti suggeriti per realizzare i nuovi obiettivi di politica fiscale è prevista la possibile creazione di un nuovo organismo incaricato di coordinare le questioni fiscali in sede di Consiglio e il passaggio al voto a maggioranza qualificata per favorire l'approvazione delle proposte, anche se quest'ultima sembra non essere una esigenza, forse per la consapevolezza che difficilmente troverebbe il consenso degli stati membri a modificare il trattato verso quella direzione. Un'ulteriore considerazione è fatta in merito alla partecipazione dell'UE all'OCSE di cui è membro senza diritto di voto, specificatamente si evidenzia che accade spesso che in tale sede gli stati comunitari partecipino senza avere concordato una linea comune, il che rende debole la stessa posizione comunitaria, proponendo di definire le modalità attraverso cui coordinare le opinioni espresse dagli Stati membri in occasione delle discussioni fiscali in sede di OCSE pur senza modificare il quadro istituzionale, compresi i diritti di voto degli Stati membri ⁵². Si tratta di un importante passo avanti, almeno nella volontà di proseguire nell'opera di ravvicinamento fiscale in materia d'imposte dirette, che, come vedremo nel prossimo paragrafo, è convertita in proposte concrete. Anche se il percorso appare ancora lungo proprio a causa della regola dell'unanimità prima richiamata e su cui gli stati membri non sembrano cedere verso il cambiamento.

⁵⁰ Cfr. Com (2001) 260, Imposizione diretta sezione 3.2

⁵¹ Cfr. Com (2001) 260, Imposizione diretta sezione 3.2.1

⁵² Cfr. Com (2001) 260, Imposizione diretta sezione 3.2.2

4.5 L'analisi della Comunicazione 582/2001 "Company taxation in the internal market"

L'attività di coordinamento fiscale è continuata con la comunicazione 582/2001 denominata "company taxation in the internal market"⁵³ il cui scopo era quello di ridurre gli ostacoli fiscali per le attività transfrontaliere e rendere più efficiente il mercato interno. Per far fronte al problema delle disparità fiscali, la commissione propone di "adeguare l'imposizione delle società europee al nuovo contesto economico anche in considerazione del notevole incremento di fusioni e acquisizioni sia livello UE che internazionale, un incremento vertiginoso del commercio elettronico. Alla luce delle relative considerazioni, la commissione manifesta la crescente esigenza d'individuare un "modello fiscale europeo" applicabile alle società, al fine di evitare l'inasprirsi della concorrenza fiscale tra gli stati membri per attrarre investimenti. Nella comunicazione sono menzionati dei criteri di "efficienza economica" da considerare per la definizione del "modello di tassazione delle società europee", tra i quali si menzionano seguenti⁵⁴:

- Contribuire alla competitività internazionale delle imprese dell'UE, in linea con l'obiettivo strategico definito dal Consiglio Europeo di Lisbona.
- Evitare che le decisioni operate dalle imprese siano influenzate solo da considerazioni fiscali.
- Evitare che le imprese debbano sostenere costi non necessari e indebitamente elevati per conformarsi alla legislazione e affrontare ostacoli fiscali per svolgere attività economiche transfrontaliere.
- Mantenere una concorrenza fiscale generale tra i Paesi membri e ridurre al massimo quella dannosa.

Oltre ai criteri sopra menzionati nella comunicazione viene dato risalto a uno studio che mette in evidenza che esiste una stretta correlazione tra la tassazione e le decisioni di localizzazione degli investimenti e di comprendere il modello di tassazione più adeguato all'Unione Europea.

Nella quarta sezione della comunicazione vengono indicati i seguenti ostacoli alle attività transfrontaliere nel mercato interno :

- La disciplina riguardante il trattamento contabile degli utili e le conseguenze sul trattamento fiscale dei prezzi di trasferimento all'interno dei gruppi in particolare in termini di elevati costi e rischi di duplice imposizione.
- Doppia imposizione degli utili tra imprese dello stesso gruppo per via della ritenuta alla fonte, anche per via della limitata applicabilità della direttiva madre-figlia (90/435)

⁵³ Cfr. Com (2001) 582 company taxation in the internal market

⁵⁴ Cfr. Com (2001) 582, pag. 5

- limite alla deducibilità delle perdite delle controllate per la capogruppo con il rischio di doppia imposizione
- Le operazioni di ristrutturazione transfrontaliere generano consistenti oneri fiscali, limitando la possibilità delle imprese di diventare più efficienti.

La maggior parte delle problematiche menzionate derivano dalle differenti normative fiscali previste dai diversi Paesi comunitari, che si traducono in maggiori oneri in termini di compliance per le società che operano in più stati, rappresentando una barriera ad attività economiche transfrontaliere⁵⁵”.

Per ridurre gli ostacoli prima menzionati “, la commissione ha individuato delle soluzioni strutturate su due livelli⁵⁶ :

- L’individuazione di misure mirate per risolvere i problemi più urgenti a breve e medio termine.
- Un approccio globale per definizione di una base imponibile unica e consolidata per l’imposta sulle società d’applicata alle attività di livello UE delle società.

Tra le misure mirate e di breve termine viene individuato il ruolo assolto dalla Corte di Giustizia, le cui sentenze e orientamenti sulle disposizioni fiscali, indirizzerebbero l’azione degli Stati membri, ma anche alle imprese e tribunali nazionali. Tali orientamenti favorirebbero il rispetto del trattato e contribuirebbero significativamente alla rimozione degli ostacoli fiscali nel mercato interno. Inoltre, si evidenzia l’esigenza di modificare la direttiva madre-figlia e quella sulle fusioni, al fine di coprire una gamma più ampia di società, d’imposte e di operazioni, anche alla luce dell’introduzione della società europea.⁵⁷. Mentre per quanto concerne la compensazione delle perdite transfrontaliere si evidenzia l’importanza di approfondire l’argomento sia in sede UE che OCSE per trovare una soluzione di portata internazionale.

Mentre per minimizzare o ad eliminare gli ostacoli in modo globale, vengono individuati e analizzati i seguenti modelli di tassazione applicabili alle multinazionali.

⁵⁵ Cfr. Com (2001) 582, Cit. pag. 11

⁵⁶ Cfr. Com (2001) 582, sez. 4

⁵⁷ Cfr. Regolamento CE n. 2157 dell’8 ottobre 2001 che istituisce lo statuto della società europea. Direttiva 2001/86/CE del Consiglio con cui si completa lo statuto della società europea G.U.C.E. L 294 del 10 novembre 2001, p. 22.

1. Il modello “Home State Taxation”, si basa sul presupposto che la società capogruppo adotti la normativa fiscale del proprio stato d'origine (Home State) per determinare la base imponibile di gruppo, il che permette di calcolare la base imponibile consolidata secondo le regole dello stato di residenza della società madre e di tassare gli utili negli stati membri in cui hanno sede i soggetti partecipanti al gruppo (società capogruppo, branch e subsidiary).
2. Il modello Common Corporate Consolidated Tax Base (CCCTB) prevede il calcolo del reddito di impresa su base consolidata, in applicazione di regole comuni per tutti gli Stati membri. La base imponibile, così calcolata, andrebbe poi ripartita, in base a criteri da stabilire, fra gli Stati membri, ciascuno dei quali rimarrebbe libero di determinare l'aliquota applicabile.
3. Il modello “European Union Corporate Income Tax” (EUCIT) che consiste nell'introduzione nell'Unione Europea di un'unica imposta sul reddito consolidato delle società multinazionali.
4. Il modello “Single Compulsory Harmonised Tax” che assume come base l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia di tassazione delle società, prevedendo un'unica base imponibile e un unico modello Europeo.

Dall'analisi della comunicazione emergere una preferenza della Commissione ad applicare ai grandi gruppi d'impresa il sistema della “Common Consolidate Tax Base” e il modello della “Home State Taxation” alle piccole e medie imprese.

Secondo la commissione un regime fiscale con base imponibile consolidata per le attività di dimensioni UE avrebbe i seguenti effetti benefici ⁵⁸:

- Ridurre sensibilmente i costi di conformità dovuti alla coesistenza dei differenti sistemi fiscali nel mercato interno.
- Risolvere il problema relativo alla fissazione dei prezzi di trasferimento
- Permettere alle multinazionali che operano in Unione Europea la compensazione e il consolidamento globale degli utili e perdite.
- Semplificare molte operazioni di ristrutturazione internazionali.
- Evitare molti casi di duplice imposizione.
- Eliminare numerose situazioni di discriminazione e restrizioni

⁵⁸ Cfr. COM. (2001) 582 , pag. 17

Volendo sintetizzare i benefici sopra elencati, possiamo affermare che una base imponibile consolidata, come modello di tassazione delle attività di dimensioni comunitarie delle società, contribuirebbe ad aumentare l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza dei regimi d'imposizione delle società, colmando le discrepanze tra i sistemi fiscali nazionali, che nella maggior parte dei casi è visto come una opportunità per effettuare operazioni elusive ed evasive. Da quanto emerge nelle conclusioni della comunicazione oggetto d'analisi, esso sarebbe il modello di tassazione delle società prediletto dalla commissione su cui puntare per continuare l'opera di costruzione dell'Unione Europea anche in campo fiscale. Ma come abbiamo esplicitato più volte le scelte fiscali sono subordinate alla volontà degli Stati membri, per questo la commissione mostra l'esigenza di avviare un dialogo sulla definizione del modello "base imponibile consolidata". Anche se come vedremo nei prossimi paragrafi, si tratta di un percorso difficile e travagliato, lo dimostra il fatto che il "dialogo" si perpetua da quasi due decenni.

CAPITOLO II

IL PROBLEMA DELLE DOPPIE IMPOSIZIONI E STRUMENTI GIURIDICI PER L'ELIMINAZIONE

1. Strumenti giuridici per l'eliminazione delle doppie imposizioni

Uno dei principali obiettivi dell'azione politica europea, soprattutto a seguito dell'introduzione delle novità istituzionali e giuridiche derivanti dalla stipula del *Trattato di Lisbona* del 2009, riguarda in particolare la possibilità di fornire una risposta chiara e puntuale all'annosa questione riguardante l'imposizione doppia nel contesto del sistema fiscale, il quale da troppo tempo costituisce un vero e proprio problema frenante l'effettivo raggiungimento di tutte le finalità sociali ed economiche dell'Unione Europea.

Ovviamente, le dinamiche costantemente in evoluzione dei trattati europei, oltre alle indicazioni provenienti dall'interpretazione giurisprudenziale consentono di stabilire come il problema possa essere superato partendo dalla eliminazione del sistema di doppia imposizione che pesano sugli scambi di reddito a livello internazionale.

Si comprende come tale problematica comporti il raggiungimento di una condizione di assoluto equilibrio tra il profilo economico dell'Unione Europea – quale obiettivo naturale del diritto dell'Unione – ed il profilo prettamente giuridico, in relazione al quale i tecnici sono chiamati ad individuare fattispecie innovative, in relazione agli sviluppi evolutivi del mercato e che nel mercato stesso trovano la loro ragione d'essere.

Nella prospettiva di un'analisi puntuale in merito alla legittimazione del sistema di doppia imposizione fiscale alla luce dei punti cardine del diritto dell'Unione, si reputa indispensabile assumere un punto di vista oggettivo, riferibile all'imposizione tassativa sui parametri di divisione di oltre frontiera rispetto ai confini europei.

La tematica coinvolge non solo la questione legata al doppio riferimento normativo e giuridico, ma anche al problema del doppio riferimento di carattere economico, questione quest'ultima che non ha ancora trovato il giusto approfondimento da parte del diritto tributario internazionale, interpretato alla luce dei principi del diritto dell'Unione Europea, in costante evoluzione.

Nell'odierno sistema giuridico europeo si assiste alla trasformazione delle libertà degli individui in veri e propri diritti soggettivi: in tal senso, il cittadino ha la possibilità di liberarsi autonomamente

della doppia imposizione, non osservando il dettato normativo e premendo al fine di ottenere la giusta riparazione del danno derivante dalla doppia imposizione subita sino a tale momento.

Tuttavia, si registra ancora una certa difficoltà teorica nell'affrontare la problematica in questione, sulla base di considerazioni di carattere equitativo e sui principi fondamentali volti ad affermare un sistema di mercato effettivamente libero⁵⁹.

Anche per quanto riguarda l'atteggiamento della Corte di Giustizia Europea, si rileva come spesso assuma delle decisioni di carattere conservatrice, con riferimento alle pronunce sul tema della doppia imposizione, che esprimono la mancanza di volontà ad intervenire su questa tematica, se non alla luce dei principi normativi del diritto dell'Unione cogente.

1.1 Gli strumenti unilaterali del “Coordinamento”: l'eliminazione della Doppia Imposizione (e della Doppia Non Imposizione) Internazionale

Nella prospettiva d'intervento sul sistema di imposizione tributario e fiscale a doppio livello (nazionale e comunitario), occorre innanzitutto individuare un parametro di riferimento applicabile alla disciplina impositiva. Un primo riferimento è stato individuato nel carattere territoriale dell'imposizione fiscale: tale criterio viene individuato dall'esigenza di ricercare un legame tra il potenziale di contribuzione e l'ordinamento giuridico dello Stato di appartenenza del contribuente⁶⁰. Tale criterio, tuttavia, è stato ben presto superato laddove ritenuto un criterio non abbastanza puntuale con riferimento alla soluzione della problematica, laddove l'analisi tributaria si è concentrata sulla prospettiva differente, sebbene comunque quale logica conseguenza, della doppia imposizione, sia di carattere giuridico che di carattere economico, a livello internazionale. A fronte dell'affermazione della doppia imposizione a livello tributario, si rileva dall'altra parte la medesima questione diametralmente opposta della doppia *non* imposizione, quale rientrante nel fenomeno problematico del mancato rispetto delle regole d'imposizione fiscale, talvolta non osservate con dolo (l'annosa problematica dell'evasione fiscale)⁶¹. Il principio teorico, in questo caso, si esprime nella capacità (in toto o solamente parziale) di tirarsi indietro da parte dello Stato nazionale di riferimento, in merito alla pretesa d'imposizione fiscale rispetto a situazioni giuridiche già sottoposte ad imposizione fiscale.

⁵⁹ Cfr. Fregni M.C., Appunti in tema di doppia imposizione interna, in Riv. Dir. Sc. Fin., 1993, II, p. 17.

⁶⁰ Cfr. Lupi R., Territorialità del tributo, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1994; Frasoni G., La territorialità nel diritto tributario, Milano, 2004, 5 ss.; Marino G., La relazione di controllo nel diritto tributario, Padova, 2008

⁶¹ Cfr. Fantozzi A., Vogel K, Doppia imposizione internazionale, in Dig. Disc. Priv. Sez. comm. V, Torino, 1990

Nel far fronte ai fenomeni di doppia *non* imposizione a livello internazionale, il sistema giuridico nazionale non si pone a parte, ma integra il proprio potere impositivo su situazioni giuridiche differenti, le quali altrimenti non sarebbero soggette ad alcun potere di imposizione fiscale.

1.2 La Doppia Imposizione (e la Doppia Non Imposizione) Internazionale

A livello teorico, si fa riferimento alla nozione di *Doppia Imposizione giuridica internazionale*, laddove i criteri impositivi di due o più realtà statali vengono a convergere contemporaneamente, comportando l'assoggettamento delle singole fattispecie alla duplice osservanza delle leggi riferibili alle singole realtà nazionali, oltre al sovrapporsi degli stessi sistemi d'imposizione fiscale, dando vita a fenomeni di doppia tassazione dei medesimi beni economici⁶². Sebbene dei casi di doppio assoggettamento impositivo si verificano anche in contesti diversi rispetto a quello relativo al reddito delle persone fisiche, tuttavia è nel contesto tributario diretto (con specifico riferimento al sistema delle imposte reddituali e patrimoniali) che la problematica della doppia imposizione assume i livelli più alti. Quasi la totalità delle realtà statali nazionali integra i fattori della tassazione sul reddito dei cittadini (o reddito nazionale) unitamente ai fattori di tassazione sul reddito dei non cittadini o degli stranieri, dando luogo, in tal modo, a fenomeni di imposizione fiscale differenti sulle stesse situazioni giuridiche patrimoniali. Ad ogni modo, sebbene risulti palese come la maggior parte degli Stati (e sistemi economici) accettino non di buon grado il sistema della doppia imposizione internazionale, tuttavia a livello teorico, l'unanimità degli analisti ritiene come tale sistema non sia individuabile in una fattispecie giuridica puntualmente individuabile, così come si rileva l'inesistenza di una norma o di un complesso normativo che ponga espressamente il divieto al sistema della doppia imposizione fiscale a livello internazionale, che quindi deve ritenersi legittima⁶³. Tuttavia, tale circostanza comunque non ha posto alcuna limitazione nella manifestazione dei tratti caratteristici di tale sistema impositivo doppio, il quale viene generalmente richiamato dall'attuazione di tributi posti in comparazione da due o più realtà statali nei confronti del medesimo soggetto contribuente, in relazione al medesimo criterio impositivo, e con riferimento al medesimo periodo (d'imposta) di riferimento⁶⁴. Si tratta tutti di fattori che, nella misura in cui vengono addizionati tra loro comporterebbero la conseguenza che l'imposizione tributaria sui redditi proveniente da due o più realtà statali finirebbe per essere maggiore rispetto a quella risultante dal complesso impositivo da parte di ciascuno singolo stato.

⁶² Cfr. Miraulo A., *Doppia Imposizione Internazionale*, Milano, 1990

⁶³ Cfr. Micheli G.A., *Problemi attuali di diritto tributario nei rapporti internazionali*, Dir. Prat. Trib., I, 1965

⁶⁴ Cfr. Sacchetto – Alemanno, *Materiali di diritto tributario internazionale*, 6, Milano, 2002

1.3 Apprezzamento dei fenomeni di Doppia Imposizione e di Doppia Non Imposizione nell'unilaterale prospettiva dello Stato della fonte reddituale

Per quanto le circostanze di neutralità relative al sistema di doppia imposizione richiamino, da un punto di vista generale, lo stimolo all'azione da parte della realtà statale di residenza del cittadino (inteso quale unità di reddito), tuttavia, non è possibile affermare che la medesima realtà statale possa attivarsi anche per il superamento dello stesso sistema di doppia imposizione, sotto il profilo giuridico internazionale, in relazione ai trasferimenti di reddito che gravano sul proprio territorio nazionale di riferimento⁶⁵. Tale superamento potrà verificarsi, da una parte attraverso la scelta di non sottoporre tali dinamiche reddituali (in movimento verso altre realtà statali) a tassazione – a condizione che tali beni comunque vengano sottoposti al regime impositivo nelle realtà statali dove sono indirizzati – mentre, più spesso, tale fenomeno si verifica attraverso un sistema d'imposizione da parte dello stato destinatario proporzionato all'entità del regime impositivo applicato ai redditi nella realtà statale di appartenenza (per questioni legate al profilo residenziale). Infatti, uno dei tratti peculiari dei sistemi di convenzione avverso i regimi di imposizione doppia riguarda proprio la scelta di uno dei due stati contrenti di non avanzare la propria pretesa impositiva nei riguardi della fonte di reddito sorgente sul proprio territorio⁶⁶. Si tratta, nello specifico, delle convenzioni legate al Modello OCSE, nell'ambito delle quali la mancata indicazione di un sistema di tassazione da parte dello Stato dove il reddito fissa la propria residenza, si esprime, di converso, nella rinuncia da parte dello Stato dove il reddito è sorto a dare attuazione al proprio regime d'imposizione. Ad ogni modo, la scelta non impositiva – sia essa complessiva o solamente parziale – non rappresenta un presupposto stabile e peculiare dei sistemi di convenzione con due realtà statali, laddove tale scelta può caratterizzare anche in una convenzione unilaterale, nel qual caso la realtà statale sia tendente a sfruttare i proventi tributari dei redditi nascenti nell'ambito del proprio Stato. Con riferimento a tale circostanza, si ritiene opportuno fare menzione di quei sistemi, come quello caratterizzante il regime tributario italiano, riferiti ai profitti reddituali nascenti sul territorio nazionale e versati a favore di soggetti con la residenza su terra straniera, laddove assumono rilevanza – nella prospettiva dell'effettiva contribuzione singola in riferimento ai redditi verso l'estero – il grado di pressione impositiva sul profitto straniero, laddove viene a trovare applicazione legittima una maggiore pressione nei confronti dei redditi destinati a paesi che godono di sistemi fiscali più leggeri o comunque privilegiati.

Con riferimento a tale caso, tuttavia, emerge piuttosto il sistema della doppia *non* imposizione: infatti, laddove la pressione fiscale nella realtà di destinazione del reddito sia inferiore o comunque

⁶⁵ Cfr. Marshall L.J., *The United States as a Tax Haven for many foreign person: practical international tax planning*, Practising law Institute, 194, 1994

⁶⁶ Cfr. Moratti S., "La fiscalità dei dividendi in uscita: rapporti tra la direttiva madre-figlia e le convenzioni per eliminare le doppie imposizioni" in *Rivista di diritto finanziario*, fascicolo 3, 2017

privilegiato rispetto a quello di partenza, viene a giustificarsi la modificazione dell'aliquota. Di conseguenza, laddove emerge una pressione fiscale proporzionata nella realtà statale di destinazione (ovvero, comunque nel sistema dove il destinatario fisico del reddito fissa la propria residenza, risultando come "contribuente"), in tal caso, vi sarebbero tutti i presupposti per disapplicare, o comunque non ricorrere ad un incremento dell'aliquota fiscale nella realtà di nascita del reddito ⁶⁷.

2. L'eliminazione della Doppia Imposizione Internazionale nell'unilaterale apprezzamento dello Stato di residenza del Reddituario

Nei contesti appena presi in considerazione, ad ogni modo, permane la convinzione secondo cui la "soppressione" del sistema di doppia imposizione internazionale comporti l'attivazione, in tale prospettiva, da parte della realtà statale dove il soggetto che detiene la ricchezza reddituale abbia fissato la propria residenza. Risulta, infatti, abbastanza stabile la prospettiva di eliminazione del sistema di doppia imposizione attraverso i fattori di esclusione dell'imposta o del credito d'imposta, elementi che storicamente fanno capo alla realtà statale di residenza; tuttavia, non rappresenta un'utopia il fatto che tali fattori possano, invece, far riferimento a realtà statali differenti da quello di residenza, ipotesi che possono verificarsi, ad esempio, con riferimento alla realtà statale ove il soggetto produttivo di reddito abbia la sede della propria organizzazione d'impresa. Prima di passare in rassegna i fattori appena sopra richiamati, occorre svolgere una considerazione di carattere legislativo/costituzionale, con riferimento alle forme di tutela offerte dall'ordinamento giuridico potrebbero essere eluse, nella misura in cui non vi fosse la previsione di alcun vantaggio contributivo riferito all'eliminazione della doppia imposizione. In tal senso, possono esservi diversi ordini di motivazione in merito all'individuazione di un fattore piuttosto che un altro, ai fini dell'eliminazione del sistema di doppia imposizione fiscale internazionale. Ciò che, tuttavia, risulta assodato che nell'individuazione di un fattore piuttosto che un altro entrino in gioco considerazioni di carattere prettamente politico e sociale, non dipendendo da analisi di carattere fiscale e tributario, laddove l'obiettivo dei principali sistemi economici nazionali è rappresentato dall'esigenza di affermare i criteri di uguaglianza e di proporzionalità, nell'individuazione della misura delle singole capacità di contribuzione.

2.1 Il Credito d'imposta

Per quanto riguarda il primo dei fattori riferibili alla finalità dell'eliminazione della doppia imposizione, questo riguarda il *credito d'imposta*, il quale rappresenta uno dei criteri maggiormente

⁶⁷ Cfr. Marini G., I nuovi confini dei paradisi fiscali, Rassegna Tributaria, fasc. 3, pagg. 636, 2008

utilizzato da parte della quasi totalità dei sistemi nazionali d'imposizione. Il meccanismo operativo riconducibile al credito d'imposta comporta l'eliminazione della doppia imposizione evitando la restituzione della quota fiscale straniera in *surplus* rispetto alla quota fiscale riscossa dal sistema nazionale ⁶⁸. In tal senso, l'unità di "credito" viene circoscritta alla sola misura di effettiva capacità ("capienza") della imposta nazionale da parte di quella estera a quest'ultima speculare. Inoltre, con riferimento a potenziali condizioni di insolvenza, vengono determinati dei criteri integrativi, i quali operano al fine di ottenere comunque il gettito derivante dalla quota di reddito di provenienza straniera. Tra tali criteri di correzione, il primo riferimento opera con riguardo al rimando dell'imposta estera non percepita al periodo di riferimento immediatamente seguente a quello in cui la quota di provenienza estera doveva essere raccolta, così come stabilito dal *Testo Unico delle imposte sui redditi*, alla previsione di cui all'art. 165 del D.P.R. n. 917/1986. In tal modo, viene garantita l'acquisizione complessiva dell'imposizione di derivazione estera, a prescindere dall'entità del grado d'imposizione applicato nella realtà statale di residenza delle unità di reddito ⁶⁹. Un'alternativa valida potrebbe profilarsi nel prendere in considerazione la quota estera d'imposizione insolvente, allo stesso modo di un fattore di negatività legato al reddito; tale alternativa comporterebbe la possibilità di rideterminare la costruzione stessa del reddito riferibile al meccanismo operativo dell'imposizione, con particolare riferimento alle situazioni nelle quali i profitti debbano comunque essere ricalcolati sulla base delle spese e dei costi che hanno concorso nel determinarne la misura. D'altronde, la possibile considerazione, con riferimento al complesso reddituale, di previsioni normative che eliminano dal calcolo basilare d'imposizione i costi di natura tributaria, non rappresenta un elemento di negatività alla stregua della risoluzione attiva della problematica in questione, nella misura in cui la quota fiscale straniera venga considerata non come un contributo sul reddito, ma come un fattore di natura economica indispensabile per la produzione del reddito stesso ⁷⁰.

⁶⁸ Cfr. Turchi M., *Crediti d'imposta*, in Dig. Disc. Priv. Sez. Comm., IV, Torino, 1989, 206.

⁶⁹ Cfr. Ingrosso M., *Il Credito d'imposta*, Milano, 1982, pag. 184

⁷⁰ Cfr. L. Carpentieri, Lupi R., Stevanato D., *Il diritto tributario nei rapporti internazionali*, Milano, 150, 2003

2.2 Cenni al Foreign Tax Credit riconosciuto nell'ordinamento italiano (art. 165, D.P.R. n. 916/1986, cd. Testo Unico delle Imposte sui Redditi)

Come già considerato appena sopra, un cenno si ritiene indispensabile con riferimento ai tratti peculiari del sistema adottato dal nostro legislatore, con il già richiamato art. 165 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi. Vengono, in tal senso, in considerazione diversi elementi: tra questi, il primo viene ad unire la disciplina del credito d'imposta con il criterio del potenziale contributivo, secondo quanto previsto a livello costituzionale (art. 53 Cost.). Secondo tale principio, la previsione (in termini numerici) del credito d'imposta sarebbe direttamente connessa al criterio di effettività, vale a dire la circostanza in base alla quale la contribuzione sia rapportata al potenziale contributivo effettivo (reale) e non sul potenziale solamente "presupposto"⁷¹. Da una prima prospettiva, è possibile considerare come, nella misura in cui la quota estera venga considerata come elemento discriminante del potenziale di contribuzione, a maggior ragione sarebbe da considerare alla stregua di una spesa tale da influenzare l'entità del reddito; tuttavia, sulla base di tale prospettiva, la quota estera sarebbe risultata non incidente sul complesso dell'imposizione totale, piuttosto che come fattore discriminante il debito d'imposta⁷². Si rileva, inoltre, in positivo, come il filone giurisprudenziale maggioritario ritenga sussistente la tutela del principio di proporzionalità dell'imposizione fiscale a seconda del potenziale reddituale, nella misura in cui il criterio fiscale sia riferibile ad un fattore razionale di suddivisione contributiva⁷³. Per quanto concerne il dettato normativo di cui all'art. 165, con particolare riferimento al comma 4, si rileva come non vi sia alcuna discrepanza con la prospettiva appena delineata, appunto con l'assoggettamento del riconoscimento del credito d'imposta alla effettività del percepimento della quota (fiscale) estera, che rappresenta anche una situazione particolare, con riferimento alla capacità produttiva in terra straniera dei profitti d'impresa. In tal senso, l'effettiva percezione della quota estera rappresenta piuttosto un criterio oggettivo di fattibilità rispetto al credito d'imposta, sulla base di considerazioni cautelari in ottica fiscale, e dunque che non assumono rilevanza in un'ottica di razionalità costituzionale. In definitiva, il riferimento all'art. 53 rappresenta un'argomentazione sicuramente legittima, ma di per sé non bastevole ad esplicitare la scelta normativa dell'ordinamento giuridico italiano di ricorrere al presupposto costituito dal credito d'imposta – quale fattore da considerare ai fini della doppia imposizione internazionale – rispetto ad altri fattori quali ad esempio l'esenzione⁷⁴.

⁷¹ Cfr. Falsitta G., *Manuale di diritto tributario, Parte Generale*, passim. Padova, 2011

⁷² Cfr. Miccinesi M., *Le plusvalenze d'impresa – Inquadramento teorico e profili ricostruttivi*, Milano, 1993

⁷³ Cfr. Corte Cost. sentenza n. 156/2001

⁷⁴ Cfr. Baggio R., *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria*, Milano, 2009

2.3 L'esenzione

Come anticipato nel paragrafo precedente, per quanto riguarda il criterio dell'*esenzione*, rispetto al fattore di cui al credito d'imposta, questo insegue una condizione neutrale del sistema fiscale straniero: tale meccanismo, operante con la decurtazione dal reddito base (oggetto d'imposizione) del singolo soggetto residente, del complesso reddituale generato in terra straniera ⁷⁵. Con riferimento a tale criterio, non sorge alcuna questione legata alla capacità potenziale della quota (fiscale) estera, rispetto alla quota nazionale; pertanto, la metodologia in questione riguarda nello specifico l'entità della base imponibile nella realtà statale ove è fissata la residenza. Tuttavia, residuano talune criticità come, ad esempio, l'individuazione delle fonti di reddito straniere, l'impossibilità di incrementare la fonte reddituale nazionale con le dinamiche legate al reddito prodotto (ed eventualmente anche perso) in terra straniera ⁷⁶. Per quanto riguarda la prima prospettiva, questa può fissare quale presupposto fondamentale situazioni nascenti da una doppia fonte di reddito: tale ipotesi si verifica laddove la realtà statale ponga l'esenzione a condizione della valutazione in ordine alla fonte reddituale di provenienza estera, sulla base dei medesimi criteri di valutazione operanti nell'ambito del sistema fiscale nazionale, sulla base, cioè, di un fattore di reciprocità, analogo a quello individuato dal sopra menzionato art. 165 del testo Unico delle Imposte sui Redditi. Un'alternativa valida a tale criticità potrebbe individuarsi nell'utilizzo di un meccanismo di considerazione della fonte reddituale, che non operi sulla base di un criterio di reciprocità, ma operante considerando come esteri, tutte le fonti reddituali venutesi a formare al di fuori del territorio nazionale. Con l'accettazione di un modello operativo così congeniato, verrebbe a determinarsi uno schema di coordinamento capace di ridurre del tutto eventuali situazioni di doppia imposizione. In secondo luogo, potrebbe derivare una situazione di incapacità a recuperare le imposte di cui alle perdite reddituali. In effetti, nella misura in cui la realtà statale estera non preveda alcun meccanismo integrativo per far fronte alle perdite di reddito, tuttavia tali imposte non potrebbero neppure essere recuperate dalla realtà statale di residenza, la quale risulterebbe del tutto disinteressata alle dinamiche impositive dei redditi esteri.

3. Ulteriori propaggini del “coordinamento” impositivo nell'unilaterale prospettiva dello Stato di residenza

Ulteriori considerazioni si ritengono opportune in merito al sistema di coordinamento, laddove i criteri appena considerati non rappresentano gli unici fattori riferibili ad un meccanismo volto

⁷⁵ Cfr. Vogel K., *On Double Taxation Conventions*, London, 1997

⁷⁶ Cfr. Melis G., *Perdite intracomunitarie, potestà impositiva e principio di territorialità: unique suum?* in *Rass. Trib.*, pag. 1486, 2008

all'eliminazione del sistema della doppia imposizione internazionale. Nell'ambito del contesto degli elementi presi in considerazione dalla realtà statale di residenza, nella prospettiva del regime impositivo nazionale, credito d'imposta ed esenzione non rappresentano gli unici pesi impositivi di rilievo a carico del reddito, con riferimento alle realtà fiscali delle altre nazioni. Nell'ambito in questione assumono un rilievo interessante le cosiddette *norme di contrasto* a quei particolari regimi fiscali "agevolati" (i cosiddetti *paradisi fiscali*), i quali presentano tratti peculiari determinati dalla considerazione univoca, da parte del sistema giuridico del paese di residenza, della proporzionalità e dalla realtà effettiva del peso impositivo cui è assoggettato il reddito nei contesti nazionali esteri. La mancanza della normativa di contrasto assume, non di rado, la caratteristica di un sistema fiscale volto all'elusione, il quale comporta l'assunzione di strumenti univoci integrativi, per il tramite dei quali si mira a pareggiare un peso impositivo che sia effettivo sul reddito nel contesto statale in cui il reddito stesso si produce ⁷⁷. In un tale tipo di contesto, le dinamiche del "coordinamento" si esprimono nel richiamo seppur univoco al potere d'imposizione nei confronti delle dinamiche legate al reddito, in riferimento alle quali è tangibile la possibilità critica di una forma impositiva lacunosa. Accade di sovente come la realtà statale di residenza intervenga sulla costruzione stessa dell'unità contributiva, proprio allo scopo di fronteggiare tali eventuali condizioni di lacuna impositiva ⁷⁸.

3.1 La disciplina Cfc

Nel quadro degli elementi di rilevanza, nella prospettiva di eliminazione del regime della doppia imposizione a livello internazionale, assume rilievo il sistema normativo adottato dai regimi cosiddetti *Cfc*, il quale rappresenta il sistema largamente diffuso presso le realtà nazionali capitalistiche, quale strumento utilizzato nell'annosa lotta alla tristemente nota evasione fiscale, a livello internazionale. In particolare, in quelle realtà statali ove risulta effettivamente applicato l'*approccio giurisdizionale (jurisdictional approach)*, l'efficacia dei regimi *Cfc* si considera nella misura in cui il profitto economico prodotto dalle realtà aziendali collocate in territori esteri, nei quali trovano applicazione le regole impositive agevolate, venga calcolato come riferibile al soggetto operante, risultante stabilmente collocato nella realtà statale che si avvale delle norme fiscali del *cfc* ⁷⁹.

⁷⁷ Cfr. Scifoni G., L'Agenzia interviene sul "restyling" delle regole per l'individuazione degli Stati a fiscalità privilegiata, in *Corriere tributario*, fascicolo 38, 2016

⁷⁸ Cfr. Valente P., *Elusione fiscale internazionale*, Il Sole 24 ore, 2003

⁷⁹ Cfr. Franzè R., *Il regime d'imputazione dei redditi dei soggetti partecipanti, residenti o localizzati in "paradisi fiscali"*, in Uckmar, *Diritto Tributario Internazionale*, Padova, 2005

Si ritiene di un sistema in deroga ai principali fattori di computo del reddito, i quali trovano spiegazione con riferimento alla limitata o del tutto mancante regola impositiva nella realtà statale ove il reddito d'impresa viene prodotto, oltre alla capacità di evasione emergente dai sistemi di vigilanza operanti nei cosiddetti paradisi fiscali ⁸⁰. In tal senso, il fattore in considerazione risulta strumentale al coordinamento del potenziale impositivo della realtà statale di residenza, in riferimento agli sviluppi evolutivi sotto il profilo tributario comunque determinati, nella prospettiva di realizzare un sistema proporzionato del potere d'imposizione generalizzato, limitando nella totalità le possibili conseguenze negative della doppia *non* imposizione del reddito ⁸¹.

3.2 La disciplina sulle società controllate e collegate estere prevista dall'ordinamento italiano

Per quanto riguarda il profilo normativo sulle *società controllate*, è da rilevarsi l'adozione da parte del nostro sistema normativo dell'art. 127 – *bis*, da parte della L. n. 342/2000, nel contesto del già vigente Testo Unico delle Imposte sui Redditi. La norma in questione – superando tutti i precedenti fattori relativi all'imputazione sul reddito collegati all'effettivo possesso del reddito stesso – introduce un sistema d'imputazione riferito al soggetto operante e localizzato nel contesto territoriale statale e in maniera congrua rispetto alla misura di contribuzione dello stesso soggetto, con riferimento ai profitti derivanti dall'attività delle società controllate su territorio estero. Tale sistema, il quale comporta l'immediatezza della tassazione di tali entità di redditi può superarsi ad opera del soggetto tenuto alla contribuzione, laddove riuscisse ad avanzare istanza di rivalutazione preventiva all'organo amministrativo finanziario: che l'entità partecipata effettivamente svolge attività d'impresa, quale attività primaria, nel contesto territoriale nella quale è stabilmente localizzata.

Il secondo elemento da dimostrare riguarda il fatto che dalle società partecipate non deriva la conseguenza di stabilizzare il reddito in realtà statali differenti da quelli rientranti nella cosiddetta *white list* ⁸². L'analisi dottrinale italiana si è concentrata con riferimento al regime di Cfc su due differenti prospettive: da una parte, l'obiettivo del sistema normativo in questione sarebbe rappresentato dal sottoporre a tassazione nel nostro territorio nazionale tutte le entità di reddito provenienti da oltre confine, ponendo un freno allo spostamento (fittizio) di tali redditi in terra estera, attraverso l'attribuzione del reddito a realtà societarie collocate in nazioni con regime fiscale

⁸⁰ Cfr. Stevanato D., *Controlled Foreign Companies: concetto di controllo e imputazione del reddito*, in Riv. Dir. Trib., I, 799, 2000

⁸¹ Cfr. Cordero Guerra R., *Riflessioni critiche e spunti sistematici sulla introducenda disciplina delle Controlled foreign companies* (art. 127-bis del T.U.I.R.), in Rass. Trib., 1399, 2000

⁸² Cfr. Giovannini A., *L'interpello preventivo all'Agenzia delle Entrate (C.F.C. e Statuto dei diritti del contribuente)*, in Ras. Trib. 2002

agevolato di redditi, invece, realizzati da parte del soggetto nazionale controllante. La seconda prospettiva, al contrario, riconosce al sistema regolamentare Cfc la capacità di riuscire ad eludere il differimento ripetuto in continuo della ripartizione dei profitti derivati dall'attività delle società controllate collocate all'estero, con il raggiungimento di una situazione di non assoggettamento fiscale dei redditi prodotti attraverso l'azione di questa ⁸³. Per quanto riguarda l'analisi dottrinale contemporanea, sulla base di una valutazione integrale del sistema regolamentare relativo alla partecipazione societaria di soggetti localizzati in quegli Stati a regime fiscale agevolato, ritiene come l'applicazione del sistema di norme Cfc ai casi di collegamento verrebbe ad inquadrarsi in una situazione di politica tributaria volta a tutelare una misura standardizzata della contribuzione, a prescindere della nazione ove il reddito è stato prodotto; inoltre, l'individuazione del meccanismo operativo comporterebbe solamente la finalità di avvicinare al massimo i due distinti momenti della produzione (all'estero) e della tassazione nel nostro paese del reddito. L'obiettivo del sistema normativo di cui al quinto comma, lett. B) dell'art. 167 del testo Unico sulle Imposte sui Redditi è quello di assicurare che le unità reddituali formatesi in terra straniera siano assoggettate a tassazione proporzionata, almeno in una ipotesi: ad ogni modo, il fattore in considerazione, mira a limitare il contesto di applicazione della norma anche con riferimento alle realtà che attestino l'assoggettamento ad un regime tributario proporzionato all'estero. Inoltre, vi è la possibilità di non applicazione del sistema normativo di Cfc nella misura in cui la residenza dei redditi in uno dei "paradisi fiscali" sia equilibrato dall'imposizione tributaria dei medesimi redditi da parte di uno stato che invece applica un regime fiscale ordinario, pur nell'ipotesi che il reddito venga imputato ad un soggetto differente. In definitiva, con riferimento al sistema di Cfc, pertanto, il coordinamento del peso impositivo da parte dello Stato è differente, muovendosi a seconda dell'attività esercitata dal soggetto contribuente, diretta ad attestare la proporzionalità del peso impositivo applicato all'estero rispetto al sistema tributario nazionale.

3.3 Il "coordinamento" impositivo nella tassazione degli utili di fonte estera

Con riferimento ai profitti prodotti su territorio straniero, si riscontra la disciplina di cui agli artt. 87 e 89 del T.U.I.R., i quali influenzano l'attuazione di alcuni sistemi di esenzione, nella misura in cui il regime impositivo risulti effettivamente proporzionato con riferimento all'attività determinante la nascita del reddito.

⁸³ Cfr. Stevanato D., *Controlled Foreign Companies: concetto di controllo e imputazione del reddito*, in Riv. Dir. Trib., 799, I, 2000

Da tale punto di vista, il nostro ordinamento si preoccupa affinché il reddito venga sottoposto ad almeno una disciplina tributaria di carattere ordinario, ponendo a carico del soggetto tenuto alla contribuzione il dovere di dimostrare tale elemento, qualora intenda avvalersi del regime d'esenzione⁸⁴. In effetti, uno degli elementi necessari affinché possa trovare applicazione il sistema di esenzione (seppur in una misura solamente parziale), riguarda la circostanza che la società partecipata abbia dislocata la propria sede nel territorio di una delle nazioni ricomprese nella cosiddetta white list, disciplinata dall'art. 168 del T.U.I.R. (vale a dire la lista delle nazioni che ammettono un interscambio dei dati, nei quali il peso impositivo/contributivo è pari al regime tributario che trova applicazione nel nostro paese). La conseguenza sta nel fatto che, laddove l'entità societaria partecipata non abbia sede in uno dei paesi ricompresi nella suddetta lista, i fattori di plusvalenza ed i dividendi verranno interamente sottoposti al regime tributario riferibile al soggetto in Italia, laddove non vi sia la possibilità di usufruire di alcun privilegio di esenzione. Il mancato riconoscimento dei fattori di agevolazione nei riguardi delle società partecipate con sede in una delle nazioni non ricomprese nella white list, rappresenta una conseguenza ordinaria del principio posto alla base del sistema di esenzione contributiva, così come concepito dall'intervento riformatore avutosi nel corso del 2003. Risulta evidente come il sistema delineato dalla suddetta riforma intenda ridisegnare il meccanismo operante in precedenza, quale criterio al fine di porre un freno al sistema di doppia imposizione economica del *profit* della società, doppia imposizione che verrebbe a delinearsi nel momento in cui tale utile viene a prodursi, ed ancora nel momento in cui il profitto viene suddiviso tra i soci partecipanti la società. Nello specifico, il nostro ordinamento tributario prevede una nuova disciplina del regime fiscale applicato alle società e quello riferito ai singoli partecipanti (soci), la quale si fonda sul principio dell'imposizione tributaria al momento della nascita del profitto e non con riferimento al momento della distribuzione dei profitti⁸⁵. Pertanto, qualora l'obiettivo sia rappresentato dall'esigenza di sottoporre a tassazione il reddito nel momento in cui questo viene prodotto, ne consegue che, qualora tale reddito non venga sottoposto a tassazione in tale momento, dovrebbe essere tassato dal soggetto che lo percepisce, nel momento in cui entra in suo possesso, nella prospettiva di evitare situazioni di doppia non imposizione⁸⁶.

⁸⁴ Cfr. Stevanato D., Lupi R., Regole CFC, controllo indiretto ed esimenti, in Dial. Dir. Trib. 4, 2007

⁸⁵ Cfr. Circ. Agenzia delle Entrate n. 36/E, 4 agosto 2004

⁸⁶ Cfr. Tenore M., La tassazione dei dividendi distribuiti a società non residenti; profili internazionali e comunitari, in Rassegna Tributaria, 3, p. 823, 2006

4. Riflessioni intermedie sul “coordinamento” impositivo nella prospettiva unilaterale

Una serie di considerazioni si rendono opportune in merito al meccanismo cooperativo, nell’ambito del sistema di imposizione fiscale da una prospettiva unilaterale. Abbiamo osservato come il nostro sistema tributario, il quale non subisce, in linea di massima, conseguenze giuridiche rilevanti dal peso contributivo esterno – in considerazione della prevalenza, comunque, del sistema tributario nazionale – comunque, prende spunto da tali conseguenze, in relazione all’esigenza di determinare la misura dell’imposizione tributaria nazionale. D'altronde, assume un’importanza differente, nella prospettiva della strutturazione di una disciplina tributaria nazionale, l’efficacia di imposizione. Nel nostro ordinamento tributario, l’aggiustamento deriva direttamente dalla disposizione normativa inerente al credito d’imposta derivante dall’esterno. Il riconoscimento della misura di cui al credito d’imposta estero viene sottoposto alla condizione di valutazione che il reddito, dal quale verrebbe a determinarsi il credito d’imposta, sia effettivamente sorto in terra straniera, oltre alla valutazione circa il carattere definitivo della contribuzione venutasi a determinare. Il verificarsi del primo fattore di rilevanza – in base al quale il reddito possa ritenersi effettivamente sorto all’estero – comporta l’operare di elementi contrapposti a quelli stabiliti per l’individuazione dei redditi sorti sul territorio nazionale, appartenenti però a soggetti esteri ⁸⁷. In tal senso, il carattere definitivo dell’imposizione – con riferimento al sistema tributario nazionale – assume rilevanza sulla base di considerazioni interne, valutando come effettivamente “definitivo”, la misura debitoria d’imposta, il quale non potrà essere nuovamente soggetto a ripetizione. Alla stregua di tali considerazioni di carattere teorico, non assume alcuna rilevanza – nella prospettiva di funzionamento quivi analizzata – non tanto il riferimento alla misura debitoria dell’imposta, quanto piuttosto il riferimento allo schema normativo riferibile al sistema tributario straniero.

⁸⁷ Maistro G., *Prove di coordinamento per utili privilegiati e branch exemption*, in *Il Sole 24 ore*, 16 aprile 2018

4.1 Il coordinamento impositivo: il passaggio dai moduli atomistici e consensualistici a quello “comunitario”

A questo punto dell'analisi, si è avuto modo di vedere come il sistema di coordinamento tra i regimi tributari nazionali operi, nella prospettiva comune, di realizzazione di un regime rivolto al raggiungimento di una condizione di benessere generalizzata a tutta la collettività statale, oltre all'attuazione di un sistema contributivo che sia effettivamente proporzionato alla misura della ricchezza individuale, con riferimento ad un'imposizione graduale del peso contributivo da parte dei soggetti a livello internazionale. Nell'ambito di un contesto fiscale caratterizzato dalla centralità del principio di neutralità del capitale sia importato che esportato, risulta dominante il pensiero in virtù del quale il “coordinamento” rappresenti un fattore operativo di carattere prevalentemente politico, piuttosto che di analisi fiscale. In tal senso, il coordinamento costituisce uno strumento di attuazione delle finalità “atomistiche” e di carattere univoco, mirato al soddisfacimento di interessi comuni tra le realtà nazionali collegate, sebbene operante in un contesto generale che risulta disarticolato e privo del carattere di eterogeneità. Con riferimento ai fattori adottati a livello convenzionale, al fine di superare il sistema della doppia imposizione, occorre far menzione di alcuni aspetti specifici: continuano a sussistere dei disaccordi tra le realtà statali, in merito all'individuazione della metodologia opportuna per il superamento del sistema di doppia imposizione a livello internazionale. A livello interpretativo dei fattori di natura convenzionale, sussiste una disciplina regolamentare riferibile ad ogni singolo sistema nazionale, a condizione che il trattato convenzionale non indichi delle prospettive univoche d'interpretazione. Per quanto riguarda, invece, la risoluzione delle divergenze in merito all'individuazione degli elementi di territorialità, questa viene attribuita alla decisione in sede di mediazione: tale procedura “amichevole” rappresenta il carattere limitato del meccanismo di cui al coordinamento, laddove risulta sottointesa la prevalenza dell'interesse fiscale del singolo Stato rispetto alle finalità di cui al sistema fiscale convenzionale⁸⁸. Ad ogni modo, tale procedura non risulta pienamente soddisfacente ai fini della risoluzione delle controversie tra le differenti realtà statali: nelle ipotesi in cui i due Stati non riescano a trovare una soluzione “amichevole”, a causa di eventuali divergenze sulla misura della pretesa, ad ogni modo gli effetti negativi sono destinati a gravare sul singolo contribuente, il quale confidava magari sull'operatività delle disposizioni di carattere convenzionale⁸⁹.

⁸⁸ Cfr. Montedoro G., Il regime processuale dell'atto nazionale anticomunitario. I poteri del giudice del contenzioso implicante l'applicazione del diritto dell'UE, in Riv. It. Dir. Pubbl. comun., 1393, 2011

⁸⁹ Cfr. Di Pietro A., Il consenso all'imposizione e la sua legge, in Rass. Trib., 11, 2012

4.2 Il duplice livello d'incidenza del Diritto Europeo sulla fiscalità domestica, in particolare nell'ambito delle imposte dirette

Bisogna condurre un'analisi, a questo punto, del grado d'influenza della disciplina normativa comunitaria in riferimento al regime fiscale nazionale, con particolare riferimento al meccanismo operante nei riguardi delle imposte ad incidenza diretta. L'obiettivo iniziale dei Trattati istitutivi della Cee non riguardava la strutturazione di un sistema fiscale a livello comunitario, in grado di realizzare il raggiungimento dei singoli scopi fiscali nazionali. Così come anche le innovazioni normative successive, non avevano pensato alla creazione di tale sistema fiscale unico, da far valere a livello complessivo nei riguardi di tutti i cittadini appartenenti all'Unione Europea ⁹⁰. Con l'avvento del Trattato di Lisbona del 2007, le istituzioni europee hanno previsto un maggiore grado di coordinamento tra gli Stati partecipanti, con l'adozione di un regime di disposizioni che avrebbero mirato a sincronizzare i diversi ordinamenti giuridici nazionali, con riferimento alla normativa sulle imposte da applicare ai redditi prodotti, all'imposizione relativa ai beni di consumo, oltre agli altri elementi dell'imposizione fiscale; in tale prospettiva, tale armonizzazione degli ordinamenti giuridici nazionali mirava alla strutturazione ed al funzionamento delle regole relative al sistema di mercato comunitario, onde evitare meccanismi distorti della concorrenza. In secondo luogo, la realizzazione di un sistema doganale unico, basato sull'esigenza di vietare qualsiasi imposizione doganale tra gli Stati appartenenti all'Unione, oltre che all'applicazione di un unico tariffario doganale, ha costituito una delle finalità principali già dal Trattato Ce, stipulato a Roma sul finire degli anni Cinquanta (1957). Tale obiettivo, considerato di rilevanza primaria, sin dalle prime battute dell'evoluzione del sistema comunitario, è stato disciplinato dal principale degli strumenti legislativi a disposizione degli organi comunitari, vale a dire il "Regolamento", il quale rappresenta di sicuro la forma legislativa più vincolante, nei riguardi delle singole legislazioni nazionali. Con il passare degli anni, tuttavia, si può ritenere come tale obiettivo sia stato parzialmente raggiunto, nella misura in cui si considera che, non sussiste ancora un regime d'imposizione tributaria valevole a livello comunitario, sebbene la singola disciplina fiscale delle singole realtà nazionali degli Stati membri, risulta caratterizzata da una certa uniformità di base. Per quanto riguarda il fattore costituito dall'imposizione diretta, l'unico riferimento normativo è rappresentato dall'art. 293 del Trattato del 1957 (Roma), in base alla quale gli Stati dell'Unione Europea avrebbero dovuto dar luogo ad una serie di intese convenzionali volte a riconoscere, in favore dei propri cittadini, un sistema fiscale che ovviasse alle problematiche relative al regime di doppia imposizione fiscale a livello comunitario ⁹¹.

⁹⁰ Cfr. Carinci A., La questione fiscale nella costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente, in *Rass. Trib.* 543, 2005

⁹¹ *Ibidem*;

Ad ogni modo, il graduale intervento unificatore del sistema fiscale europeo, si muove in ordine ad una duplice prospettiva: in prima battuta, la prospettiva in essere viene delineata sulla base dell'adozione di un sistema di Direttive e di atti di natura non vincolante, adottati dagli organi cui fa capo – sulla base delle indicazioni dei trattati – l'esercizio della funzione legislativa. In secondo luogo, la tematica è stata sviluppata su profili di carattere strettamente imprenditoriali, per cui il ricorso ai fattori di uniformità, in ordine al sistema fiscale gravante sui cittadini, è stato progressivamente allargato alla considerazione dell'imposizione fiscale sui trattamenti pensionistici, sulle imposte relative ai risparmi accumulati ed ai fattori riconducibili ai *dividendi* operanti nelle singole realtà statali.

4.3 La strada dell'armonizzazione. Il coordinamento impositivo tra Stato di residenza dell'impresa e stato della fonte dei redditi, nelle direttive comunitarie in materia di tassazione diretta

Nell'ambito dell'analisi tecnico moderna, il concetto di armonizzazione risulta specularmente opposto alle tematiche legate, invece al coordinamento. In effetti, nella misura in cui risulti operante il criterio dell'armonizzazione dei singoli ordinamenti giuridici nazionali, sulla base di sistemi regolamentari adottati dagli organi dell'Unione Europea, il riferimento al meccanismo di cui al coordinamento non risulta indispensabile, laddove non sussiste l'esigenza di compromesso normativo tra i sistemi giuridici dei due Stati. Occorre rilevare, tuttavia, come l'armonizzazione, soprattutto con riferimento al regime delle imposte dirette, non ha previsto la creazione di figure tributarie ben specifiche, funzionanti sulla base di criteri condivisi a livello comunitario (come al contrario avvenuto in altri ambiti); il sistema dell'armonizzazione ha funzionato andando a riconoscere validità generale (a livello comunitario) a determinate strutture dei regimi tributari già perfettamente introdotte, ricorrendo semplicemente ad un regime di applicazione di tali strumenti, sulla base di indicazioni specifiche, operanti con riguardo a tutte le realtà statali dei singoli membri⁹². Inoltre, sebbene molto spesso richiamate in ordine all'adozione di un intervento generalizzato in materia di armonizzazione delle regole relative ai fattori di imponibilità e alle aliquote applicabili ai profitti di origine societaria, gli organi legislativi europei hanno introdotto solamente discipline normative limitate, con la finalità esclusiva di mirare semplicemente alla costruzione del sistema regolamentare atto alla creazione del mercato unico europeo.

⁹² Cfr. Cipollina S., Armonizzazione vs. competizione fiscale: il trade off Europa/Italia, in Riv. Dir. Fisc. Fin., I, 105, 2004

4.4 Il coordinamento impositivo della Direttiva n. 2003/49 (cd. Direttiva “Interessi e Canoni”)

Con riferimento alla disciplina normativa adottata dalle istituzioni europee, occorre fare menzione della direttiva 2003/49, dedicata alla regolamentazione comunitaria del sistema degli interessi e dei canoni riferibili alle dinamiche tra i diversi gruppi. Sulla base di tale indicazione normativa, viene a determinarsi l'applicazione di un regime di esenzione da qualsiasi imposizione di natura fiscale in ordine al pagamento di somme a titolo di interessi sui finanziamenti e sui canoni derivanti dall'utilizzo di marchi registrati o di brevetti, da parte di una società avente sede in una delle realtà nazionali appartenenti all'Unione in favore di altre realtà societaria avente sede in un'altra nazione dell'Unione. In relazione a tale sistema, l'imposizione fiscale troverà applicazione solamente in riferimento alla realtà statale di residenza della società che riceve il profitto, con la conseguenza e la finalità di limitare, nei limiti del possibile, l'operatività di regole fiscali comportanti un regime di doppia imposizione fiscale ⁹³.

4.5 La *Soft Law*. Il coordinamento impositivo tra Stato di residenza dell'Impresa e Stato della fonte di redditi negli atti non vincolanti delle istituzioni comunitarie

Un cenno merita il dettato normativo di cui al principio della *Soft Law*, legato all'attuazione della cd. *Piecemeal approach*, la quale è stata fortemente criticata da diverse considerazioni dottrinarie, laddove ritenuta incapace di realizzare un sistema di integrazione tra i diversi sistemi tributari degli Stati membri, nell'obiettivo di limitare la sfera d'influenza del fattore della fiscalità, nell'ambito del contesto competitivo tra le varie realtà d'impresa operanti in tutto il territorio europeo. In tale prospettiva, le finalità rilevanti, nell'ambito del processo di graduale armonizzazione del regime tributario dei singoli Stati membri, erano rappresentate dall'esigenza di equilibrare la misura della contribuzione fiscale effettiva da parte dei singoli Stati, dall'esigenza di adottare misure idonee a sopprimere il fenomeno dell'evasione fiscale a livello internazionale. In tale prospettiva, dunque, l'analisi normativa si è concentrata nell'adozione di misure volte a fronteggiare i vari stratagemmi adottati dalle società europee (grazie all'adozione di sistemi convenzionali in virtù dei quali l'attività d'impresa veniva collocata in territori a fiscalità agevolata: in tale prospettiva, è emerso il ruolo fondamentale assunto dal complesso normativo adottato con risoluzione del 1997, in virtù del quale è stato introdotto un vero e proprio sistema etico di regolamentazione, dal carattere non vincolante, sotto il profilo giuridico, ma comunque ritenuto di una certa rilevanza nell'ottica della leale collaborazione e di un sistema contributivo volto ad agevolare la equa distribuzione delle ricchezze.

⁹³ Cfr. Silvestri A., Il regime tributario delle operazioni di riorganizzazione transnazionale in ambito CEE, in Riv. Dir. Sc. Fin., I, 448, 2001

4.6 La proposta di Direttiva sulla Common Consolidated Corporate Tax Base per i gruppi più grandi

Un cenno merita l'iniziativa assunta a livello normativo da parte dell'*approccio globale*, il quale potrebbe conseguire degli obiettivi rilevanti di equilibramento del sistema impositivo sul complesso delle società europee, soltanto nella misura in cui venga individuato uno schema basilare di imposizione valido a livello comunitario per tutte le realtà societarie operanti nel sistema economico europeo. In tal senso, agli inizi del secolo (2001), la Commissione Europea ha emesso un proprio comunicato, sulla base delle considerazioni svolte da una duplice squadra di tecnici, la quale ha avanzato la proposta di uno schema di iniziative a livello normativo, condotto su di un duplice piano d'intervento. Da una parte è stata individuata l'esigenza di condurre a termine l'attuazione del sistema normativo inizialmente adottato con il *pacchetto Monti* (cui si è fatto riferimento prima alla risoluzione del 1997), attraverso l'applicazione del sistema normativo di cui alle due direttive dedicate al regime disciplinante gli interessi ed i canoni per i marchi e brevetti. In seconda battuta, è stata individuata una finalità di una certa rilevanza, attraverso la determinazione di un riferimento comune per quanto riguarda la base imponibile, in ordine al complesso sistema di aziende produttive operanti nel territorio europeo. Gli obiettivi, in particolare, riguardano quattro tipologie di imposizione: imposizione nella realtà statale di residenza della società posta alla testa del gruppo societario; l'individuazione di un sistema regolamentare comune in ordine al sistema contributivo a livello europeo; la strutturazione di un complesso di regole relative ad una imposta generalizzata a livello europeo, da applicare nei riguardi dei profitti reddituali delle società; l'obiettivo di un generale adeguamento armonizzato del complesso dei singoli ordinamenti nazionali europei.

CAPITOLO III

LA BASE IMPONIBILE CONSOLIDATA COMUNE (CCCTB)

1. L'evoluzione della Proposta di direttiva sulla base imponibile consolidata comune: CCCTB

Come sopra accennato, già da decenni in Europa esiste la consapevolezza della necessità di eseguire degli interventi normativi in materia d'imposte dirette. Al riguardo ho ritenuto opportuno discutere della proposta di direttiva sulla Base Imponibile Consolidata Comune nota anche 'CCCTB', quest'ultima ha rappresentato un punto di approdo per procedere verso l'armonizzazione della tassazione nel contesto europeo. Tuttavia, fino agli anni Duemila questo bisogno non è stato avvertito come imperativo; non stupisce, dunque, che la prima iniziativa del Legislatore Comunitario risalga al 2001. Il 23 maggio di questo anno, effettivamente, i commissari europei hanno affermato, per la prima volta in maniera esplicita, che l'uniformazione della base imponibile a livello europeo costituiva una condizione imprescindibile per ottenere un risultato accettabile.⁹⁴ In precedenza, in realtà, si era cercato di coordinare le politiche sulla fiscalità, ma questo approccio, come è stato chiarito dalla Commissione, non si è necessariamente trasformato nella desiderata armonizzazione. La Comunicazione del 2001, in aggiunta, come già discusso nel corso del primo capitolo, ha confermato la necessità di portare a compimento quanto stabilito dal cosiddetto 'pacchetto Monti'; l'accento, in particolare, è stato posto su due Direttive. La prima era sull'imposizione del risparmio, delle royalties e degli interessi, mentre la seconda era dedicata alla possibilità di compensare le perdite;⁹⁵ il 23 ottobre del medesimo anno, ancora, è stata resa nota la comunicazione sulla strategia comunitaria sull'imposizione delle aziende. L'obiettivo principale di questo documento, in effetti, era quello di adottare una base imponibile di tipo consolidato per le attività che si riferivano alle aziende operanti nel territorio dell'Unione Europea. La Comunicazione in esame, effettivamente, la n. 582 del 2001, prevedeva alcune misure caratterizzate da una natura generale, mentre altre erano specifiche;⁹⁶ tra queste ultime, se ne possono menzionare alcune di particolare rilevanza. Per iniziare, veniva prevista la necessità di monitorare i pronunciamenti emanate dal Giudice comunitario, per far emergere i criteri di base, e, allo stesso tempo, incoraggiare i singoli governi a adottarli. Ancora, si è cercato di ampliare l'ambito applicativo di alcune direttive, come la n. 435 del 1990, nota come

⁹⁴ Cfr. Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), in Valente, P., Manuale di politica fiscale dell'Unione europea e degli organismi sovranazionali, Eurilink, Roma, 2017, p. 436.

⁹⁵ Cfr. Boria, P., Diritto tributario europeo, Milano, 2005, p. 145.

⁹⁶ Cfr. Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 436.

‘madre-figlia’; in aggiunta, si è tentato di semplificare la direttiva sulla compensazione tra gli utili, da una parte, e le perdite, dall’altra. È stato creato, ancora, uno spazio di coordinamento tra i rappresentanti dei governi e le aziende, allo scopo di mediare gli interventi che riguardavano la disciplina dei cosiddetti ‘prezzi di trasferimento’. Nel 2004, poi, è stato creato un gruppo di lavoro sotto la presidenza della Commissione, che prevedeva la partecipazione di due rappresentanti per ciascuno Stato Membro; l’obiettivo dell’istituzione era quello di affrontare i problemi tecnici del cosiddetto ‘consolidato europeo’. Due anni più tardi, è stata emanata la Comunicazione n. 157, che illustrava gli scopi della Base Imponibile Consolidata Comune. Si trattava, effettivamente, di un progetto dal carattere decisamente ambizioso, a ragione degli ostacoli di tipo tecnico che dovevano essere risolti, come quello menzionato in precedenza sui prezzi di trasferimento. La CCCTB, dunque, può essere considerato come un progetto previsto dai commissari europei, che aveva come obiettivo quello di creare una base imponibile consolidata che fosse calcolata con le stesse regole per i redditi prodotti dalle società europee. Lo scopo principale, in effetti, era l’armonizzazione della disciplina sull’imposizione fiscale delle aziende operanti all’interno dell’Unione Europea. Si tratta, del resto, di un obiettivo che era già stato esplicitato nella Comunicazione n. 182 del 2001; in tale sede, si affermava, in effetti, l’intenzione di realizzare un mercato interno privo di ostacoli di tipo strategico o fiscale, mediante la creazione della CCCTB.⁹⁷ Da questo punto di vista, la base comune consolidata era considerata come la condizione essenziale per aumentare l’efficienza del mercato comune; effettivamente, le caratteristiche del sistema fiscale costituiva l’elemento fondamentale per scegliere in quale Paese doveva essere stabilita la sede principale di un’impresa ⁹⁸. Per queste ragioni, la creazione della CCCTB sembra essere la soluzione ideale, che avrebbe consentito di adattare facilmente l’imposizione tributaria delle aziende europee ad un ambito che si evolve di continuo. Allo stesso tempo, si è cercato di affrontare il problema dei prezzi di trasferimento, e, di conseguenza, permettere alle imprese comunitarie di compensare le perdite consolidando il risultato economico delle società appartenenti al medesimo gruppo ⁹⁹. Un altro obiettivo, poi, era il decremento degli oneri di tipo amministrativo che dovevano essere sostenuti dalle amministrazioni tributarie, oltre che dalle aziende, e, allo stesso tempo, eliminare il fenomeno della doppia tassazione ¹⁰⁰.

Da questo punto di vista, la creazione della base imponibile consolidata comune è stata vista come l’opzione più coerente rispetto alle esigenze legate alla tassazione delle società multinazionali; la

⁹⁷ Cfr. Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 437.

⁹⁸ Cfr. Valente, P., Base imponibile europea: evoluzione della fiscalità d’impresa tra coordinamento sovranazionale e competizione interstatale, in *Rivista di diritto Tributario Internazionale*, 2006, p. 65.

⁹⁹ Cfr. Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 439.

¹⁰⁰ Cfr. Valente, P., Base imponibile europea: evoluzione della fiscalità d’impresa tra coordinamento sovranazionale e competizione interstatale, op.cit., p. 68.

CCCTB, inoltre, era la formula che poteva essere applicata dai governi nazionali con maggiore facilità. La realizzazione di questo progetto, tuttavia, richiedeva di intraprendere una decisa azione di armonizzazione delle istituzioni europee, e, allo stesso tempo, il coinvolgimento degli Stati appartenenti all'Unione Europea¹⁰¹. Per questa ragione, è emersa la necessità di creare una Direttiva *ad hoc*, che ha richiesto la creazione di diversi gruppi di lavoro; in questo modo, i commissari hanno potuto fare affidamento sulla necessaria consulenza ed assistenza sugli aspetti tecnici coinvolti. In particolare, hanno partecipato a questo esercizio diverse figure con una consolidata esperienza in materia tributaria; in un momento successivo, sono stati chiamati anche diversi imprenditori e ricercatori. Il compito principale affidato a questi esperti, in effetti, è stato quello di elaborare delle regole che potessero essere applicate all'Unione Europea nel suo complesso. Nel mese di febbraio del 2008, infine, è stata organizzata una conferenza, a Vienna, promossa dai commissari europei e da un'università; in questa occasione, dunque, sono state affrontate nel dettaglio le problematiche legate alla predisposizione della CCCTB. Da ultimo, si segnala la consultazione svolta nel 2010, allo scopo di approfondire le tematiche emerse nel corso degli anni precedenti.

1.1 Le differenze tra la CCCTB del 2011 e quella del 2016

In seguito a questi processi di consultazione ed approfondimento, è stata emanata la Direttiva CCCTB del 2011, e, successivamente, ad una nuova Direttiva nel 2016;¹⁰² il primo documento si proponeva di risolvere le problematiche menzionate nelle pagine precedenti, come la rimozione della doppia imposizione. A quattro anni di distanza, poi, i commissari hanno proposto un Piano di Azione per realizzare un sistema fiscale che fosse caratterizzato, a livello europeo, da maggiore efficienza ed equità.¹⁰³ Tra le proposte principali, in effetti, è stata rilanciata proprio la base imponibile comune consolidata; effettivamente, non si è mai giunti ad un accordo conclusivo sulle proposte presentate nel 2011, anche se i progressi fatti fino al 2015 sono stati notevoli. Per questa ragione, i commissari hanno deciso di riflettere nuovamente sulle modalità di tassazione delle imprese europee, allo scopo di realizzare un sistema impositivo che potesse incoraggiare la crescita economica. Nel dettaglio, è stato deciso di inserire la CCCTB all'interno di una riforma più ampia sull'imposizione fiscale delle aziende comunitarie, proponendola come strumento per contrastare il fenomeno dell'elusione. Il Piano di Azione del 2015, inoltre, prevedeva altri due meccanismi, il cui scopo era quello di rendere

¹⁰¹ Cfr. Fantozzi, A., La ricerca "modelli di tassazione delle società e allargamento dell'unione europea": metodo di indagine, in *Economia Italiana*, 2, 2007, p. 66.

¹⁰² Cfr. Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 440.

¹⁰³ Cfr. Commissione Europea, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento, COM(2015) 302 final, Bruxelles, 17 Giugno 2015.

più efficiente la risoluzione delle dispute che possono insorgere a causa della doppia imposizione, e, allo stesso tempo, di conferire una maggiore efficacia alla disciplina contro gli abusi. In generale, questa normativa aveva come obiettivo quello di creare un ambito fiscale che fosse più favorevole e semplice per gli operatori economici privati; rispetto alla CCCTB, poi, si è deciso di renderla più agevole da implementare. Per questa ragione, è stato suggerito un processo che si compone di due momenti differenti; non sorprende, di conseguenza, che ci siano delle significative differenze tra la proposta del 2011 e quella del 2016. Per iniziare, è stata decisa l'obbligatorietà della base imponibile consolidata comune solamente per le multinazionali, che, a ragione della loro dimensione, sono i soggetti che possono adottare, con efficacia, pratiche elusive della tassazione¹⁰⁴. Si è cercato, in questo modo, di garantire che la tassazione delle aziende con ricavi totali annuali maggiori di 0.75 miliardi di euro avvenga nel Paese in cui sono stati realizzati. La CCCTB del 2016, a differenza di quella precedente, non interviene più sulle aliquote che riguardano l'imposizione del reddito societario, in quanto questa scelta viene affidata alla discrezionalità dei singoli governi dell'Unione Europea. L'intento, invece, era quello di conferire una maggiore trasparenza al meccanismo usato per calcolare la base imponibile delle aziende che operano in più Paesi. Alle imprese, effettivamente, è stata concessa la possibilità di avere una disciplina comune di riferimento¹⁰⁵, contemporaneamente gli operatori economici possono interagire con un unico soggetto, ovvero l'amministrazione tributaria 'domestica'. In Italia, si tratta dell'Agenzia delle Entrate, che gestisce le dichiarazioni reddituali e gli aspetti fiscali delle attività aziendali. Nel loro complesso, questi miglioramenti, rispetto alla CCCTB del 2011, dovrebbero permettere di ridurre il tempo per adeguarsi alla disciplina legale in una misura pari all'8%; invece, *'il tempo impiegato per la costituzione di una società controllata si ridurrebbe del 67%, rendendo più agevole per le imprese, incluse le PMI, operare all'estero'*.¹⁰⁶ Grazie ai miglioramenti apportati alla base imponibile consolidata comune, gli operatori economici hanno la possibilità di attuare la compensazione diretta delle perdite subite in uno Stato Europeo con i profitti realizzati in un'altra nazione.

1.2 Finalità e caratteristiche principali della CCCTB

Uno degli scopi perseguiti dalla CCCTB, effettivamente, è quello di rimuovere, nella misura del possibile, gli ostacoli di tipo tributario, come quello legato al fenomeno della doppia imposizione; in questo modo, dovrebbe diventare possibile avere una maggiore certezza a livello fiscale. In effetti, il

¹⁰⁴ Cfr. Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, in *Il Tributo*, 27, 2017, p. 45.

¹⁰⁵ Cfr. Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, in *ETUI Research Paper-Working Paper*, 6, 2018, p. 6.

¹⁰⁶ Cfr. Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, op.cit., p. 45.

sistema europeo dovrebbe assumere una maggiore stabilità e trasparenza rispetto all'imposizione fiscale delle aziende. Ancora, la CCCTB si configura come un tentativo di rimuovere le differenze esistenti tra i diversi Paesi, che vengono sfruttate da chi pianifica pratiche che hanno come risultato l'elusione delle tasse. Mediante la risoluzione di questo problema, effettivamente, dovrebbe essere possibile superare le istanze derivanti dai cosiddetti 'regimi preferenziali, oltre che dai prezzi di trasferimento. Le due problematiche appena menzionate, del resto, sono le principali cause dei fenomeni elusivi ¹⁰⁷. In aggiunta, si nota che le misure contro gli abusi dovrebbero impedire alle aziende di trasferire gli utili realizzati in Paesi in cui la tassazione risulta più favorevole; in definitiva, la CCCTB dovrebbe assicurare un contesto più equo ed efficiente per le aziende comunitarie, e, allo stesso tempo, di ridurre notevolmente i costi che devono essere sostenuti a livello amministrativo ¹⁰⁸. Si tratta, dunque, di una riforma profonda, che ha incontrato delle notevoli resistenze da parte di alcuni governi nazionali, che si sono opposti al meccanismo di consolidamento, di cui si parlerà con maggior dettaglio nelle pagine successive.¹⁰⁹ Il processo appena menzionato, effettivamente, viene considerato particolarmente complesso; non sorprende, dunque, che le istituzioni europee abbiano deciso di optare per un'implementazione graduale. Per questa ragione, nel 2016 sono state suggerite due Direttive; la prima è quella sulla base imponibile comune, nota come 'CCTB', mentre la seconda riguarda la versione consolidata, ovvero la CCCTB. La CCTB, in effetti, ha introdotto le norme che devono essere comuni ai Membri dell'Unione Europea; si tratta della prima fase del processo. Invece, la CCCTB costituisce il secondo momento, quello in cui le basi imponibili vengono consolidate, consentendo di calcolare la tassazione delle imprese;¹¹⁰ come è stato ricordato in precedenza, il consolidamento è obbligatorio solamente per le aziende che hanno realizzato ricavi superiori, nel corso dell'esercizio di riferimento, a 750 milioni di euro. Gli altri soggetti, invece, possono decidere liberamente se aderire o meno a questo regime; un incentivo, in questo senso, è rappresentato dalla possibilità di portare in deduzione la metà degli oneri sostenuti per la ricerca e sviluppo. Da notare, poi, che tale possibilità non esclude quella di detrarre ordinariamente questo genere di spese; l'unica eccezione, da questo punto di vista, è costituita dai costi che derivano dai beni mobili di tipo materiale. Le imprese di nuova o recente costituzione, ancora, possono beneficiare, in presenza di particolari requisiti, di deduzioni ancora più ampie rispetto a quelle previste per le altre imprese; in particolare, è prevista una deduzione aggiuntiva del 25% che si calcola sull'eventuale somma che supera i 20 milioni di euro per la ricerca e sviluppo. Si è cercato, ancora, di correggere le possibili distorsioni che

¹⁰⁷ Cfr. Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, op.cit., p. 8.

¹⁰⁸ Cfr. Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, op.cit., p. 46.

¹⁰⁹ Cfr. Tofan, M., The Challenges of the CCTB/CCCTB Project: From Harmonisation to Tax Integration in the European Union, in Cluj Tax FJ., 2, 2019, p. 15.

¹¹⁰ Cfr. Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, op.cit., p. 47.

derivano dalla preferenza del debito rispetto al capitale di rischio, prevedendo una deduzione *ad hoc* che dovrebbe incoraggiare un maggiore ricorso all'*equity*. Il parametro di riferimento, in questo caso, è un particolare rendimento, che è stato ancorato al '*benchmark bond dell'area euro nel mese di dicembre dell'anno che precede il relativo esercizio fiscale, pubblicato dalla BCE, maggiorato di un premio per il rischio del 2%*'.¹¹¹ Nel caso in cui questo parametro dovesse esprimere un rendimento di segno negativo, è stata prevista una soglia minima, e positiva, pari al 2%; si tratta, effettivamente, di un incentivo che presenta diverse similarità con la normativa italiana che si riferisce al cosiddetto 'ACE', ovvero 'Aiuto alla Crescita Economica'¹¹². Esiste, tuttavia, una differenza sostanziale tra i due meccanismi, in quanto '*i decrementi di equity sono tassati per un ammontare equivalente al rendimento nazionale moltiplicato per tale decremento*'¹¹³. In effetti, adottando il doppio meccanismo del CCTB e della sua versione consolidata, le imprese hanno un unico riferimento normativo per il calcolo del reddito comunitario; le aziende, dunque, dovrebbero presentare una dichiarazione reddituale unica. In questo documento, effettivamente, devono essere consolidate le performance dei soggetti che fanno parte dello stesso gruppo societario, e che, allo stesso tempo, sono in possesso dei requisiti previsti dalla disciplina in esame. In questo modo, viene calcolata una base imponibile di tipo consolidato, che deve poi essere ripartita tra le aziende che fanno parte del gruppo societario. La base imponibile consolidata comune, in effetti, si pone l'obiettivo di agevolare il funzionamento dei sistemi economici europei, grazie alla previsione di una sola imposta da applicare sulle aziende che operano all'interno dell'Unione Europea. Le due caratteristiche della CCCTB che dovrebbero consentire di realizzare gli obiettivi perseguiti dalla Direttiva del 2016, in realtà, sono due, ovvero la sussidiarietà, da una parte, e la proporzionalità, dall'altra¹¹⁴. Per quanto riguarda il primo criterio, la sussidiarietà, si osserva che la CCCTB è stata proposta nel pieno rispetto di questo principio; come è già stato osservato per il processo di 'ravvicinamento' dei regimi fiscali sulle imprese europee, l'obiettivo principale è quello di rimuovere le distorsioni esistenti, nella misura del possibile. I presupposti alla base di un mercato efficiente, in effetti, sono costituiti, come noto, dall'equità e dalla coerenza dei sistemi fiscali, che dovrebbero agevolare e supportare le attività svolte dagli operatori economici. Per questo motivo, non è possibile agire a livello dei singoli Stati Membri, ma si pone la necessità di un approccio comunitario, allo scopo di realizzare interventi che siano coordinati e coerenti.

¹¹¹ Ibidem, p. 48.

¹¹² Cfr. Guarini, V., Verrone, G., ACE: evoluzione normativa e campi d'applicazione, in *Novità fiscali 2020*, 7, 2020, pp. 448-454.

¹¹³ Cfr. Soro, P., *La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica*, op.cit., p. 47.

¹¹⁴ Cfr. Maki-Lohiluoma, J., *The CCCTB initiative as a possible solution to the conflict between the internal market and national tax autonomy*, in *Helsinki Law Review*, 13(1), 2019, pp. 150-179.

Da questo punto di vista, la CCCTB del 2016 ha perseguito l'obiettivo di soddisfare esigenze differenti, contemperando, da una parte, la richiesta di una crescita più sostenuta del mercato unico europeo, e, dall'altra, di contrastare le politiche fiscali elusive ed evasive dei grandi gruppi societari. L'efficacia delle norme sulla base imponibile consolidata comune, di conseguenza, è legata in maniera indissolubile alla loro applicazione uniforme da parte dei governi dell'Unione Europea; altrimenti, si avrebbe un sistema frammentato che amplierebbe le problematiche esistenti. Del resto, è proprio la diversità delle regole che rende possibile e probabile perpetrare un abuso di tipo tributario. Si consideri, a tale proposito, che il mercato unico si basa sul principio dell'integrazione, e che, di conseguenza, è imperativo attuare delle soluzioni che siano concordate e condivise con i governi nazionali. La CCCTB, da questo punto di vista, rappresenta il perfetto esempio della necessità di un'azione a livello collettivo e coordinato; la sua capacità di incidere sul sistema attuale, trasformandolo nella direzione desiderata, in altre parole, dipende dalla cooperazione tra gli Stati Membri. Per questa ragione, è necessario superare la concorrenza fiscale, ma senza togliere ai governi nazionali la possibilità di determinare i dettagli applicativi. Pertanto, sembra corretto affermare che la CCCTB si basa sul criterio di sussidiarietà ¹¹⁵, in questa maniera, diventa possibile risolvere i problemi legati a soluzioni parziali, come i trattati bilaterali. Questo genere di Convenzioni, effettivamente, costituisce una soluzione che però non riesce ad incidere sul sistema comunitario nel suo complesso; di conseguenza, le differenze esistenti tendono a permanere. In questo senso, si osserva che la CCCTB non costituisce una limitazione al potere sovrano dei singoli Stati Membri, in quanto tale disciplina si limita a fissare delle regole comuni, che poi devono essere applicate dai singoli governi ai sistemi domestici. In effetti, le aliquote non vengono decise a livello europeo, ma nazionale, lasciando ai singoli Stati un'ampia discrezionalità in un ambito che richiede l'integrazione tra misure nazionali e sovra-nazionali ¹¹⁶. I commissari europei, in effetti, hanno ricordato a più riprese l'importanza di coordinare le politiche tributarie dei diversi Stati Membri. Il coordinamento, tuttavia, non è sufficiente a risolvere le problematiche presenti sul mercato europeo; si tratta, effettivamente, di una procedura che richiede un lungo periodo di tempo, come dimostrano i modesti risultati che sono stati ottenuti fino a questo momento. La Direttiva del 2016, in realtà, ha inteso offrire una disciplina che si applica, in maniera coatta, solamente ad operatori economici di grandi dimensioni; per questa ragione, la CCCTB non sembra avere la capacità, da sola, di risolvere problemi

¹¹⁵ Cfr. Weber, D., Van de Streek, J., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base: Critical Analysis*, Kluwer Law International BV, 2016, p. 55.

¹¹⁶ Cfr. Maki-Lohiluoma, J., *The CCCTB initiative as a possible solution to the conflict between the internal market and national tax autonomy*, op.cit., p. 155.

che hanno una natura globale ¹¹⁷. Per questa ragione, la disciplina proposta appare adeguata a rimediare alle distorsioni che inficiano il corretto funzionamento del mercato unico europeo ¹¹⁸.

1.3 Principi contabili e fiscali della CCCTB

Per determinare correttamente la base imponibile comune consolidata, in realtà, è necessario comprendere quali sono i criteri, di tipo sia contabile che fiscale, che possono essere applicati dalle nazioni che formano l'Unione Europea. Rispetto ai principi contabili, si osserva che i commissari avevano espresso dal 2001 l'intenzione di prendere come riferimento i cosiddetti 'principi comuni in una prospettiva internazionale', ovvero i criteri IAS/IFRS.¹¹⁹ Si tratta, come noto, dei criteri che vengono usati da diverse imprese che operano nel territorio comunitario, e che vengono riconosciuti come utili per il confronto dei bilanci tra società che operano in Paesi differenti. Si osserva, a questo riguardo, l'inclusione di questi principi all'interno di Direttive e Regolamenti comunitari, oltre all'azione dell'associazione contabile nota come 'International Accounting Standards Board', o semplicemente 'IASB' ¹²⁰. Gli stessi commissari, del resto, si sono posti il problema di collegare la CCCTB ai menzionati criteri IAS/IFRS già dal 2003; a partire dall'anno successivo, nell'ambito dei gruppi di lavoro che si sono occupati della base imponibile consolidata comune, si è cercato di comprendere in che modo era possibile impiegare le norme contabili per determinare la base imponibile. Anche se la volontà è stata quella di non legare, formalmente, la CCCTB ai criteri contabili, si nota che essi possono essere usati per supportare o interpretare le categorie da esaminare; in aggiunta, sembra che la Commissione abbia inteso legare la performance reddituale con il calcolo della base imponibile di tipo comune. I commissari, effettivamente, hanno adottato il criterio secondo cui il risultato che viene determinato dalle norme civilistiche venga usato per calcolare il reddito ai fini fiscali. Di conseguenza, la capacità contributiva degli operatori economici viene determinata a partire dalle regole stabilite per calcolare il reddito prodotto nel corso dell'esercizio; per questa ragione, a livello europeo è stato creato '*un unicum tra principi contabili e imponibili fiscali*' ¹²¹. In ambito tributario, come noto, esiste una normativa di riferimento, in cui sono delineati i criteri generali della fiscalità, ovvero i principi che devono sempre essere rispettati; per iniziare, le norme

¹¹⁷ Cfr. Weber, D., Van de Streek, J., The EU Common Consolidated Corporate Tax Base: Critical Analysis, op.cit., p. 72.

¹¹⁸ Cfr. Maki-Lohiluoma, J., The CCCTB initiative as a possible solution to the conflict between the internal market and national tax autonomy, op.cit., p. 160.

¹¹⁹ Cfr. Morais, A.I., Fialho, A., Dionísio, A., Is the accounting quality after the mandatory adoption of IFRS a random walk? Evidence from Europe, in Journal of Applied Accounting Research, 2018, pp. 49-68.

¹²⁰ Cfr. Saccone, A., La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea, in in Innovazione diritto, 1, 2009, pp. 11-20.

¹²¹ Cfr. Visconti, A., L'introduzione degli IAS/IFRS nelle imprese italiane: Scenari interni e prospettive di sviluppo, in Innovazione diritto, 3(5), 2009, p. 44.

devono essere eque da un punto di vista sia orizzontale che verticale. Nel primo caso, ci si riferisce al trattamento che deve essere riservato a due persone che presentano la medesima situazione economica. Nel tentativo di garantire la parità di trattamento, in effetti, si cerca di allocare correttamente la base imponibile; l'equità verticale, invece, si riferisce direttamente alla capacità contributiva del soggetto passivo ai fini dell'imposizione sul reddito. Inoltre, la tassazione dovrebbe essere efficiente, effettiva, trasparente e certa, anche allo scopo di evitare oneri amministrativi eccessivi. Altri criteri che devono essere rispettati consistono nella coerenza e nella consistenza, con riferimento alle transazioni; in altre parole, quando dalle operazioni deriva il medesimo reddito, il trattamento tributario non può essere differente. Un'altra caratteristica che deve essere presente, ancora, è la flessibilità; da questo punto di vista, si osserva che il calcolo della base imponibile non deve essere rigido. Questo processo, al contrario, deve permettere di adattarsi a mercati e contesti che sono in continua evoluzione ¹²²; per questa ragione, la previsione di una base imponibile unica potrebbe causare un'eccessiva rigidità nei confronti dei sistemi tributari nazionali. Infine, è fondamentale che le norme fiscali possano essere concretamente ed agevolmente applicate dagli Stati Membri. I criteri appena descritti, in effetti, sono significativamente legati a quelli di tipo contabile, iniziando dalla competenza e dalla forma; da questo punto di vista, si afferma che il momento della contabilizzazione delle transazioni deve coincidere con il periodo competente in senso economico, e non finanziario. La base imponibile comune, poi, deve essere sempre determinata rispettando il criterio della responsabilità, della comprensibilità, della correttezza e della neutralità; in aggiunta, possono essere incluse solamente le transazioni che possono essere considerate come rilevanti. La rilevanza, in effetti, viene presunta quando il mancato inserimento dell'operazione può causare un'interpretazione errata del bilancio di esercizio. In senso fiscale, poi, la rilevanza di un'informazione è legata alla sua capacità di incidere sugli utili che sono compresi dal calcolo tributario ¹²³. Altrettanta importanza, ancora, la riveste la capacità di identificare la sostanza delle transazioni, senza fermarsi alla loro qualificazione di tipo giuridico; la valutazione della base imponibile, ancora, deve essere prudente. In altre parole, le voci che compongono il reddito non devono essere sottostimate, ma nemmeno sovra-stimati, allo scopo di applicare politiche di bilancio non corrette per l'amministrazione fiscale. Infine, deve essere rispettato il criterio della legalità, ovvero il rispetto della facoltà di determinare il sistema tributario degli Stati dell'Unione Europea, che deve essere compatibile con il computo della base imponibile comune consolidata.

¹²² Cfr. Saccone, A., La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea, op.cit., p. 15.

¹²³ Cfr. Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, op.cit., p. 10.

2. Il consolidamento delle basi imponibili

Come accennato in precedenza, assume una particolare importanza il processo di consolidamento delle differenti basi imponibili; in effetti, questo meccanismo costituisce una notevole semplificazione dal punto di vista amministrativo. Si osserva, a questo proposito, che il consolidamento permette la compensazione tra perdite e profitti, e, allo stesso tempo, di rimuovere gli oneri legati al rispetto delle norme sul trasferimento dei prezzi ¹²⁴. La CCCTB, come noto, permette di assicurare che la tassazione avvenga sul risultato netto di un gruppo di imprese, a prescindere dalla presenza di utili e perdite parziali. Per questa ragione, non ha alcuna importanza in quali aziende sono concentrati i risultati di segno positivo o negativo, ma solamente il reddito prodotto dal gruppo nel periodo di riferimento.¹²⁵ La base imponibile, effettivamente, è unica, ed include le performance dei diversi soggetti che sono inclusi nel gruppo aziendale; a questo punto, sembra interessante comprendere in che modo la base imponibile può essere ripartita. In effetti, la Direttiva del 2016 ha previsto delle procedure che si discostano da quelle usate a fini civilistici, ovvero la perdita o il profitto realizzato nel corso dell'esercizio. I parametri impiegati dalla CCCTB, effettivamente, sono costituiti, tra gli altri, dal patrimonio, dal fatturato globale e dai salari ¹²⁶. Si ricorda, inoltre, che la base imponibile comune consolidata intende affrontare le problematiche derivante dalla doppia tassazione del reddito ¹²⁷, un fenomeno di cui si è discusso nel corso del primo capitolo. In questo modo, le perdite ed i profitti vengono contemplati solamente una volta, evitando che lo stesso reddito sia tassato in due sistemi tributari differenti ¹²⁸; questo problema, effettivamente, viene spesso ridotto dalla presenza di trattati tributari di tipo bilaterale. Ciò nondimeno, spesso risulta complicato applicare concretamente questo genere di Convenzioni, che sono anche difficili da interpretare correttamente. Per questo motivo, possono sorgere delle dispute fiscali tra nazioni differenti, oppure tra un governo nazionale ed il contribuente; ai fini del consolidamento, si ricorda che tale operazione è obbligatoria solamente per le aziende con ricavi totali superiori a 0.75 miliardi di euro. Si nota, a tale riguardo, che il consolidamento deve essere svolto dall'impresa 'madre' rispetto alle aziende da essa controllate, ovvero quelle i cui diritti di voto sono detenuti in una misura superiore del 50%, oppure sul cui capitale o profitti esistono diritti per una quota maggiore del 75% ¹²⁹. Quando vengono superate queste soglie, si ritiene che l'impresa madre detenga interamente le

¹²⁴ Cfr. Nerudova, D., Solilova, V., The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU, in *Intereconomics*, 54(3), 2019, pp. 160-165.

¹²⁵ Cfr. Valencuc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, *op.cit.*, p. 11.

¹²⁶ Cfr. Nerudova, D., Solilova, V., The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU, *op.cit.*, p. 161.

¹²⁷ Cfr. Tosi, L., Baggio, R., Lineamenti di diritto tributario internazionale, CEDAM, 2016. p.7.

¹²⁸ Cfr. Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., Tassazione d'impresa ed economia digitale, in *Economia Italiana* pp. 65-96.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 71.

azioni della società figlia. Quando si parla di ‘gruppo’, inoltre, ci si riferisce alle organizzazioni di tipo stabile che si trovano in altri Stati Membri dell’Unione Europea; allo stesso tempo, si intendono anche le figlie, sebbene la madre abbia la sede legale in un Paese extra-europeo. Ad ogni modo, il consolidamento ha come effetto quello di determinare una sola base imponibile di tipo consolidato; la ripartizione, invece, dipende dall’applicazione di una particolare formula che serve a stimare la quota da assegnare alle aziende che appartengono al medesimo gruppo.¹³⁰ L’applicazione del consolidamento, in aggiunta, dipende dalla capacità del contribuente di rispettare le soglie menzionate nelle righe precedenti per l’intera durata dell’esercizio tributario, da parte dell’impresa ‘madre’. La Direttiva n. 683 del 2016, in realtà, contempla la possibilità di considerare anche un periodo inferiore ad un anno, ma i requisiti elencati in precedenza devono essere rispettati per 9 mesi di seguito. In caso contrario, un’azienda non può essere inclusa nel processo di consolidamento previsto dal Legislatore Comunitario. La base imponibile consolidata comune, in realtà, non tiene in considerazione le cosiddette ‘operazioni infragruppo’, seguendo un metodo che permetta di identificare agevolmente questo genere di transazioni. È anche possibile modificare la metodologia usata, ma, in questo caso, devono sussistere delle valide ragioni da un punto di vista commerciale; inoltre, il cambio in questione può avvenire esclusivamente all’inizio del periodo rilevante ai fini tributari. Le uniche eccezioni, in questo senso, sono costituite dalle aziende che operano nel comparto delle spedizioni via mare, oppure in quello petrolifero e del gas. In tali casi, l’attribuzione dei ricavi avviene in base a criteri differenti, quale la nazione terza in cui avviene la produzione di gas, anche se non è presente una stabile organizzazione¹³¹.

2.1 La ripartizione della base imponibile consolidata

Si è osservato, nelle pagine precedenti, che il reddito prodotto dalle aziende che appartengono allo stesso gruppo devono calcolare la base imponibile in comune, che viene poi ripartita secondo una formula predeterminata¹³². I parametri usati, a tale scopo, sono gli assets detenute dall’azienda all’interno del gruppo, il fatturato generato nel corso dell’esercizio, e la differenza tra le retribuzioni ed il numero di dipendenti. Può anche succedere che il conteggio effettuato sia ritenuto errato da parte di una autorità nazionale, o anche da parte dello stesso contribuente; in questi casi, è necessario che venga richiesto un nuovo calcolo con una metodologia differente. Evidentemente, l’accettazione del

¹³⁰ Cfr. Visco, V., Le conseguenze di un fisco diseguale, in *il Mulino*, 68(3), 2019, pp. 396-403.

¹³¹ Cfr. Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., *Tassazione d’impresa ed economia digitale*, op.cit., p. 75.

¹³² Cfr. Valenduc, C., *Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?*, op.cit., p. 10.

ricalcolo dipende dal fatto che le autorità competenti ritengano corretto il metodo su cui ci basa ¹³³. Il parametro legato al lavoro, in particolare, si compone per il 50% della relazione tra il ‘monte salari’, da una parte, ed il totale delle retribuzioni a livello di gruppo; il rimanente 50%, invece, è rappresentato dal rapporto tra i dipendenti che operano in un’azienda ed il numero di lavoratori che sono presenti nel gruppo, inteso nel suo complesso.¹³⁴ Quando si parla di ‘monte retribuzioni’, in effetti, ci si riferisce all’insieme degli oneri legati ai dipendenti; di conseguenza, non è solamente il salario/stipendio ad essere preso in esame, ma che i contributi ed eventuali bonus che vengono assegnati in funzione degli accordi contrattuali ¹³⁵. L’elemento legato alle attività, invece, è costituito dalla relazione tra la media degli assets immobilizzati tangibili dell’azienda, da una parte, ed il valore che si riferisce agli stessi beni ma con riferimento al gruppo societario. L’inclusione di un’attività, del resto, avviene da parte di chi ne detiene la proprietà in senso economico, oppure giuridico, qualora il primo sia difficilmente identificabile. Quando l’asset viene preso in leasing, oppure affittato, il bene viene considerato come appartenente all’impresa; per quanto riguarda la valutazione di questi beni, si osserva che, nel caso dei terreni e delle immobilizzazioni materiali in genere, si ricorre al criterio del costo storico. In effetti, quando un asset materiale può essere ammortizzato, la sua valutazione coincide con la media del valore, calcolato tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre ¹³⁶. Può succedere, poi, che un’azienda appartenente al gruppo riceva o dia un asset con la formula della locazione o del leasing; in questi casi, la valutazione viene stimata come pari al canone annuo moltiplicato per otto volte. Infine, si consideri il fatturato, ovvero l’ultimo parametro che viene indicato dal Legislatore europeo per il calcolo della CCCTB; nel dettaglio, come accennato in precedenza, si tratta della relazione tra i ricavi totali della singola azienda e quelli del gruppo nel suo complesso ¹³⁷. Da notare, ancora, che il fatturato comprende i proventi che derivano dalla cessione dei beni, oppure dalla prestazione di un servizio, a cui vanno sottratti eventuali sconti e le imposte dovute, come l’IVA. Si osserva, a tale proposito, che il fatturato non include i canoni, i dividendi, gli interessi ed i ricavi che derivano dalla vendita di immobilizzazioni di tipo esente, sempre che tali elementi non possano essere ricondotti all’attività tipica dell’azienda. Il fatturato, invece, comprende la cessione degli assets che avvengono all’interno del gruppo; nello specifico, la vendita di un bene deve essere imputata nel Paese dove avviene il trasporto o la spedizione dell’asset. Quando però tali elementi non possono essere identificati, si considera lo Stato in cui il bene è stato localizzato per l’ultima volta. Se l’operazione riguarda la prestazione di un servizio, poi, le considerazioni svolte in precedenza

¹³³ Cfr. Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., Tassazione d’impresa ed economia digitale, op.cit., p. 76.

¹³⁴ Cfr. Zanotti, N., Gli incerti confini dell’esterovestizione nell’economia globalizzata, Pacini Giuridica, 2020, p. 75.

¹³⁵ Cfr. Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., Tassazione d’impresa ed economia digitale, op.cit., p. 78.

¹³⁶ Cfr. Majocchi, A., Nuove risorse per il bilancio dell’Unione, in CSF-IAI QFP Paper, Aprile 2018, p. 5.

¹³⁷ Cfr. Saccone, A., La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea, op.cit., p. 18.

possono essere riproposte anche in questo caso. Quando la vendita, ancora, si svolge in una nazione che non appartiene all'Unione Europea, ancora, i ricavi vengono ripartiti tra le aziende del gruppo, in funzione del lavoro e delle attività che hanno concorso a questa transazione¹³⁸. La base imponibile consolidata comune, inoltre, permette di prendere in esame particolari tipologie di aziende, come quelle che operano nel comparto finanziario, in quello del gas e del petrolio, o del trasporto via mare. In effetti, la normativa prevede che per le istituzioni finanziarie il parametro legato alle attività è pari al 10% delle attività tipiche, da cui devono essere esclusi una serie di elementi. Tra questi, si segnalano le azioni proprie, oppure le partecipazioni, che, seppure generino un reddito, quest'ultimo non è assoggettato alla tassazione. Rispetto al fatturato, invece, viene prevista una quota del 10% sui ricavi che derivano da interessi, spese, commissioni e ricavi sui titoli finanziari; ordinariamente, per i servizi prestati da queste aziende, si presume che essi vengano resi all'interno della nazione a cui appartiene l'ente che concede il prestito. Qualora non sia possibile identificare un soggetto in particolare, la ripartizione avviene tra tutte le imprese del gruppo; anche in questo caso, si adotta un criterio di proporzionalità in base alle attività ed al lavoro. Le istruzioni contenute nella Direttiva CCCTB del 2016, dunque, permettono di calcolare il valore dei tre parametri essenziali, che permettono di ripartire correttamente la base imponibile comune consolidata. In altre parole, l'applicazione della formula prevista dal Legislatore comunitario consente di attribuire la quota di CCCTB alle singole aziende che compongono il gruppo societario; da tale percentuale, poi, devono essere dedotte alcune voci.¹³⁹ Per iniziare, è necessario dedurre le perdite che un contribuente non ha ancora compensato prima di essere riconosciuto come membro del gruppo aziendale. Allo stesso modo, non devono essere considerate le perdite che sono state sostenute dal gruppo, e che non sono state portate in compensazione¹⁴⁰.

2.2 I vantaggi per le imprese e per il funzionamento del mercato unico

Come accennato in precedenza, le aziende che operano nel territorio dell'Unione Europea hanno la possibilità di cogliere diversi vantaggi dall'istituzione di una base imponibile consolidata comune; per iniziare, viene offerto un solo interlocutore, che si sostituisce alla molteplicità di soggetti. Un'impresa, in altre parole, ha come punto di riferimento l'amministrazione tributaria domestica, a cui deve presentare un'unica dichiarazione reddituale, che comprende il reddito prodotto all'interno dell'Unione.¹⁴¹ In effetti, è stato stimato che la CCCTB potrebbe comportare un incremento dei flussi di investimento verso l'Unione Europea pari al 3.4%, a ragione dell'affidabilità e della solidità del

¹³⁸ Cfr. Nerudova, D., Solilova, V., *The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU*, op.cit., p. 163.

¹³⁹ Cfr. Saccone, A., *La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea*, op.cit., p. 19.

¹⁴⁰ Cfr. Trivellin, M., *Profili sistematici delle perdite su crediti nel reddito d'impresa*, Giappichelli Editore, 2017, p. 49.

¹⁴¹ Cfr. Della Rovere, A., Pecorari, F., Valente, C., *Base imponibile comune consolidata: quali benefici per le imprese multinazionali?*, in *IPSOA Quotidiano*, 17 aprile 2018, p. 1.

quadro normativo in cui le imprese possono operare. Inoltre, l'equità della base imponibile consolidata comune, si abbina al calo dei oneri di tipo amministrativo; ancora, si deve considerare la possibilità, discussa nelle pagine precedenti, di dedurre i costi che vengono sostenuti per la ricerca e sviluppo. Questa facoltà, effettivamente, dovrebbe incoraggiare le aziende che sono di nuova costituzione e che si caratterizzano per una particolare innovatività a adottare il regime della CCCTB.

In aggiunta, l'armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali, e delle regole sul calcolo della base per la tassazione delle imprese, unita alle norme contro l'abuso, dovrebbero scoraggiare la decisione di trasferire gli utili in Paesi che non appartengono all'Unione Europea. In questo modo, l'elusione dovrebbe essere contrastata in maniera più efficace. In effetti, dovrebbero anche essere rimossi, o significativamente limitati i cosiddetti 'regimi preferenziali', che attualmente vengono sfruttati per eludere la tassazione. Tali vantaggi, inoltre, dovrebbero essere amplificati, quando si considera che la CCCTB è obbligatoria per i grandi gruppi di imprese, come le multinazionali, che sono i soggetti che tendono ad attuare le politiche più aggressive in ambito fiscale.

Il mercato unico europeo, in definitiva, dovrebbe essere rafforzato dalla Direttiva del 2016, grazie alla possibilità di compensare perdite e ricavi conseguiti in Paesi differenti, ma appartenenti all'Unione Europea. La certezza della tassazione e delle regole tributarie nello spazio europeo, dunque, dovrebbero aiutare a consolidare il mercato europeo, che dovrebbe assumere una maggiore trasparenza. Grazie a questo quadro, la CCCTB dovrebbe concorrere anche alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro, ed attirare gli investimenti nelle imprese che operano negli Stati Membri dell'Unione Europea.¹⁴² L'incentivo ad investire in ricerca e sviluppo, poi, rappresenta un elemento essenziale per far crescere i sistemi economici europei, e dovrebbe spingere anche le imprese che non sono tenute ad applicare la base imponibile consolidata comune a aderire a questo regime fiscale.

2.3 Considerazioni conclusive sulla proposta di direttiva

Il Parlamento Europeo ha approvato, la proposta della Commissione Europea sulla CCCTB, anche se sono stati introdotti degli emendamenti rispetto al testo originario; in questo modo, è stato deciso di creare un solo regime tributario per gli operatori economici dell'Unione ¹⁴³. Si è trattato di un passo decisivo per superare la frammentazione che caratterizza il sistema attuale, in cui sono presenti 28

¹⁴² Ibidem, p. 4.

¹⁴³ Della Rovere, A., Pecorari, F., Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE, in *Il Fisco*, 18, 2018, p. 1754.

regimi tributari differenti per le aziende ¹⁴⁴. Una situazione del genere, come noto, ha comportato notevoli distorsioni rispetto al funzionamento del mercato unico europeo, creando numerosi problemi che ne hanno inficiato l'efficienza. Del resto, la decisione del 2018 ha rappresentato il punto di approdo di un percorso inaugurato nel 2011, con la prima proposta per una base imponibile comune consolidata a livello europeo. Approvando questa proposta, anche se con alcuni cambiamenti, il Parlamento Europeo ha segnalato la volontà delle istituzioni comunitarie di creare un sistema unico per l'Unione Europea, risolvendo i problemi legati alla tassazione della cosiddetta 'economia digitale'. È stato osservato, a questo riguardo, che questo intervento del Legislatore comunitario *'assume significativa rilevanza in quanto fissa dei parametri che tengono conto del fatto che numerose sono le multinazionali che operano nel settore digitale'* ¹⁴⁵. Lo scopo, effettivamente, è quello di rilevare la cosiddetta 'presenza digitale' delle multinazionali che operano all'interno dell'Unione Europea con filiali stabili sul territorio comunitario. Si sta cercando, in altre parole, di contrastare il fenomeno dell'elusione fiscale, ma anche dell'evasione, che sono frequenti nel caso dei grandi gruppi aziendali ¹⁴⁶. Effettivamente, il Parlamento Europeo ha osservato il significativo coinvolgimento del comparto digitale in prassi aggressive in ambito tributario, *'dato che molti modelli imprenditoriali non necessitano di infrastrutture fisiche per effettuare operazioni con i clienti e realizzare profitti'* ¹⁴⁷. In questa maniera, le multinazionali riescono a pagare tasse irrisorie rispetto ai ricavi che vengono realizzati. Di conseguenza, è stata riconosciuta la necessità di modificare le norme europee sull'imposizione fiscale delle aziende, allo scopo di prevedere un legame esplicito con la *'la stabile organizzazione digitale sulla base di una presenza digitale significativa'* ¹⁴⁸. L'intervento del Parlamento comunitario, dunque, ha cercato di rimediare al vuoto normativo che in passato ha permesso ai grandi gruppi aziendali di ridurre in modo significativo le tasse da pagare nei Paesi in cui operano tramite le filiali locali. La strategia europea, dunque, si basa su una serie di indici, che consentono di comprendere se un operatore economico è presente in senso digitale in uno degli Stati che appartengono all'Unione Europea. In questo caso, il soggetto aziendale può essere tassato nel Paese in cui opera e produce ricavi; in realtà, i parametri che si riferiscono a questo aspetto sono stati elencati nell'emendamento al quinto articolo della Direttiva CCCTB, che richiama una nuova

¹⁴⁴ Cfr. Valente, P., *Casi e Materiali di Politica Fiscale dell'Unione Europea e degli Organismi Sovranazionali*, Eurilink, Roma, 2018, p. 187.

¹⁴⁵ Cfr. Della Rovere, A., Pecorari, F., *Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE*, op.cit., p. 1755.

¹⁴⁶ Cfr. La Scala, A.E., *Le nuove politiche di contrasto in materia di pianificazione fiscale aggressiva, evasione e di elusione fiscale a livello internazionale e dell'Unione europea*, in Adame Martínez, F., *La lucha contra el fraude fiscal en Espana y en la Unión europea*, Pamplona, 2019, pp. 147-215.

¹⁴⁷ Cfr. Della Rovere, A., Pecorari, F., *Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE*, op.cit., p. 1756-1757.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 1757.

disposizione normativa, la n. 2-*bis*. In particolare, si presume che un soggetto abbia un'organizzazione stabile, anche se digitale, quando sono verificati alcuni requisiti; per iniziare, il soggetto deve offrire servizi digitali, in un Paese differente da quello in cui risiede, e generare un fatturato superiore a cinque milioni di euro all'anno. Le attività contemplate, in questo caso, si riferiscono all'uso di una piattaforma web, alla facoltà di accedervi, o ancora all'offerta di motori di ricerca o di pubblicità mediante un sito Internet o un'applicazione, come quelle che possono essere scaricate sui dispositivi mobili. Inoltre, per stabilire la 'stabile presenza' devono essere soddisfatte altre condizioni, come la presenza di 1,000 utenti mensili, che hanno il loro domicilio in una nazione differente rispetto a quella in cui risiede l'azienda che offre i servizi in questione. Alternativamente, si presume la presenza digitale in maniera stabile se sono stati stipulati contratti con soggetti residenti in Paesi differenti rispetto al provider dei servizi in un numero non inferiore a 1,000 nel corso di un anno fiscale. L'ultimo criterio, alternativo agli altri due, infine, è costituito dalla soglia del 10% dei contenuti virtuali che il soggetto ha raccolto durante l'esercizio rispetto a quelli che si riferiscono al gruppo nel suo complesso. A questo riguardo, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha osservato l'importanza di ridurre la tassazione, di abbattere la base imponibile, e di trasferire i profitti in nazioni che non appartengono all'Unione Europea siano pratiche agevolate dall'aspetto immateriale delle aziende che offrono servizi di tipo digitale.¹⁴⁹ Il problema principale, in questi casi, è costituito dal fatto che il luogo in cui avviene la cessione dei servizi digitali e quello in cui vengono sottoposti ad imposizione fiscali sono differenti. Per questa ragione, si rende necessario superare il criterio, comunemente adottato, della cosiddetta 'taxable presence', per sostituirlo con un criterio più adeguato alla realtà digitale. Di conseguenza, la base imponibile comune consolidata appare una proposta capace di intercettare con efficacia i proventi generati dai gruppi aziendali di grandi dimensioni, assicurando che le imposte pagate siano correlate al fatturato generato

150.

¹⁴⁹ Cfr. Alm, J., Tax evasion, technology, and inequality, in *Economics of Governance*, 22(4), 2021, pp. 321-343.

¹⁵⁰ Cfr. Della Rovere, A., Pecorari, F., Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE, op.cit., p. 1758.

CAPITOLO IV

LE MISURE FISCALI EUROPEE CONTRO L'ELUSIONE FISCALE E I NUOVI INTERVENTI IN MATERIA DI DIGITAL ECONOMY

In questo capitolo verranno passate in rassegna i più significativi “Interventi e Tentativi” di riformare le disposizioni normative in materia d'imposte dirette fatti nell' ultimo decennio, in un contesto in cui l'economia è sempre di più caratterizzata dall'utilizzo di tecnologie digitali, analizzando come l'avvento del progresso tecnologico-digitale abbia influenzato l'attività di delocalizzazione delle multinazionali e gruppi d'impresе con lo scopo di ridurre la pressione fiscale. Come vedremo questi cambiamenti, che hanno investito l'economia globale, comportano necessariamente l'obbligo di adeguare il sistema normativo che regola la materia, bisogno sentito sia dagli organismi internazionali come l'OCSE che ha proposto una serie di soluzioni per fronteggiare il problema che da quelli Europei. In Unione Europea già da tempo esiste la consapevolezza della necessita di riformare il sistema e diverse sono state le proposte di soluzioni fatte dalla Commissione Europea, ma le difficoltà causate dall'ormai noto meccanismo decisionale della regola dell'unanimità non sempre ha dato i risultati sperati. Nello specifico in questo capitolo verranno descritte alcune delle proposte avanzate dalla Commissione per fronteggiare il problema della digital economy ma anche quello che è già stato fatto in materia di Elusione fiscale nel corso degli ultimi anni per contrastare il fenomeno della pianificazione fiscale aggressiva nel mercato interno dell'Unione Europea. Nel corso della trattazione viene messo in evidenza come ancora una volta il meccanismo decisionale Europeo non permetta di agire speditamente e come l'attività d'intervento è stata notevolmente influenzata sia dagli orientamenti internazionali ma anche da alcuni stati membri dell'Unione Europea intendi a preservare le proprie posizioni.

1. Il fenomeno dell'elusione fiscale e l'esigenza di contrastarla

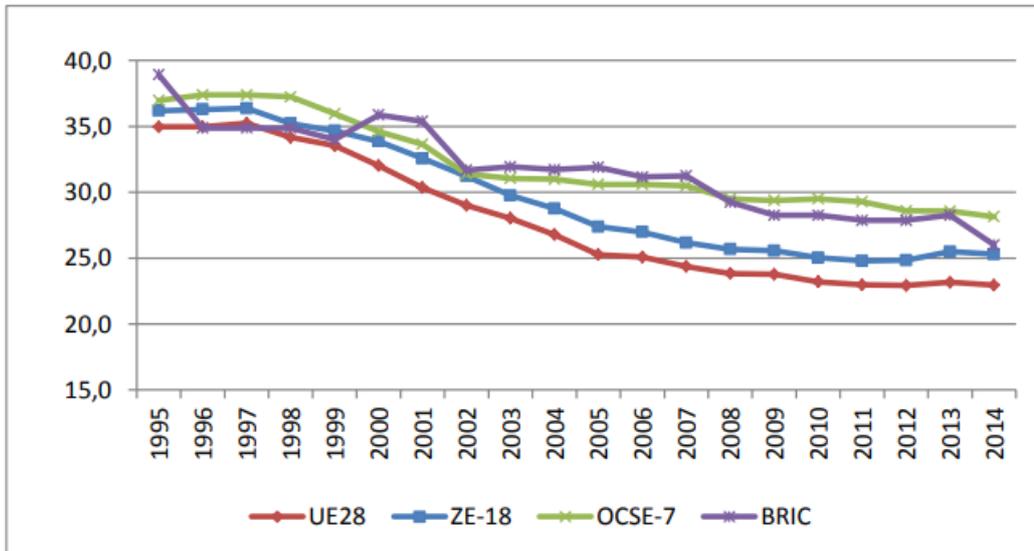
L'elusione fiscale rappresenta un meccanismo subdolo che permette a chi l'adotta di realizzare indebito risparmio fiscale; infatti, se in modo formale non avviene nessuna violazione normativa le azioni elusive contrastano con uno dei principi cardine che regolano la materia tributaria ovvero quello secondo cui tutti devono partecipare alla spesa pubblica in proporzione alla propria capacità contributiva. Possiamo affermare che l'elusione si colloca in una zona di confine tra l'evasione fiscale e le legittime azioni per ottenere un risparmio d'imposta. Il fenomeno dell'elusione fiscale è un problema sentito a livello internazionale in quanto crea delle distorsioni al mercato impedendogli di funzionare correttamente oltre a permettere ai soggetti che la realizzano di conseguire un indebito risparmio d'imposta.

Al fine di comprendere l'importanza dei limiti posti in essere con l'emanazione delle Direttive Europee tese a contrastare l'elusione fiscale facenti parte del pacchetto contro l'elusione (Anti Tax Avoidance Package) definite a livello europeo, occorre fare un passaggio intermedio e considerare il contesto economico in cui è maturata l'esigenza dell'opera riformatrice Europea. Un notevole contributo a comprendere il sentimento riformatore scaturito negli organismi Europei è possibile rinvenirlo dalla comunicazione 2015/121 emanata dalla Commissione Europea e rivolta al Consiglio. In quest'ultima viene messo in evidenza che le differenze dei regimi fiscali dei 28 Paesi membri implicava un incremento della competizione fiscale culminata nella riduzione progressiva delle aliquote fiscali sulle società anche se allo stesso tempo è stato attuato un corrispondente ampliamento della base imponibile ¹⁵¹ da parte degli stati membri.

¹⁵¹ Cfr. COM(2014) 902 , pag. 16.

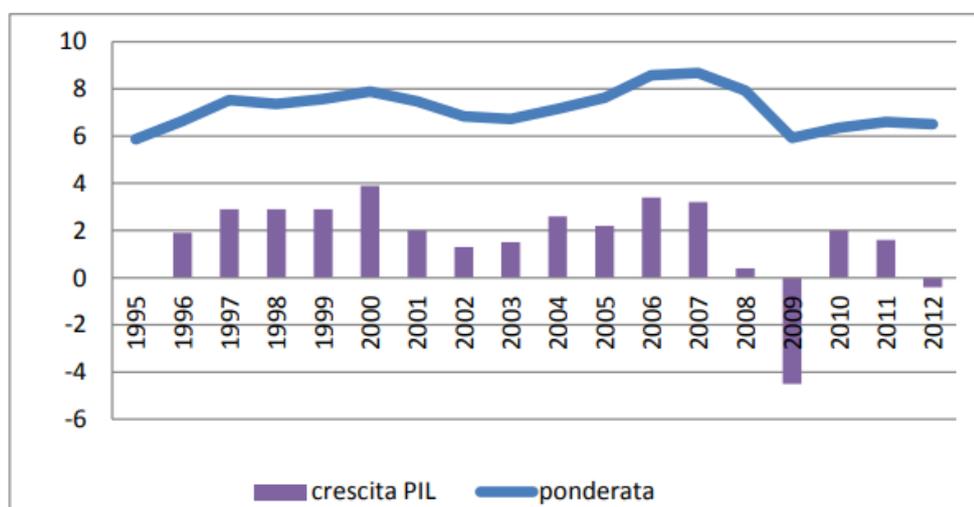
Come si evince dal grafico sotto nell'area euro l' aliquota media delle imposte sulle società nel periodo 1995 – 2014, ovvero prima dell'emanazione delle direttive anti Elusione è scesa di circa quindici punti percentuali ¹⁵².

Grafico 1: aliquote di legge dell'imposta sulle società 1995-2014



È stato osservato che nonostante la stabilità del reddito delle imprese, il gettito fiscale avrebbe dovuto aumentare, ma realmente le previsioni non si sono realizzate, facendo presupporre che esistessero delle distorsioni al mercato. Infatti come è possibile osservare nel Grafico 2 nel periodo 2009 – 2012 l'imposta sul reddito delle società in % del gettito fiscale totale in Unione Europea è rimasto perlopiù invariato ¹⁵³.

Grafico 2: Imposta sul reddito delle società in % del gettito fiscale totale, UE-27



¹⁵² Cfr. Com (2015) 302, pag. 4

¹⁵³ Cfr. Com (2015) 302, pag. 5

Come sopra accennato il gettito fiscale Europeo avrebbe dovuto aumentare per le seguenti motivazioni :

- È stato predisposto un incremento della base imponibile per compensare la riduzione delle aliquote fiscali a carico dei redditi societari.
- È avvenuta la crescita del numero di società create e di conseguenza un aumento della base imponibile.
- I tassi d'interesse bassi praticati dal sistema bancario nel periodo osservato ha comportato una limitazione della deduzione degli stessi implicando un aumento della base imponibile.

Quando descritto sopra ha fatto presupporre l'adozione di pratiche di pianificazione fiscale aggressiva da parte delle imprese con lo scopo di ottenere una riduzione del proprio onere fiscale.

La conseguenza del fenomeno sopra descritto è stato l'aumento dell'onere fiscale da parte di alcuni Paesi nei confronti delle imprese più statiche e sul lavoro, il che si è tradotto in un disincentivo all'occupazione e alla crescita delle piccole e medie imprese che generalmente sono quelle che hanno minori possibilità di crescita.

Un ulteriore punto di osservazione è lo svantaggio che conseguono le imprese che agiscono in modo trasparente e non adottano pratiche elusive.

Il contesto appena descritto pone una duplice sfida dal punto di vista politico in materia di tassazione delle società ovvero creare un sistema fiscale che contemperi la richiesta di ottenere più equità fiscale e quella di creare condizioni favorevoli e attrattive per gli investitori. Al fine di essere più attrattivi per gli investitori, tra i Paesi membri si è innescato un meccanismo di concorrenza fiscale non sempre efficiente per il mercato e che anzi è divenuto dannoso, per questo motivo si è deciso di agire con un pacchetto di norme tese a contrastare il fenomeno dell'elusione fiscale (Anti Tax Avoidance Package) con maggiore preponderanza e di cui si discuterà nei seguenti paragrafi.

1.1 Il pacchetto Antielusione Europeo

Il pacchetto antielusione è stato presentato dalla Commissione Europea nel gennaio 2016 allo scopo di contrastare la pianificazione fiscale aggressiva e permettere alle imprese Europee di operare in un contesto economico in cui esistono condizioni eque e trasparenti ¹⁵⁴.

Il Pacchetto ATAD si articola nel seguente modo :

- Comunicazione (2016) 23 final in cui viene fatta una proposta di Direttiva contro l'elusione fiscale e il suo impatto per il corretto funzionamento del mercato Europeo, oltre a delineare il quadro complessivo politico-economico e internazionale del contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva ¹⁵⁵.
- COM(2016) 25 final in cui viene fatta una proposta di Direttiva riguardante lo scambio automatizzato delle informazioni fiscali tra le amministrazioni finanziarie degli stati membri ¹⁵⁶.
- Raccomandazione (Ue) 2016/136 riguardante la corretta attuazione dei trattati fiscali ¹⁵⁷
- Comunicazione della Commissione riguardante una strategia per un'imposizione effettiva ¹⁵⁸

L'esigenza di procedere a disciplinare la materia dell'Elusione fiscale come descritto nel precedente paragrafo è di notevole importanza per creare condizioni favorevoli al corretto funzionamento del mercato interno Europeo ed evitare che la mancanza di una disciplina adeguata a contrastare il relativo fenomeno si trasformi in un vantaggio fiscale per le imprese Multinazionali nei confronti delle imprese più statiche e di quelle che agiscono in modo trasparente. Come sopra accennato le differenze normative esistenti tra i diversi ordinamenti Europei relativamente alla qualificazione di poste economiche negative o alle percentuali per la determinazione delle voci di reddito negative ha incentivato soprattutto le imprese Multinazionali a ricorrere molto spesso all'indebitamento senza che questo fosse legato a nessuna ragione economica e legata alla gestione caratteristica dell'impresa, ma per perseguire scopi elusivi. L'esigenza d'intervenire per contrastare il fenomeno dell'Elusione fiscale è suffragata dal punto di vista economico da uno studio condotto dal servizio di ricerca del Parlamento Europeo che ha quantificato come la pianificazione fiscale aggressiva possa causare un danno in termini di mancato gettito fiscale per l'Unione Europea di 50 – 70 miliardi l'anno ¹⁵⁹, cifra

¹⁵⁴ Cfr. https://taxation-customs.ec.europa.eu/anti-tax-avoidance-package_en

¹⁵⁵ Cfr. COM (2016) 26 final

¹⁵⁶ Cfr. COM(2016) 25 final

¹⁵⁷ Cfr. Raccomandazione 2016/136 , C (2016) 271

¹⁵⁸ Cfr. COM(2016) 24 final

¹⁵⁹ Cfr. COM (2015) 136 , Comunicazione sulla Trasparenza per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale

che arriverebbe a 160 – 190 miliardi di euro se fossero considerati speciali accordi fiscali e le inefficienze legate all'attività di riscossione ¹⁶⁰.

Dalle considerazioni prima descritte è comprensibile l'opinione prevalente della dottrina economica tributaria ma anche all'interno delle istituzioni Europee, che fosse necessaria un'opera riformatrice in grado di porre dei limiti alle operazioni di pianificazione fiscale aggressiva che molto spesso si è tradotta in Elusione fiscale. È proprio in questo contesto che è maturata la consapevolezza in Europa che fosse importante intervenire. Il pacchetto Antielusione elaborato in sede Europea è stata una risposta importante e di contrasto al fenomeno dell'elusione fiscale. Questo oltre a disciplinare la materia in modo coordinato e uniforme all'interno dell'Unione Europea, rappresenta un vero e proprio segnale rivolto al mondo economico delle imprese che non sono tollerate azioni poco trasparenti e che il fenomeno dell'elusione non viene più accettato.

1.2 La Direttiva Europea Antielusione fiscale 1164/2016 (ATAD 1)

La Direttiva 2016/1164 del 12 Luglio 2016 emanata dal Consiglio dell'Unione Europea ¹⁶¹ in conformità alla proposta della Commissione Europea e il parere positivo di tutti gli organismi Europei e dei Paesi membri persegue lo scopo d'introdurre nelle legislazioni dei paesi membri dell'Unione Europea una disciplina uniforme e coordinata tesa a contrastare le condotte che si traducono in comportamenti elusivi e incidono sul corretto funzionamento del mercato interno. La direttiva s'inquadra in un contesto di azioni concrete da intraprendere a livello internazionale per contrastare il fenomeno dell'elusione fiscale emerso in sede OCSE relativamente alle azioni previste per contrastare il fenomeno dell'erosione della base imponibile al fine di trasferire i profitti in paesi a fiscalità privilegiata, meglio noto come BEPS (Base Erosion And Profit Shifting) ¹⁶².

La Direttiva in esame si pone il macro-obiettivo di contrastare il fenomeno dell'elusione fiscale e allo stesso tempo di realizzare i seguenti fini :

- Limitare le azioni strategiche fiscali aggressive adottata per conseguire un vantaggio fiscale
- Migliorare la Trasparenza
- Evitare che nel mercato Europeo si concretizzino delle condizioni di disparità tra le imprese che vi operano
- Realizzare un contesto più equo per le imprese

¹⁶⁰ Cfr. Study on structures of aggressive tax planning and indicators, Taxation Papers, Working Paper No. 61 - 2015

¹⁶¹ Cfr. Direttiva 2016/1164 del 12 luglio 2016 emanata dal Consiglio Europeo

¹⁶² Cfr. [EUR-Lex - 32016L1164 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri/cs/l/uri/?uri=CELEX:32016L1164-EN)

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopracitati la Direttiva in esame si prefigge di disciplinare le seguenti fattispecie :

- Deducibilità degli interessi passivi
- Tassazione degli Asset in uscita
- Definizione di clausole antiabuso
- Tassazione delle controllate Estere (CFC)
- Disallineamenti da Ibridi

Nella direttiva sono stati indicati i termini di recepimento entro cui gli stati avrebbero dovuto adeguare i propri ordinamenti giuridici in conformità a quando indicato nella stessa. Nello specifico la direttiva ha previsto come termine ultimo per l'adeguamento da parte di stati Europei il 31 dicembre 2018 tranne per la normativa relativa alla tassazione in uscita per la quale è stata concesso un anno di tempo in più e fissando il termine di scadenza al 31 dicembre 2019. Infine nella stessa direttiva viene esplicitato che gli stati che già avessero adottato normative antielusive equivalenti a quelli indicati nelle presente direttiva per contrastare la deducibilità degli interessi passivi, costruiti in modo artificioso per il solo scopo di conseguire un vantaggio fiscale, potevano mantenerle fino a quando l'OCSE non avesse raggiunto un accordo su una disciplina minima ma comunque fino al 1 gennaio 2024.

1.3 Analisi del contenuto della Direttiva 1164 / 2016

La Direttiva in esame prevede delle norme giuridiche vincolanti per gli stati membri dell'Unione Europea e il cui scopo è quello sia di prevenire che di contrastare azioni elusive. In particolare, il fine della Direttiva è quello di contrastare gli atti posti in essere dai gruppi di imprese per conseguire degli indebiti vantaggi fiscali approfittando delle differenze tra gli ordinamenti fiscali dei Paesi in cui operano le imprese del gruppo. Occorre evidenziare come l'attuazione della Direttiva da parte dei Paesi membri dell'Unione Europea implicitamente porterà alla realizzazione di un ulteriore obiettivo ovvero quello di uniformare gli ordinamenti nazionali con impatto positivo per le imprese che operano nel mercato Europeo, prefigurando un contesto in cui risulterà più semplice la loro espansione.

Come sopra evidenziato, al fine di contrastare l'elusione fiscale, occorre limitare le operazioni che possano in un certo modo stimolarla. A tal fine sono state individuate delle specifiche fattispecie appositamente disciplinate dalla Direttiva in esame e che vengono passate in rassegna di seguito.

1.3.1 La Deducibilità degli interessi Passivi

Nei vari studi preparatori ai lavori della commissione per il contrasto all'elusione fiscale, venne evidenziata l'importanza di limitare la deducibilità degli interessi passivi soprattutto nelle operazioni infragruppo, perché è uno dei metodi maggiormente utilizzati da chi conduce delle pratiche elusive. In particolare, è stato osservato che l'acquisizione di debito da parte delle società potesse essere fatto non per sostenere l'attività economica dell'impresa ma per alleggerire l'onere fiscale della stessa. Tra le diverse ricerche si rammenta quella condotta dalla Commissione Europea intitolata "Corporate Income Taxation in the European Union" in cui viene confermato che il meccanismo dell'indebitamento per conseguire una riduzione dell'onere fiscale è uno dei metodi più utilizzati per il trasferimento dei profitti verso Paesi a fiscalità privilegiata e si quantifica che circa un terzo delle attività di trasferimento dei profitti venga eseguito con l'utilizzo del suddetto meccanismo ¹⁶³. Viene dimostrato che tra le principali cause tese a stimolare l'utilizzo di questo meccanismo elusivo, un posto di notevole rilievo sia d'attribuire all'esistenza di un sistema normativo frammentato tra i paesi appartenenti all'Unione Europea in materia di deducibilità degli interessi passivi e nello specifico aliquote fiscali differenti che "incoraggiano" il trasferimento del debito verso quei paesi in cui la deducibilità degli interessi passivi è più elevata ¹⁶⁴.

Proprio per i motivi sopra esposti che viene dato notevole spazio nella direttiva in esame alla disciplina della deducibilità degli interessi passivi all'articolo 4. Nello specifico la relativa norma prevede che gli oneri finanziari passivi sono deducibili per un importo non superiore al 30 % dell'EBITDA ovvero degli utili al lordo di interessi, imposte, deprezzamento e ammortamenti, vengono invece esclusi i redditi esenti dall'EBITDA dei contribuenti ¹⁶⁵.

¹⁶³ Cfr. Com (2015) 121 "Corporate Income Taxation in the European Union", pag 24

¹⁶⁴ Cfr. Buettner, T. and Wamser, G. (2013) "Internal Debt and Multinational profit-shifting: empirical evidence from firm-level panel data", National Tax Journal, March 2013 66 (1), 63-96

¹⁶⁵ Cfr. Dirett. (2016) 1164 art. 4

Sempre all'art. 4 si specifica che in deroga a quanto previsto nel paragrafo 1 della presente Direttiva, le imprese possono usufruire dei seguenti diritti :

- Utilizzare come base per il conteggio del limite degli interessi passivi deducibili, l'EBIT (Earnings Before Interests and Taxes) in luogo dell' EBITDA.
- Nel caso di un gruppo d'impresе, utilizzare come base di riferimento l'EBITDA consolidato del gruppo.
- La libera deduzione degli interessi eccedenti ovvero l'importo relativo agli interessi passivi che eccedono gli interessi attivi imponibili entro il limite dei tre milioni di euro conseguito dal gruppo d'impresе.
- Il diritto di dedurre integralmente gli interessi passivi alle società indipendenti, considerate tali quelle che non fanno di un gruppo di impresе consolidato ovvero non obbligate a redigere il bilancio consolidato in conformità ai principi internazionali d'informativa finanziaria [IFRS] o al sistema nazionale di informativa finanziaria di uno Stato membro). Inoltre per essere considerata indipendente occorre che non abbia alcuna impresa associata con partecipazioni superiori al 25% del capitale sociale.
- Il diritto di dedurre integralmente gli interessi passivi nel caso il rapporto tra il patrimonio netto e le passività della singola società corrisponda al rapporto del gruppo complessivamente considerato e la società faccia parte di un gruppo consolidato.

1.3.2 Tassazione in uscita (Exit tax)

Un ulteriore meccanismo attraverso cui le impresе possono adottare azioni elusive è attraverso lo spostamento dei propri asset nei paesi a fiscalità privilegiata. All'articolo 5 la direttiva in esame prevede la disciplina della relativa fattispecie assurgendo come criterio di valutazione dell'asset trasferito per il calcolo dell'onere fiscale la differenza tra il valore di mercato nella fase di uscita da un Paese e il suo valore fiscale,

Nello specifico la norma in esame prevede la tassazione all'uscita degli Asset , il valore dev'essere determinato come sopra descritto (differenze fra valore di mercato e valore fiscale) al verificarsi di una delle seguenti fattispecie :

- a) Una società trasferisce i propri asset da una sede centrale alla sua stabile organizzazione che ha la sede in un altro Paese a prescindere che questo sia membro dell'Unione Europea o meno quando con il trasferimento il Paese in cui il contribuente ha la sede centrale perde il diritto di tassare gli attivi trasferiti.
- b) Una società trasferisce i propri asset da una sede centrale alla sua stabile organizzazione che ha la sede in un altro Paese a prescindere che questo sia membro dell'Unione Europea o meno quando il Paese in cui vengono trasferiti gli Asset non abbiano il diritto di assoggettarli ad imposizione.
- c) L'impresa trasferisce la propria residenza fiscale in un altro Paese tranne per la parte degli attivi non trasferiti.
- d) L'impresa trasferisce le attività svolte da uno Stato a un altro e il primo perde il diritto di tassare gli asset trasferiti.

1.3.3 La clausola antiabuso

La Direttiva in esame all'articolo 6 una clausola generale antiabuso , che in un certo modo funge da garanzia nei confronti delle imprese che si comportano in modo trasparente e non perseguono strategie di pianificazione fiscale aggressiva. Nello specifico la relativa norma stabilisce che gli stati membri non punire le costruzioni giuridiche o fiscali eseguite dalle imprese per raggiungere un vantaggio fiscale quando le stesse si qualificano come genuine ovvero suffragate da valide ragioni economiche. Di converso una costruzione non viene considerata genuina quando è stata posta in essere per ottenere vantaggi fiscali e non sostenuta da valide ragioni economiche, quindi configurandosi la fattispecie elusiva.

1.3.4 Tassazione delle controllate Estere (CFC)

La presente direttiva all'articolo 7 -8 definisce la disciplina della tassazione delle controllate estere (CFC – Controlled foreign companies). Lo scopo delle norme in esame si sostanzia nell'evitare che le imprese facenti parte di un gruppo adattino delle azioni volte a trasferire i loro utili verso le imprese dello stesso in cui vige una disciplina fiscale più vantaggiosa con l'obiettivo di conseguire una riduzione del costo fiscale complessivo. Per evitare che avvenga il trasferimento degli utili con il solo scopo di abbassare l'onere fiscale le norme sulle controllate estere (CFC) stabiliscono che i redditi delle società controllate a fiscalità privilegiata vengano attribuiti alla capogruppo che diviene

tassabile anche per i redditi delle consociate nello stato di residenza. Ai fini dell'applicazione della relativa normativa, nel paragrafo 1 della presente direttiva vengono esplicitate le seguenti condizioni in base alle quali una controllata può essere soggetta alla disciplina delle CFC :

- a) Una società detiene una partecipazione superiore al 50 % (dei diritti di voto e di partecipazione agli utili) nel capitale sociale della controllata .
- b) La controllata estera nel Paese di residenza non è assoggettata a una tassazione inferiore al 50 % rispetto alla tassazione a cui sarebbe stata sottoposta nel Paese in risiede la controllante.

Nel paragrafo 2 dello stesso articolo 7 della presente direttiva viene stabilito che qualora una controllata estera si qualifica come assoggettabile alla disciplina delle CFC e quindi sono verificate le condizioni previste nel paragrafo 1 , la base imponibile della controllante deve includere le seguenti componenti di reddito non distribuiti :

- Interessi e altri redditi derivanti da attività finanziarie o generati da proprietà intellettuale

Anche se è espressamente specificato che la disciplina sopra descritta non dev'essere applicata qualora la controllata estera svolga sostanzialmente un'attività economica suffragata dalla presenza di personale, attrezzature, locali e quant'altro esista che faccia presupporre l'esistenza di un'attività sostanziale.

Infine sono previste delle condizioni di esclusione dall'applicazione della presente disciplina, nello specifico la direttiva al paragrafo 4 dell'articolo 7 stabilisce che gli stati possono escludere dall'applicazione della relativa normativa le imprese che presentano le seguenti caratteristiche :

- Realizzano utili non superiori a 750 mila euro e redditi generati da transazioni finanziarie e che esulano dalla gestione caratteristica dell'impresa non superiori a 75 mila euro.
- Realizzano utili il cui ammontare non supera il 10 % dei costi sostenuti nell'esercizio.

1.3.5 Disallineamenti da Ibridi

Il fenomeno dei disallineamenti da ibridi trova origine da una diversa qualificazione giuridica che flussi di pagamenti o altri elementi di reddito rivestono nei diversi ordinamenti giuridici nei diversi Paesi. Questo può dar luogo ai seguenti fenomeni

- Duplice deduzione , che si verifica quando la deduzione originata dalla medesima fattispecie viene assoggettata a reddito in Paesi diversi.
- Non inclusione/ Deduzione si tratta di meccanismi artificiosi che comportano la deduzione in un Paese e la mancata inclusione della corrispondente inversa componente economia in un altro Paese (ad esempio interessi Passivi/Attivi).

Per evitare che i gruppi societari presenti in diversi Paesi possano sfruttare le differenze dei differenti ordinamenti giuridici l'articolo 9 della presente direttiva prevede la seguente :

- Nel caso in cui si determini una doppia deduzione, la deduzione si applica unicamente nello Stato membro in cui il pagamento ha origine.
- Nel caso in cui si determini una deduzione senza inclusione, la deduzione viene negata.

1.4 L'analisi della Direttiva 952/2017 (ATAD 2)

Dopo circa un anno dalla sua emanazione la Direttiva Antielusione 1164/2016 è stata modificata con un'altra Direttiva del Consiglio il 29 maggio 2017 nella parte riguardante i disallineamenti da ibridi. Considerato che lo sfruttamento da disallineamenti fiscali rappresenta una delle tecniche di pianificazione fiscale aggressiva più utilizzata dalle multinazionali e non è un fenomeno che riguarda solo le società residenti nell'Unione Europea è comprensibile la scelta di procedere con la modifica ¹⁶⁶ . Tra i motivi che giustificano la tempestiva modifica della Direttiva originaria si evidenzia che la pianificazione fiscale aggressiva comporta un danno fiscale rilevante (circa 50-70 miliardi di erosione di base imponibile in Europa) e che una notevole percentuale è d'attribuire allo sfruttamento di disallineamenti tra gli ordinamenti nazionali. Si ritiene che con l'introduzione delle norme previste nella Direttiva in esame possa incrementare il gettito fiscale derivante dalla tassazione del reddito societario in tutti gli stati Europei.

Nello specifico con la Direttiva 2017/952 nota anche come ATAD 2 sono state apportate delle modifiche all'articolo 9 della Direttiva 1164/2016. Lo scopo principale della nuova Direttiva è contrastare i disallineamenti da ibridi in modo più completo di come era stato fatto originariamente. Infatti, con la Direttiva 2016/1164 sono stati disciplinati le fattispecie riguardanti le operazioni attuate solo dalle società Europee.

¹⁶⁶ Cfr. Com. (2016) 687 final , Parere del Comitato Economico e sociale sulla proposta di modifica della Direttiva 1164/2016

Lo scopo della Direttiva in esame è quello d'introdurre una disciplina riguardante i disallineamenti da ibridi che presenti le seguenti caratteristiche :

- Tutti i contribuenti assoggettati alla disciplina dell'imposta societaria e non solo le società Europee.
- Tutte le Entità anche se Residenti in Paesi Terzi

La relativa modifica risultava necessaria in quanto la disciplina originaria prevista dalla Direttiva 1164/2016 non solo non contemplava tutte le fattispecie ma poteva tradursi in una perdita di attrattività per il mercato europeo a vantaggio di altri Paesi extra UE che adottano una regolamentazione meno stringente e trasparente.

2. La proposta di Direttiva Unshell (ATAD 3)

La proposta di Direttiva 2021/565 del 22 dicembre 2021 s'inquadra nell'attività di contrasto delle pratiche elusive condotta in Europeo. Nello specifico la proposta di Direttiva in esame nota anche come ATAD 3, si pone lo scopo di definire delle norme comuni a livello Europeo per evitare che soggetti giuridici che non esercitano in modo sostanziale attività economica ovvero si configurino come società di comodo (Shell company) vengano utilizzate per conseguire vantaggi fiscali impropri e quindi utilizzati come uno strumento per adottare pratiche elusive. Inoltre, la presente proposta s'inquadra negli obiettivi a breve termine previste nella comunicazione sul reddito delle imprese nel XXI secolo adottata dalla commissione il 18 maggio 2021 ¹⁶⁷.

Al fine di comprendere meglio il contenuto della proposta di Direttiva in esame, reputo sia importante fare un breve passaggio intermedio per comprendere meglio il fenomeno elusivo praticato mediante le società di comodo e meglio contestualizzare l'ambito di applicazione della presente Direttiva.

2.1 Le motivazioni e gli obiettivi della proposta

Tra le principali motivazioni che hanno incentivato l'emanazione della proposta di Direttiva sulle società di comodo, vi è senz'altro il contrasto al fenomeno dell'elusione fiscale, che nonostante gli interventi degli ultimi decenni e che sono stati descritti nei precedenti paragrafi durante la trattazione della disciplina di contrasto all'elusione fiscale con l'analisi delle Direttive 1164/2016 e 952/2017, rimane un fardello enorme da combattere con ogni mezzo possibile.

A dimostrazione che la persistenza del fenomeno elusivo praticato dalle imprese per conseguire indebiti vantaggi fiscali non sia svanito o si sia attenuato l'hanno confermato i media nel pubblicare

¹⁶⁷ Cfr. Com (2021) 251 final.

l'indagine Openlux lanciata dal quotidiano francese "le monde" e alla quale hanno partecipato 16 media internazionali ¹⁶⁸, che ha rilevato che circa il 45 % delle imprese commerciali lussemburghesi sono delle holding finanziarie, prive di sostanza economica e la cui attività consiste nella mera gestione di partecipazioni in altre imprese. Secondo l'inchiesta giornalistica in questione si tratta di vere e proprie società offshore, poste al centro dell'Unione Europea e in grado di sfuggire ai controlli. Secondo l'inchiesta si tratta di circa 140 mila holding finanziarie che detengono Asset per 6500 miliardi di euro ossia circa cento volte il PIL del Lussemburgo, che sfruttando la semplicità di aprire una società in Lussemburgo potevano anche godere di notevoli vantaggi fiscali. Diverse sono state le inchieste giornalistiche che hanno fatto emergere come la tendenza a creare società offshore sia una pratica molto diffusa per adottare pratiche elusive tra queste ricordiamo anche denominata "Pandora Papers" ¹⁶⁹ in cui successivamente agli accertamenti è emerso che molti personaggi, anche molto famosi e importanti, menzionati dall'inchiesta avessero sfruttando le lacune fiscali per adottare pratiche elusive ¹⁷⁰.

2.2 Consultazione dei portatori d'interessi e analisi d'impatto

Al fine di comprendere quali potessero essere i meccanismi per contrastare in modo più efficace il fenomeno dell'elusione fiscale attraverso l'utilizzo delle società di comodo è stata fatta un'indagine, da parte della "DG TAXUD" che è l'organo della Commissione responsabile della politica europea fiscale e doganale. L'indagine è durata circa due mesi durante la quale sono stati interpellati Associazioni d'impres e professionali che hanno fornito un notevole contributo alla definizione della proposta di Direttiva ATAD III. Dalle consultazioni è emerso che la maggioranza degli interpellati hanno risposto nel seguente modo :

- l'elusione fiscale persiste "anche a causa dell'uso di entità di comodo" ¹⁷¹
- Incapacità delle amministrazioni finanziarie degli Stati UE dovuta anche all'inadeguata cooperazione tra le stesse

¹⁶⁸ Cfr. <https://valori.it/openlux-inchiesta-scandalo-lussemburgo/>

¹⁶⁹ Cfr. Com (2021) 565 , pag. 1

¹⁷⁰ Cfr. <https://www.internazionale.it/notizie/2021/10/06/pandora-papers-inchiesta>

¹⁷¹ Cfr. Com (2021) 565 , pag. 5

L'indagine era posta anche ad individuare i tratti comuni delle società di comodo, al riguardo è sono emersi i seguenti tra i tratti comuni :

- La mancanza di un conto bancario proprio
- Gli amministratori di tali entità non risiedono nello stesso stato della società di comodo
- Il numero di dipendenti non è adeguato

Tuttavia, durante le consultazioni è stato anche evidenziata la complessità nel definire una società di comodo e dovrebbe essere attribuita la facoltà di dimostrare il contrario all'Ente indiziato. Gli stati membri si sono espressi in modo favorevole alla disciplina riguardante le società di comodo per prevenire comportamenti elusivi, considerato anche che è stato stimato che l'applicazione della relativa disciplina avrebbe potuto portare a una riduzione delle perdite fiscali per circa 20 miliardi di euro. Considerato quanto detto e chiaro che la risposta del Consiglio non tardò ad arrivare, e concretizzatasi con la proposta di direttiva “per prevenire l'uso improprio delle società di comodo a fini fiscali”¹⁷² e di cui si analizza il contenuto nel prossimo paragrafo.

2.3 Analisi del contenuto della Proposta

Nei precedenti paragrafi si è evidenziata l'importanza di emanare una disciplina Europea volta a prevenire l'utilizzo delle società di comodo come strumento elusivo. Considerato che il problema è noto, gli stati membri che sono più colpiti dalle relative pratiche elusive hanno reagito a livello normativo. Questo ha comportato una disciplina variegata nel mercato Europeo, ed è anche in questo contesto che s'inserisce la proposta di Direttiva ovvero uniformare gli ordinamenti degli stati membri sulla disciplina riguardante l'uso improprio delle società di comodo. La proposta di Direttiva ATAD 3 è stata pubblicata il 22 dicembre 2021 e prevede una modifica della Direttiva 2011/16 e la disciplina volta a contrastare l'uso improprio di società di comodo per conseguire vantaggi fiscali. La proposta se approvata dovrebbe essere recepita entro il 30 giugno 2023 dagli stati membri ed entrare in vigore il 1° Gennaio 2024.

Passando all'analisi della disciplina contenuta nella normativa , dalla proposta si evince che essa riguarda tutte le imprese a prescindere dalla loro forma giuridica e che svolgono un'attività economica minima o meno.

La proposta di Direttiva in esame prevede degli obblighi comunicativi a carico delle società che presentano specifici “indici di allerta” , nello specifico devono comunicare all'amministrazione finanziaria se soddisfano determinati requisiti sostanziali preventivamente individuati dal legislatore.

¹⁷² Com (2021) 565 final

Nello specifico l'obbligo di comunicazione all'amministrazione finanziaria sussiste se si verificano i seguenti presupposti :

- Oltre il 75 % dei ricavi realizzati nei due anni precedenti derivano dalle attività finanziarie e si tratta di redditi "Pertinenti"¹⁷³ indicati all'articolo 4 della presente direttiva, nello specifico si tratta di attività finanziaria , interessi o altri redditi finanziari, leasing finanziario, redditi immobiliari, royalties, dividendi e plusvalenze su partecipazioni.
- Viene esercitata prevalentemente attività transfrontaliera, che si verifica ai sensi dell'art.6 quando ¹⁷⁴ :
 - Oltre il 60% del valore contabile degli attivi è situato al di fuori dello stato membro dell'impresa nei due esercizi precedenti.
 - Almeno il 60 % dei redditi "Pertinenti" deriva da attività transfrontaliera.
- Nei due esercizi precedenti l'impresa ha affidato all'esterno la gestione dell'amministrazione corrente e del processo decisionale.

Al verificarsi delle condizioni sopracitate scatta l'obbligo informativi da inserire nella dichiarazione dei redditi annuale e per ciascuno esercizio dei seguenti indicatori :

- La disponibilità di locali propri o ad uso esclusivo nello stato membro
- L'esistenza di almeno un conto bancario attivo in paese dell'Unione Europea
- Le altre informazioni previste nell'art. 7 della presente direttiva riguardanti :
 - la residenza degli amministratori, se quest'ultimo sono dipendenti-amministratori di imprese non associate e se possiedono le qualifiche idonee allo svolgimento dell'attività.
 - La maggioranza dei dipendenti è residente nello stesso Paese dell'impresa o comunque a una distanza compatibile e hanno le qualifiche necessarie a svolgere l'attività d'impresa.

¹⁷³ Cfr. COM (2021) 565, art. 4

¹⁷⁴ Cfr. COM (2021)565, art. 6

La Direttiva in esame prevede che in caso di omissa o infedele comunicazione degli indicatori sopracitati i trasgressori devono essere puniti con sanzione pecuniaria che dev'essere fissata dagli stati membri ma che comunque non può essere inferiore al 5% del fatturato.

Oltre alle sanzioni pecuniarie sono previste delle sanzioni accessorie, come la perdita l'impossibilità a ricevere un certificato di residenza fiscale, di usufruire dei benefici fiscali derivanti dai trattati bilaterali o di origine Europea.

- Sono esclusi dagli obblighi comunicativi le seguenti imprese :
- Le società quotate in mercati regolamentati
- Le imprese finanziarie soggette a vigilanza regolamentata
- Gli Enti che si qualificano come shell company i cui effettivi titolare sono residenti nel medesimo stato

Data le caratteristiche sopra descritte che qualificano un'attività sostanziale (sulla base degli indicatori sopra descritti) è attribuita il diritto al contribuente di dimostrare il contrario nel caso in cui gli venisse confutata l'assenza di una sostanza minima e comunque di dimostrare che l'ente non è stato creato per ragioni elusive. Per dimostrare che l'ente presunto shell company non persegua scopi elusivi, occorre che vengano fornite le prove concrete delle attività svolte, correlate delle informazioni che giustifichino a secondo della fattispecie, l'assenza dei seguenti attribuiti :

- Sede fissa
- conti bancari
- Amministratori residenti nello stesso stato

Inoltre, devono essere forniti i dettagli delle risorse utilizzate per lo svolgimento dell'attività e la correlazione tra l'impresa e lo stato membro di residenza. La proposta di direttiva in esame prevede infine delle disposizioni relative allo scambio di informazioni, verifiche fiscali e sanzioni. A tal fine sarà creata un banca dati da cui gli Stati dell'unione europea potranno accingere per recuperare le informazioni relative alle società dell'Unione Europea nei confronti di cui grava l'obbligo di segnalazioni al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi. Infine è prevista la facoltà di ciascuno Stato membro di chiedere a un altro Stato di eseguire delle verifiche fiscali nei confronti di una società sospettata di non conformarsi alla disciplina prevista dalla proposta di Direttiva in esame.

3. Economia digitale e nuove prospettive fiscali Europee

In questo paragrafo viene descritto un ulteriore progetto riformatorio di stampo Europeo relativo alle all'imposizione del reddito delle società di notevole rilevanza. Si tratta della proposta di Direttiva Europea il cui contenuto prevede un impianto impositivo rivolto alle società multinazionali che operano nella digital economy. Nell'ultimo decennio è scaturita l'esigenza rivedere la disciplina riguardante le imprese per via della ormai sempre più crescente digitalizzazione e globalizzazione dell'economia. Il crescente e ormai irrefrenabile progresso tecnologico, oltre a cambiare la vita quotidiana degli esseri umani, ha influenzato notevolmente anche quella delle imprese, il cui effetto rivoluzionario consta di una rimodulazione della loro catena del valore e dell'importanza dei loro asset immateriali per la generazione di profitti. Questo nuovo framework ha messo in luce i limiti su cui si fonda il diritto internazionale tributario tradizionale ovvero residenza fisica o stabile organizzazione dell'impresa.

Prima di procedere con la trattazione del progetto d'intervento normativo in materia di tassazione degli utili delle multinazionali adottato in ambito dall'Unione Europea, occorre fare un passaggio intermedio per descrivere il contesto in cui operano le imprese per comprendere meglio l'importanza di procedere a una riforma fiscale.

3.1 Analisi del contesto Europeo e internazionale in materia di "Digital Economy"

Per comprendere la rilevanza di un intervento Europeo in materia di "digital economy" occorre fare un passaggio intermedio per descrivere il contesto internazionale ed Europeo in cui è maturata la decisione d'intervenire a livello Europeo, per disciplinare in modo coordinato e uniforme il regime impositivo riguardante le imprese che operano in questo settore.

Per introdurre l'argomento occorre ricordare che il principio del "Worldwide income taxation" viene adottato dalla maggioranza degli Stati per tassare gli utili sociali delle imprese multinazionali e in base allo stesso i redditi vengono tassati nel seguente modo:

- Delle società Capogruppo (di un gruppo di imprese che operano in diversi stati) vengono tassati nello stato di residenza.
- Delle società controllate (subsidiary) se hanno una sede legale o una stabile organizzazione negli stati in cui vengono generati (stato fonte) solo per la parte negli stessi prodotta.

In applicazione del principio dell' "arm's length principle" per la tassazione dei redditi delle controllate si procede nel seguente modo:

- Si definisce un reddito ipotetico ovvero quello che le consociate avrebbero prodotto se nelle operazioni infragruppo avessero applicato un prezzo equo, ossia quello che avrebbero adottato nelle transazioni con imprese non facenti parte del gruppo.

Quindi il sistema assunto per la tassazione dei gruppi di società si articola nel seguente modo :

- I redditi delle Consociate vengono tassati nel loro stato di residenza.
- I redditi da dividendi in capo alla Capogruppo in fase di distribuzione degli stessi.

Per sfuggire alla tassazione o “alleggerirla” le strategie utilizzate dai gruppi d’imprese sono molteplici, tra questi si rammentano le seguenti :

- La riduzione della presenza materiale nei paesi a fiscalità più elevata, soprattutto attuata da quei gruppi d’impresa che non necessitano di una stabile organizzazione nei “Paesi della fonte” per svolgere le proprie funzioni di business.
- Evitando la distribuzione dei dividendi alla Parent company.
- Canalizzando la realizzazione degli utili negli stati in cui la tassazione è più bassa mediante operazioni infragruppo

Per contrastare questo fenomeno sono stati fatti degli interventi legislativi sia di derivazione Europea che nazionale, tra i quali si rammentano i seguenti :

- La tassazione dei dividendi in capo alla Parent Company anche se concretamente non distribuiti dalle subsidiary (CFC – Imputazione per trasparenza),
- Quelli riguardanti le norme sul transfer pricing.

Da quanto prima descritto emerge che il meccanismo impositivo del reddito delle società si basi sul presupposto di “Residenza” e stabile organizzazione. In un contesto di trasformazione economica l’individuazione di quest’ultimo è diventato sempre più complesso, soprattutto nelle imprese che operano nella “digital economy”, ed è proprio per questo che è scaturita la consapevolezza a livello globale di procedere con degli interventi normativi.

L’esigenza d’intervenire è diventata sempre più pressante negli ultimi anni, caratterizzati da un contesto d’instabilità economica, prima innescata da una crisi finanziaria, successivamente dalla crisi

dei debiti sovrani di alcuni Paesi Europei e negli ultimi tempi a causa del “covid19” e della guerra tra Russia e Ucraina da cui è scaturita una crisi del gas che ha fatto schizzare il relativo prezzo in alto, determinando un’inflazione galoppante e le cui ripercussioni negative hanno travolto sia le imprese che i consumatori. Questo clima d’instabilità economica ha avuto delle ripercussioni negative per gli stati in termini di entrate fiscali. . Considerando il contesto economico prima delineato, sia in Europa che a livello internazionale venne sempre più avvertita la necessità di un intervento di riforma fiscale che limitasse il problema della concorrenza fiscale aggressiva tra i paesi, affrontasse il problema della tassazione degli utili delle imprese operanti nella digital economy e permettesse agli stati di avere maggiori entrate fiscali. Proprio per questo, che nel 2017 i Paesi membri del G20 attribuirono all’OCSE l’incarico di definire un nuovo modello di tassazione che potesse far fronte ai problemi legati alla crescente digitalizzazione dell’economia. Dopo aver condotto l’attività di analisi, nel 2019 l’OCSE fece una proposta d’intervento basata su due pilastri con dei meccanismi volti a raggiungere gli obiettivi concordati e condivisi a livello internazionale.

La rivoluzione fiscale proposta dall’OCSE ha suscitato un consenso generalizzato e apprezzamento per i meccanismi e riforme fiscali previste nel Pillar 1 e 2 da parte della comunità internazionale sollevando delle perplessità solo da parte di alcuni Paesi a fiscalità privilegiata. Era prevedibile che quest’ultimi non sarebbero stati d’accordo in quando i meccanismi previsti nel Pillar 2 produrranno come principale effetto l’annullamento del vantaggio fiscale offerto da questi paesi.

Nonostante l’opposizione di questi paesi, il 9 ottobre del 2021, la proposta di riforma fiscale raggiunse il consenso di 137 membri su 141 dell’Inclusive Framework e destinata ad entrare in vigore a partire dal 2023. Le proposte contenute nei due pilastri rappresentano una vera svolta nell’ambito della disciplina fiscale internazionale, il successo del consenso riscontrato è rilevante dato che l’approvazione al progetto è arrivato da paesi che esprimono il 94% del PIL mondiale.

A questo punto ho ritenuto opportuno procedere ad analizzare brevemente le disposizioni contenute in questo progetto di riforma fiscale.

I principi contenuti nel Pillar 1 stravolge il principio dell’ “arm’s length principle” , considerato come presupposto fondamentale per la tassazione dei redditi dei gruppi di società, introducendo come presupposto per l’assoggettamento dei redditi societari il luogo in cui effettivamente si realizza il consumo del bene/servizio . La rivoluzione fiscale come effetto dell’applicazione del “Pillar 1” porterà notevoli entrate fiscali agli stati in cui si realizza il consumo, al riguardo l’OCSE ha stimato che nel concreto verranno riallocati diritti impositivi per circa 100 miliardi di dollari alle “Market Jurisdictions”, questo sostanzialmente si tradurrà in una più equa ripartizione degli stessi tra i vari stati. Secondo quanto previsto nel Pillar 1, i meccanismi di redistribuzione possono essere applicati ai gruppi d’ imprese con un fatturato consolidato maggiore a 20 miliardi di euro e una redditività

superiore al 10% del fatturato. Realizzate le relative condizioni, le aziende devono riallocare il 25% degli utili ai Paesi dove le imprese hanno prodotto un fatturato superiore a 750 milioni di euro. Le modalità attraverso cui si procederà all'applicazione dei principi fiscali contenuti nel "Pillar 1" prendono in considerazione le seguenti tre componenti :

➤ Amount A

L'Amount A è il meccanismo attraverso cui devono essere individuati i profitti "non routinari" d'attribuire agli stati in cui si trovano i consumatori, nello specifico dapprima devono essere definiti i profitti delle multinazionali facendo leva sul bilancio consolidato a cui verrà applicata una formula per calcolare i profitti di routine, la differenza tra i profitti risultanti dal bilancio consolidato e quello derivato dall'applicazione della formula matematica emergeranno i profitti "non routinari" e proprio quest'ultimi saranno tassati nello stato d'origine.

➤ Amount B

L'Amount B si caratterizza per la ridefinizione del nexus ovvero il potere di collegamento che attribuisce a uno stato il potere impositivo. Nello specifico il "nuovo" nexus con l'applicazione dei nuovi meccanismi non sarebbe più la presenza fisica o stabile organizzazione dell'impresa nel territorio dello stato ma dalla loro significativa presenza digitale.

➤ Strumenti che garantiscano la Certezza Fiscale

Affinchè dei meccanismi impositivi previsti nel Pillar 1 siano efficaci occorre che sia raggiunto un accordo generalizzato e nello specifico che i paesi aderiscano a una convenzione multilaterale e procedano a adeguare le normative interne. Si stima che nonostante i buoni propositi previsti nel relativo documento, questi non troveranno una generalizzata applicazione.

La disciplina prevista nel Pillar 2 è tesa a raggiungere un duplice obiettivo :

- Limitare una concorrenza fiscale aggressiva
- Permettere agli stati di difendere le loro basi imponibili.

Il secondo pilastro contiene due disposizioni (norme GLOBE) ovvero l'income inclusion Rule (IIR) e Under taxed payments rule (UTPR) il cui scopo è quello di contrastare il fenomeno di erosione della base imponibile . Il Pillar 2 prevede l'introduzione di un'aliquota minima effettiva del 15 % d'applicare alle multinazionali con fatturato consolidato pari almeno a 750 milioni di euro . L'applicazione delle relative disposizioni fiscali permetterà a ciascun Paese che aderisce all'accordo di

in capo alla Capogruppo gli utili delle società del gruppo che hanno sede in paesi in cui l'aliquota è inferiore al 15% con esclusione delle seguenti categorie d'impresa:

- Le organizzazioni internazionali
- Gli enti governativi
- Fondi Pensione
- Fondi d'investimento
- Le organizzazioni senza scopo di lucro

Nonostante la portata straordinaria che l'implementazione delle regole previste nel Pillar 2 , parte della dottrina, ritiene che, come è stata congeniata, non basti a limitare i problemi di erosione della base imponibile e quelli di trasferimento dei profitti.

La riforma fiscale proposta dall'OCSE permetterebbe agli stati in cui sono localizzati i clienti delle multinazionali che operano nella digital economy di aumentare il loro gettito fiscale. Secondo una stima dell'OCSE l'entrata in vigore della riforma fiscale permetterebbe d'intercettare le masse imponibili delle imprese digitali che molto spesso sono sfuggite alla tassazione e genererebbe entrate fiscali aggiuntive per gli stati di circa 150 miliardi di euro l'anno.

3.2 La proposta di Direttiva Europea sulla tassazione minima delle Multinazionali

La proposta di Direttiva del consiglio Europeo pubblicata il 22 dicembre del 2021 relativa alla tassazione delle imprese multinazionali che operano nella digital economy, s'inquadra nel processo di "rivoluzione fiscale" che si sta delineando a livello internazionale e fa seguito all'intesa raggiunta da 137 paesi su 141 in sede dell'IF dell'OCSE sul progetto di disporre delle regole che permettano di riordinare la tassazione delle multinazionali. Il progetto di riforma fiscale portato avanti in sede OCSE e articolato su due Pillars ha trovato il consenso anche della maggioranza dei paesi appartenenti all'Unione Europea ed è proprio in considerazione di questo che si è deciso di agire anche a livello europeo con la pubblicazione di una proposta di Direttiva che permettesse di uniformare le legislazioni nazionali. La proposta di Direttiva del Consiglio Europeo conferma l'appoggio dell'Unione Europea ai lavori svolti in sede Ocse per riformare il sistema fiscale internazionale e la cui volontà è di porre un freno al fenomeno dell'erosione della base imponibile e assicurare che gli utili delle multinazionali siano assoggettate a un livello minimo di tassazione ¹⁷⁵. Come indica lo stesso titolo della Proposta di Direttiva, lo scopo è anche creare un sistema normativo in Unione

¹⁷⁵ Cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo, COM(2021) 823 final — 2021/0433 (CNS), pag. 1

Europea volto a limitare nei limiti del possibile il fenomeno della concorrenza fiscale aggressiva tra i paesi membri e che garantisca una tassazione equilibrata tra le imprese che operano nel mercato Europeo. Come sopra accennato la proposta Europea trova le sue basi in quella pubblicata dell'International framework, è proprio in questo nuovo panorama fiscale internazionale delineato che s'inquadra la proposta di direttiva. Lo scopo di quest'ultima è assicurare che le disposizioni fiscali introdotte dagli stati membri all'interno dei propri ordinamenti ai fini dell'applicazione dei principi del Pillar 2, avvenga in modo uniforme e nel rispetto del diritto dell'unione Europea ¹⁷⁶.

3.3 L'evoluzione della proposta di direttiva per la tassazione delle multinazionali

Come descritto nel corso della trattazione della tesi, la regola dell'unanimità governa il meccanismo decisionale Europeo, per cui l'approvazione della Proposta è subordinata al consenso di tutti gli stati membri dell'Unione Europea. Questo comporta che il processo di approvazione della proposta non potesse essere semplice e veloce come invece era stato presupposto nella stessa direttiva. Proprio per arrivare ad ottenere il consenso di tutti gli stati membri, la proposta originaria è stata più volte modificata. Vediamo quali sono state le principali motivazioni che hanno spinto al cambiamento ripercorrendo le fasi evolutive della proposta. La prima proposta di Direttiva è stata pubblicata il 22 dicembre 2021, il contenuto di quest'ultima mirava a raggiungere un certo grado di uniformità e coordinamento tra gli stati membri in merito all'applicazione delle regole impositive previste nel progetto "Pillar 1 e 2" pubblicato dall'OCSE. Secondo quanto previsto nella proposta di Direttiva gli stati dovevano adeguare o introdurre nei propri ordinamenti interni, le disposizioni in essa contenute entro il 31 dicembre 2022 e applicare quelle relative all'IIR a partire dal 31 dicembre 2023 e dal 31 dicembre 2024 (per l'UTPR). Nonostante c'era un sostegno generalizzato attorno alla proposta durante l'Ecofin svoltosi nel gennaio 2022, alcuni stati hanno espresso le proprie perplessità sia riguardo ai tempi troppo stretti previsti nella proposta ma anche riguardo alla relazione tra Pillar 1 e 2 e la relativa applicazione ai gruppi d'impresa Europei. A causa dei motivi sopra espressi, la proposta originaria è stata più volte modificata, ma questo non è bastato a raggiungere il consenso unanime sulla stessa ; infatti, nella successiva riunione dell'Ecofin del 15 marzo 2022 ad apporre il veto alla proposta arrivò il rifiuto da parte di Estonia, Malta, Polonia e Svezia che rilevarono delle questioni d'attenzione. Per questo la proposta di direttiva venne nuovamente revisionata e il cui nuovo documento venne pubblicato il 28 marzo dello stesso anno.

¹⁷⁶ Cfr. COM(2021) 823 final, pag. 1

La nuova proposta conteneva delle disposizioni il cui scopo era quello di risolvere le perplessità sollevate da alcuni stati e riguardanti le seguenti materie :

- Tempi per l'attuazione delle disposizioni normative contenute nella proposta
- Costi di gestione che le small business avrebbero dovuto sostenere per conformarsi alla nuova normativa.
- Relazione tra Pillar 1 e 2

Se da un lato la nuova proposta è risultata sufficiente per eliminare le perplessità avanzate in merito alla proposta originaria dei paesi che durante la riunione del 15 marzo dell'Ecofin avevano rifiutato l'approvazione, dall'altro non convinse tutti gli Stati per arrivare all'approvazione unanime. Questo a causa del veto della Polonia, secondo cui doveva essere eseguita un'applicazione parallela del pillar 1 e 2.

Tuttavia, durante l'Ecofin successivo svoltosi sotto la presidenza francese in cui si è discusso di global minimum tax europea, la Polonia sciolse le proprie riserve in merito all'applicazione delle regole del pillar 1 ma questo non è bastato a condurre all'approvazione della proposta a causa di un cambiamento di orientamento dell'Ungheria, nonostante negli incontri precedenti aveva espresso consenso positivo. Come abbiamo visto, arrivare all'approvazione non sarà molto semplice, nonostante i buoni propositi da parte di tutti gli stati membri dell'Unione Europea, sembra mancare la volontà da parte di alcuni a procedere in tal senso. Si tratta di un processo tortuoso che difficilmente porterà all'approvazione della direttiva entro il 31 dicembre 2022 com'era stato previsto originariamente, questo in considerazione anche del fatto che un rallentamento ai fini dell'introduzione della global minimum tax è arrivato anche dall'OCSE, che ha rimandato la relativa applicazione al 2024 in seguito alle difficoltà incontrate nella definizione dei parametri per fissare i parametri preposti al calcolo dell'Amount A, ovvero delle regole che permetteranno a ciascuno stato di stabilire quali sono i ricavi che possono essere assoggettati a tassazione.

3.4 Analisi del contenuto della Proposta di Direttiva

Come abbiamo visto nel precedente paragrafo, l'approvazione all'unanimità della proposta di Direttiva in esame non è ancora avvenuto. La causa principale sembra potere essere attribuita alla mancanza di volontà di alcuni stati di raggiungere un'intesa, al fine di preservare la propria posizione attrattiva grazie all'applicazione di una tassazione privilegiata rispetto a quella applicata dagli altri partner Europei. Le differenze fiscali vigenti nel mercato Europeo hanno condotto a una crescente attività di delocalizzazione da parte delle imprese verso questi paesi a tassazione privilegiata, grazie a cui hanno potuto incrementare le proprie entrate fiscali. Abbiamo visto che diversi sono i

meccanismi che le imprese possono adottare per raggiungere dei vantaggi fiscali, soprattutto da parte di quelle che operano nella digital economy, si tratta di un fenomeno che dev'essere attenuato e tendere verso una graduale eliminazione, ed è proprio questo l'obiettivo che si pone l'implementazione della direttiva. La proposta in esame è in linea con quanto presentato dalla Commissione Europea nella relazione sulla "Tassazione delle imprese in questo secolo" il 18 maggio 2021 e potrebbe interagire positivamente con la disciplina Europea Antielusione fiscale ¹⁷⁷.

Abbiamo visto come nel mercato Europeo esistono condizioni di disparità fiscale e come questo fenomeno abbia avvantaggiato le imprese che adottano strategie fiscali aggressive e allo stesso tempo gli stati a fiscalità privilegiata che hanno potuto incrementare il proprio gettito fiscale.

Vediamo quali sono i meccanismi previsti nella Direttiva, volti a contrastare il fenomeno della concorrenza fiscale aggressiva tra i paesi membri, allo stesso tempo permettere una tassazione delle multinazionali e una redistribuzione del gettito ai paesi in cui opera il gruppo d'impresa più equa possibile.

La proposta di Direttiva in esame sostanzialmente riprende l'architettura prevista dalla proposta OCSE del Pillar 2, nello specifico si compone di 12 Capi in cui sono menzionate le norme che dovrebbero essere recepite dai paesi membri dell'Unione Europea e volte a definire:

- I soggetti assoggettabili e quelli esclusi.
- I meccanismi per il calcolo del reddito assoggettabile a tassazione.
- Le modalità di redistribuzione tra gli stati del reddito da tassare.

Relativamente ai soggetti assoggettabili alla disciplina prevista dalla presente proposta, dall'analisi del suo contenuto si evince che si applicherebbe ai seguenti :

- Gruppi multinazionali con fatturato consolidato di almeno 750 milioni di euro conseguiti in almeno due dei quattro anni consecutivi ¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Cfr. COM(2021) 251 final, pag. 1

¹⁷⁸ Cfr. COM(2021) 823 final, pag. 8

L'importo limite previsto nella proposta è in linea con quanto previsto dalla disciplina fiscale internazionale che regola la tassazione delle imprese multinazionali. Mentre saranno esclusi dall'applicazione della relativa normativa i seguenti soggetti :

- Organizzazioni Governativa e Internazionali
- Imprese senza scopo di lucro
- Fondi pensione
- Entità d'investimento se si configurano al vertice del gruppo
- Le imprese controllate per almeno al 95 % da Entità escluse

I meccanismi per il calcolo delle imposte si basano sulle disposizioni denominate di tipo GLOBE ¹⁷⁹e trovano origine dalle seguenti due norme fiscali :

- Le regole d'inclusione del reddito (IIR)
- Le regole sui pagamenti a bassa imposizione (UTPR)

Le norme del IIR prevedono l'applicazione di un' imposta integrativa quando si realizzano specifiche fattispecie giuridiche. Nello specifico le disposizioni contenute nel capo uno della proposta di Direttiva prevedono la seguente differenza sotto il profilo soggettivo, per definire l'impresa del gruppo che dev'essere assoggetta all'imposta integrativa ¹⁸⁰ :

- In capo alla capogruppo nel caso in cui quest'ultima risiede in un paese membro dell'Unione Europea nel caso in cui le controllate siano assoggettate a bassa imposizione
- In capo a una società intermedia di un gruppo d'impresе che risiede in uno stato membro nel caso in cui la controllante posseda la residenza fiscale in un paese terzo

Sotto il profilo oggettivo per l'applicazione dell'imposta integrativa occorre che l'aliquota effettiva dell'imposta sul reddito a cui sono assoggettate le imprese del gruppo sia inferiore al 15%. Le disposizioni della proposta di Direttiva all'articolo 6 del Capo 2 prevedono che le disposizioni prima citate per l'applicazione dell'imposta integrativa non si applicano nel caso in cui la controllante e controllate che risiedono in paese non membro UE siano già assoggettate a regole d'inclusione qualificata.

¹⁷⁹ Cfr. COM(2021) 823 final, pag. 5

¹⁸⁰ Cfr. COM(2021) 823 final, pag. 7

Le norme dell'UTPR integrano quelle riguardanti l'IIR nel caso in cui si realizzano le seguenti fattispecie :

- La controllante di un gruppo di imprese e le controllate siano assoggettate a una tassazione bassa nello stato in cui risiedono nonostante vengano applicate le regole dell'IIR.
- Nello stato di residenza della capogruppo non vengono applicate le regole dell'IIR

Nello specifico quando si realizza una delle fattispecie sopra indicate, le norme relative all'UTPR prevedono l'applicazione di una imposta integrativa alle imprese del gruppo. da liquidare a ciascuno stato membro sulla base dell'applicazione di un algoritmo che prende in considerazione il numero di dipendenti e il valore delle attività materiali.

Ai fini della determinazione dell'imposta aggiuntiva, come previsto dal capo 3 occorre considerare il "reddito qualificante"¹⁸¹, ossia determinato secondo le norme contenute nello stesso che prevedono la determinazione dell'utile di esercizio "aggiustato" ovvero che sostanzialmente considera i seguenti elementi :

- Costo fiscale netto, ossia l'onere fiscale calcolato come indicato dalla stessa disposizione
- I dividendi ricevuti devono essere esclusi dal calcolo, tranne per le eccezioni previste
- Plusvalenze e Minusvalenze derivanti da variazioni o alienazione di partecipazioni devono essere escluse dal computo
- utili o perdite che scaturiscono dall'alienazione di elementi Attivi o Passivi Aziendali, tranne gli elementi esclusi
- utili o perdite derivanti da fluttuazioni valutarie;
- Spese escluse , ossia quelle effettuate per pagamenti illeciti e per ammende e penali superiori a 50 mila euro
- Devono essere esclusi dal computo anche gli importi derivanti da errori relativi a un esercizio precedente
- Devono essere considerate le spese pensionistiche maturate.

Infine, nello stesso capo della proposta sono indicate le disposizioni per evitare che i redditi delle imprese assoggettate alle regole di tipo GloBE siano conteggiati più volte o possano sfuggirvi.

¹⁸¹ Cfr. COM(2021) 823 final, pag. 8

Come sopra menzionato le regole della direttiva tendono a definire le “imposte aggiustate” ossia quelle che devono essere liquidate negli stati in cui sono stati realizzati. Nel capo cinque della direttiva sono indicati i meccanismi per procedere a definire l’aliquota fiscale effettiva, quest’ultima funge da base per calcolare le imposte aggiuntive che devono essere liquidate agli stati in cui risiedono le imprese che fanno parte del gruppo.

Il meccanismo di calcolo previsto della Direttiva in esame si articola nel seguente modo :

- Viene determinata “l’aliquota effettiva”; dividendo le imposte aggiustate del gruppo per il reddito aggiustato dello stesso.
- Viene calcolata l’aliquota d’imposta integrativa su base giurisdizionale nel caso in cui l’aliquota effettiva sia inferiore al 15%
- Per i casi in cui sussiste la seconda condizione si procede a determinare l’imposta integrativa attraverso il prodotto tra l’aliquota derivante dalla differenza tra l’aliquota minima del 15% e quella “effettiva”, e il reddito rilevante ai fini delle norme sull’IIR e UTPR, ossia di tipo GLOBE nel paese in questione.

Le disposizioni della proposta prevedono dei casi di esclusione dall’applicazione della regola sopra menzionata per determinare l’imposta integrativa al fine di evitare consistenti oneri di compliance per le imprese, nei casi in cui gli importi degli utili non sono “considerevoli, oltre a quelle relative alla disciplina dei dividendi e delle regole amministrative.

3.5 La nuova proposta di derivazione Europea per la tassazione dei redditi delle imprese (BEFIT)

La proposta in esame nota come Business in Europe framework for Income Taxation (BEFIT) è stata pubblicata lo scorso 13 ottobre del 2022 dalla Commissione Europea e ha ad oggetto la revisione del disciplina del reddito dei gruppi di società allo scopo di raggiungere i seguenti obiettivi ¹⁸² :

- Migliorare la competitività del mercato Europeo.
- Ridurre i costi di compliance delle imprese Europee, comprese le piccole e medie imprese.
- Sostenere gli investimenti nell’Unione Europea.

¹⁸² Cfr. Document Ares(2022)7086603 pag. 1

La proposta in esame riflette alcuni degli obiettivi fiscali indicati nel maggio 2022 nella comunicazione della Commissione sulla “tassazione delle imprese nel XXI” secolo. In quest’ultima s’indicava l’importanza d’inglobare le azioni in materia fiscale dell’Unione Europea in una agenda fiscale con lo scopo di realizzare una tassazione equa ed efficace ¹⁸³.

Nel corso dei vari studi condotti dalla commissione Europea, è stato osservato che la frammentazione del sistema fiscale riguardante il reddito delle società che operano nel mercato Europeo, crea distorsioni, aumenta i costi di compliance per le imprese Europee creando uno svantaggio competitivo rispetto ai mercati extraeuropei. Proprio al fine di limitare gli effetti negativi sopra evidenziati, che dev’essere inquadrata la proposta BEFIT.

La proposta in esame cita la possibilità d’introdurre un’imposta unica sulle società d’applicare nell’ambito dell’Unione Europea, basata sulla determinazione di una base imponibile comune e sulla ripartizione del reddito societario tra gli stati membri. Come indicato nella stessa proposta l’idea d’introdurre una disciplina comunitaria per la determinazione di una base imponibile comune risale agli anni 60 e tradotta in una proposta di azione a contrasto del fenomeno dell’erosione della base imponibile, nelle proposte di direttiva del 2011 e 2016 sulla CCCTB, che come abbiamo visto nel capitolo dedicato sono rimaste congelate e che con l’emanazione della proposta in esame sembrano ormai destinati a tramontare definitivamente ma che saranno di grande ausilio per disciplinare la materia. La proposta in esame prende in considerazione anche gli orientamenti internazionali riguardanti la tassazione dei redditi delle società e in particolare i principi previsti nel progetto OCSE del Pillar 1 e 2 di cui si è discusso nei precedenti paragrafi.

Secondo quanto indicato nella Proposta BEFIT la realizzazione di un unico sistema impositivo per il reddito delle società che operano nel mercato Europeo implicherebbe i seguenti effetti positivi :

- Riduzione degli ostacoli agli investimenti con conseguente crescita dell’occupazione e del gettito fiscale per gli stati membri.
- L’incremento del gettito fiscale permetterebbe di sostenere la strategia di transizione ecologica Europea.
- Integrerà l’impianto normativo delle imposte dirette e nello specifico quelle riguardanti il Pacchetto ATAD (Anti tax Avoidance Directive).

¹⁸³ Cfr. COM(2021) 251 final, pag. 12

Tra i problemi che danneggiano la competitività e creano delle distorsioni nel mercato Europeo e che la presente proposta intende affrontare ricordiamo i seguenti :

- Gli elevati oneri burocratici che le imprese transfrontaliere devono sostenere per conformarsi alle differenze normative esistenti tra gli stati membri, oltre che alle norme sul transfer pricing.
- Limitare che le decisioni d'investimento adottate dalle imprese, effettuate nel mercato Europeo, abbiano come scopo principale quello di conseguire vantaggi fiscali piuttosto che da ragioni riguardanti il loro core business.
- Adeguare la normativa riguardante le imposte sui redditi delle società al nuovo contesto economico sempre più digitalizzato.

È stato osservato che le problematiche prima evidenziate risulta maggiormente avvertita dalle PMI. La causa sarebbe d'attribuire alle loro limitate possibilità di spalmare in modo consistente i costi di compliance che devono sostenere per operare nel mercato Europeo, questo implica che avranno minori possibilità di espandersi ed essere competitive a livello internazionale, con ripercussioni negative sull'economia dell'Unione Europea e per questo motivo da superare con le azioni presenti nella proposta in esame.

Al fine di superare le problematiche prima evidenziate , nella proposta in esame è previsto di utilizzare lo strumento giuridico della direttiva per introdurre una disciplina Europea riguardante i gruppi di società e volta a definire delle regole per determinare una base imponibile comune e tesa garantire un'equa distribuzione degli utili agli stati in cui sono presenti le imprese di un gruppo.

Nella presente comunicazione (BEFIT) vengono indicati cinque fattori rilevanti e le opzioni da considerare per raggiungere gli obiettivi sopra menzionati. Di seguito vengono esplicitati i fattori e le opzioni indicate nella proposta in esame e dovranno essere ricompresi nel progetto di riforma :

A. Relativamente ai soggetti a cui la prossima direttiva deve rivolgersi, la proposta prevede di considerare le seguenti opzioni :

- Gruppi d'impresa con ricavi consolidati maggiori a 750 milioni di euro, al fine di conformarsi con quanto previsto nella proposta di direttiva sul pillar 2 ¹⁸⁴.
- Gruppi d'impresa con ricavi consolidati inferiori a 750 milioni di euro al fine di allargare la platea dei soggetti d'assoggettare alla futura disciplina, nella prospettiva di creare un

¹⁸⁴ Cfr. COM(2021) 823 final.

quadro più inclusivo e in grado di ridurre le disparità e allo stesso tempo favorire la crescita delle PMI .

B. Relativamente alla determinazione della base imponibile sono state formulate le due seguenti opzioni :

- La prima opzione prevede che le imprese di un gruppo debbano redigere il bilancio e determinare la base imponibile utilizzando gli stessi principi contabili, la capogruppo debba successivamente determinare un'unica base imponibile consolidata di gruppo che poi dev'essere attribuita a ciascuno stato membro in cui risiedono le consociate e che verrà tassata con le aliquote previste da ciascun ordinamento nazionale.
- La seconda opzione prevede di definire delle regole dettagliate ai fini della determinazione del reddito societario, il che comporterebbe un aumento della complessità e in contrasto con il presupposto di procedere con la semplificazione fiscale

C. Il terzo elemento prevede di scegliere tra due opzioni per definire l'allocazione della base imponibile agli stati in cui il gruppo opera in modo rilevante.

La prima opzione prevede di considerare i seguenti elementi :

- Attività materiale fatta eccezione per quelle finanziarie
- Lavoro (Rapporto personale e stipendi)
- Destinazione delle Vendite

La seconda opzione prevede d'includere anche alcune attività immateriali come ricerca e sviluppo, marketing e pubblicità, oltre ai fattori indicati nell'opzione 1

I fattori D ed E riguardano rispettivamente le scelte che dovranno essere fatte sull'allocazione degli utili riguardanti le consociate che risiedono in un Paese extra Europeo e i costi amministrativi.

Relativamente al punto D viene evidenziato che la disciplina Europea può essere applicata all'interno del mercato Europeo e che le regole sui prezzi di trasferimento dovrebbero continuare ad essere applicati alle transazioni effettuate con società residenti fuori dall'Unione Europea, ma con una gestione semplificata e basata su criteri macroeconomici e riferimenti di settore. Quindi le imprese dovrebbero ugualmente fare i relativi controlli ma la regola proposta faciliterebbe l'attività di controllo delle amministrazioni finanziarie. Infine, relativamente al punto E ovvero sui Costi amministrativi, si evidenzia che tra obiettivi del BEFIT sono ricompresi la riduzione degli oneri di compliance a carico delle imprese e quelle relative alle attività di controllo delle amministrazioni

finanziarie. Considerando il quadro economico, politico e sociale caratterizzato da forte instabilità, prima a causa del Covid 19, attualmente a causa della guerra tra Russia e Ucraina che coinvolge indirettamente le economie di tutti i paesi occidentali e aderenti alla Nato, come conseguenza degli effetti delle sanzioni e della conseguente speculazione energetica oltre che all' incremento vertiginoso dell'inflazione, Le azioni indicate nella proposta in esame congiuntamente con gli altri progetti di derivazione Europea oltre a perseguire degli obiettivi specifici, può essere vista come una missione di stampo Europeo tesa ad adeguare al contesto prefigurato, la disciplina fiscale delle imprese Europee, al fine di permettergli di affrontare nel miglior modo possibile le sfide future, in funzione di una visione più ampia d'integrazione Europea e di creazione degli Stati Uniti di Europa, anche se occorre ricordare che i fatti dimostrano che il percorso è ancora lungo e forse irrealizzabile.

Bibliografia

- B. BELLE' – F. BATISTONI FERRARA, L'imposta sul reddito delle imprese commerciali, Padova, CEDAM, 2007.
- F. GALLO sul tema della Competizione fiscali tra gli Stati nell'UE e la necessità di un'armonizzazione fiscale in Europa, in SPECIAL ISSUE n°7/2015, Roma, BANCARIA EDITRICE, 2015. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>
- La tassazione delle società nell'Europa allargata, Roma, EDIZIONI DISCENDO AGITUR, 2012.
- Fantozzi, Diritto tributario, UTET, 2013;
- F. AMATUCCI, Principi e nozioni di diritto tributario, Torino,
- GIAPPICHELLI, 2013. Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>
- Parte Prima - Art. 1 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- Art. 292 Capo 2 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- Art 110-112 del Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- Art. 110-112 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- Art. 111 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- Art. 112 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- Art. 113 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- Art. 115 Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- G. MELIS, Lezioni di diritto tributario, Torino, G. GIAPPICHELLI, 2015, p. 165
- Boria in Diritto tributario europeo, p. 89 e ss
- Art. Trattato sul funzionamento Dell'unione Europea
- G. RIPA, La fiscalità d'impresa, Milano, CEDAM, 2011, p. 56 ss.
- Reg. n. 950/68 istitutivo della tariffa doganale comune; Reg. n. 802/68 la definizione dell'origine delle merci
- Reg. n. 2913/93 del 1992 l'introduzione del codice doganale comunitario.
- REGOLAMENTO (CE) N. 1925/2004 DELLA COMMISSIONE del 29 ottobre 2004
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R1925-20070101&from=IT>
- REGOLAMENTO (UE) N. 904/2010 DEL CONSIGLIO del 7 ottobre 2010
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0904&qid=1517597277024&from=IT>
- REGOLAMENTO (CE) N. 2073/2004 DEL CONSIGLIO del 16 novembre 2004
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2073&rid=1>

- F.CAPELLI, Le direttive comunitarie, Milano, 1983.
- FANTOZZI, Diritto tributario, UTET, 2013, p. 202 – 203
- L. PERRONE, L'armonizzazione dell'Iva: il ruolo della Corte di giustizia, gli effetti verticali delle direttive e l'affidamento del contribuente, in Rassegna Tributaria, n.2 del 2006
- Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario, Bruxelles, 1962
- BURGIO, Manuale di diritto comunitario, cit., 500.
- ROMOLI-VENTURI, Breve storia di quindici anni di lavori nel campo dell'armonizzazione delle imposte delle Comunità economiche europee, in Tributi, 1980.
- SACCHETTO, La politica fiscale della CEE e le prospettive dell'armonizzazione fiscale, in Dir. comm. scambi internaz., 1982, 807.
- SACCHETTO, Politiche Comunitarie: politica fiscale, in Dir. prat. trib., 1989, I, 1023.
- Il Rapporto Werner (su cui v. GUCE 11 novembre 1970, n. C/136) fu redatto da un comitato di studio nominato dal Consiglio il 6 marzo 1970, esso prende il nome dal primo ministro del Lussemburgo, Pierre Werner, preposto a presiedere i lavori del comitato.
- MISCALI, Euro, Armonizzazione fiscale, cit., 90 ss.
- Com (90) 601 del 20 aprile del 1990
- P. Valente, L. Vinciguerra, Scambi d'informazioni profili applicativi nelle verifiche, cit., 192-193
- COM (260) del 2001, Cit. pag. 3
- COM (495) 97 "Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa"
- VALENTE, Scenari e prospettive di sviluppo, cit., 533 ss.
- COM (495) 97 "Allegato, Progetto di Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese", pag. 13
- COM (2001) 260 del 23 maggio pag. 3
- COM (2001) 260
- http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm
- COM (2001) 260, pag. 3
- Com (2001) 582 company taxation in the internal market
- Regolamento CE n. 2157 dell'8 ottobre 2001 che istituisce lo statuto della società europea. Direttiva 2001/86/CE del Consiglio con cui si completa lo statuto della società europea G.U.C.E. L 294 del 10 novembre 2001, p. 22.
- COM. (2001) 582 , pag. 17
- Fregni M.C., Appunti in tema di doppia imposizione interna, in Riv. Dir. Sc. Fin., 1993, II, p. 17.

- Lupi R., Territorialità del tributo, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1994;
- Fransoni G., La territorialità nel diritto tributario, Milano, 2004, 5 ss.;
- Marino G., La relazione di controllo nel diritto tributario, Padova, 2008
- Fantozzi A., Vogel K., Doppia imposizione internazionale, in Dig. Disc. Priv. Sez. comm. V, Torino, 1990
- Miraulo A., Doppia Imposizione Internazionale, Milano, 1990
- Micheli G.A., Problemi attuali di diritto tributario nei rapporti internazionali, Dir. Prat. Trib., I, 1965
- Sacchetto – Alemanno, Materiali di diritto tributario internazionale, 6, Milano, 2002
- Marshall L.J., The United States as a Tax Haven for many foreign person: practical international tax planning, Practising law Institute, 194, 1994
- Moratti S., “La fiscalità dei dividendi in uscita: rapporti tra la direttiva madre-figlia e le convenzioni per eliminare le doppie imposizioni” in Rivista di diritto finanziario, fascicolo 3, 2017
- Marini G., I nuovi confini dei paradisi fiscali, Rassegna Tributaria, fasc. 3, pagg. 636, 2008
- Turchi M., Crediti d’imposta, in Dig. Disc. Priv. Sez. Comm., IV, Torino, 1989, 206.
- Ingrosso M., Il Credito d’imposta, Milano, 1982, pag. 184
- L. Carpentieri, Lupi R., Stevanato D., Il diritto tributario nei rapporti internazionali, Milano, 150, 2003
- Falsitta G., Manuale di diritto tributario, Parte Generale, passim. Padova, 2011
- Miccinesi M., Le plusvalenze d’impresa – Inquadramento teorico e profili ricostruttivi, Milano, 1993
- Corte Cost. sentenza n. 156/2001
- Baggio R., Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria, Milano, 2009
- Vogel K., On Double Taxation Conventions, London, 1997
- Melis G., Perdite intracomunitarie, potestà impositiva e principio di territorialità: in Rass. Trib., pag. 1486, 2008
- Scifoni G., L’Agenzia interviene sul “restyling” delle regole per l’individuazione degli Stati a fiscalità privilegiata, in Corriere tributario, fascicolo 38, 2016
- Valente P., Elusione fiscale internazionale, Il Sole 24 ore, 2003
- Franzè R., Il regime d’imputazione dei redditi dei soggetti partecipanti, residenti o localizzati in “paradisi fiscali”, in Uckmar, Diritto Tributario Internazionale, Padova, 2005

- Stevanato D., Controlled Foreign Companies: concetto di controllo e imputazione del reddito, in Riv. Dir. Trib., I, 799, 2000
- Cordero Guerra R., Riflessioni critiche e spunti sistematici sulla introducenda disciplina delle Controlled foreign companies 8art. 127-bis del T.U.I.R.), in Rass. Trib., 1399, 2000
- Giovannini A., L'interpello preventivo all'Agenzia delle Entrate (C.F.C. e Statuto dei diritti del contribuente), in Ras. Trib. 2002
- Stevanato D., Controlled Foreign Companies: concetto di controllo e imputazione del reddito, in Riv. Dir. Trib., 799, I, 2000
- Stevanato D., Lupi R., Regole CFC, controllo indiretto ed esimenti, in Dial. Dir. Trib. 4, 2007
- Circ. Agenzia delle Entrate n. 36/E, 4 agosto 2004
- Tenore M., La tassazione dei dividendi distribuiti a società non residenti; profili internazionali e comunitari, in Rassegna Tributaria, 3, p. 823, 2006
- Maistro G., Prove di coordinamento per utili privilegiati e branch exemption, in Il Sole 24 ore, 16 aprile 2018
- Montedoro G., Il regime processuale dell'atto nazionale anticomunitario. I poteri del giudice del contenzioso implicante l'applicazione del diritto dell'UE, in Riv. It. Dir. Pubbl. comun., 1393, 2011
- Di Pietro A., Il consenso all'imposizione e la sua legge, in Rass. Trib., 11, 2012
- Carinci A., La questione fiscale nella costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente, in Rass. Trib. 543, 2005
- Cipollina S., Armonizzazione vs. competizione fiscale: il trade off Europa/Italia, in Riv. Dir. Fisc. Fin., I, 105, 2004
- Silvestri A., Il regime tributario delle operazioni di riorganizzazione transnazionale in ambito CEE, in Riv. Dir. Sc. Fin., I, 448, 2001
- Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), in Valente, P., Manuale di politica fiscale dell'Unione europea e degli organismi sovranazionali, Eurilink, Roma, 2017, p. 436.
- Boria, P., Diritto tributario europeo, Milano, 2005, p. 145.
- Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 436.
- Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 437.

- Valente, P., Base imponibile europea: evoluzione della fiscalità d'impresa tra coordinamento sovranazionale e competizione interstatale, in *Rivista di diritto Tributario Internazionale*, 2006, p. 65.
- Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 439.
- Valente, P., Base imponibile europea: evoluzione della fiscalità d'impresa tra coordinamento sovranazionale e competizione interstatale, op.cit., p. 68.
- Fantozzi, A., La ricerca “modelli di tassazione delle società e allargamento dell'unione europea”: metodo di indagine, in *Economia Italiana*, 2, 2007, p. 66.
- Valente, P., Base imponibile comune (CCTB) e base imponibile consolidata (CCCTB), op.cit., p. 440.
- COM (2015) 302 final, Bruxelles, 17 Giugno 2015.
- Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, in *Il Tributo*, 27, 2017, p. 45.
- Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, in *ETUI Research Paper-Working Paper*, 6, 2018, p. 6.
- Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, op.cit., p. 45.
- Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, op.cit., p. 8.
- Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, op.cit., p. 46.
- Tofan, M., The Challenges of the CCTB/CCCTB Project: From Harmonisation to Tax Integration in the European Union, in *Cluj Tax FJ.*, 2, 2019, p. 15.
- Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, op.cit., p. 47.
- em, p. 48.
- Guarini, V., Verrone, G., ACE: evoluzione normativa e campi d'applicazione, in *Novità fiscali 2020*, 7, 2020, pp. 448-454.
- Soro, P., La Common Consolidated Corporate Tax Base e l'IVA europea unica, op.cit., p. 47.
- Maki-Lohiluoma, J., The CCCTB initiative as a possible solution to the conflict between the internal market and national tax autonomy, in *Helsinki Law Review*, 13(1), 2019, pp. 150-179.
- Weber, D., Van de Streek, J., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base: Critical Analysis*, Kluwer Law International BV, 2016, p. 55.

- Maki-Lohiluoma, J., The CCCTB initiative as a possible solution to the conflict between the internal market and national tax autonomy, *op.cit.*, p. 155.
- Weber, D., Van de Streek, J., The EU Common Consolidated Corporate Tax Base: Critical Analysis, *op.cit.*, p. 72.
- Maki-Lohiluoma, J., The CCCTB initiative as a possible solution to the conflict between the internal market and national tax autonomy, *op.cit.*, p. 160.
- Morais, A.I., Fialho, A., Dionísio, A., Is the accounting quality after the mandatory adoption of IFRS a random walk? Evidence from Europe, in *Journal of Applied Accounting Research*, 2018, pp. 49-68.
- Saccone, A., La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea, in *Innovazione diritto*, 1, 2009, pp. 11-20.
- Visconti, A., L'introduzione degli IAS/IFRS nelle imprese italiane: Scenari interni e prospettive di sviluppo, in *Innovazione diritto*, 3(5), 2009, p. 44.
- Saccone, A., La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea, *op.cit.*, p. 15.
- Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, *op.cit.*, p. 10.
- Nerudova, D., Solilova, V., The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU, in *Intereconomics*, 54(3), 2019, pp. 160-165.
- Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, *op.cit.*, p. 11.
- Neuroma, D., Solilova, V., The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU, *op.cit.*, p. 161.
- Tosi, L., Baggio, R., Lineamenti di diritto tributario internazionale, CEDAM, 2016. p.7.
- Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., Tassazione d'impresa ed economia digitale, in *Economia Italiana* pp. 65-96.
- em, p. 71.
- Visco, V., Le conseguenze di un fisco diseguale, in *il Mulino*, 68(3), 2019, pp. 396-403.
- Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., Tassazione d'impresa ed economia digitale, *op.cit.*, p. 75.
- Valenduc, C., Corporate income tax in the EU, the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and beyond: is it the right way to go?, *op.cit.*, p. 10.
- Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., Tassazione d'impresa ed economia digitale, *op.cit.*, p. 76.

- Zanotti, N., Gli incerti confini dell'esterovestizione nell'economia globalizzata, Pacini Giuridica, 2020, p. 75.
- Carpentieri, L., Micossi, S., Parascandolo, P., Tassazione d'impresa ed economia digitale, op.cit., p. 78.
- Majocchi, A., Nuove risorse per il bilancio dell'Unione, in CSF-IAI QFP Paper, Aprile 2018, p. 5.
- Saccone, A., La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea, op.cit., p. 18.
- Nerudova, D., Solilova, V., The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU, op.cit., p. 163.
- Saccone, A., La base imponibile consolidata comune (CCCTB): Una sfida per la fiscalità europea, op.cit., p. 19.
- Trivellin, M., Profili sistematici delle perdite su crediti nel reddito d'impresa, Giappichelli Editore, 2017, p. 49.
- Della Rovere, A., Pecorari, F., Valente, C., Base imponibile comune consolidata: quali benefici per le imprese multinazionali?, in IPSOA Quotidiano, 17 aprile 2018, p. 1.
- Della Rovere, A., Pecorari, F., Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE, in Il Fisco, 18, 2018, p. 1754.
- Valente, P., Casi e Materiali di Politica Fiscale dell'Unione Europea e degli Organismi Sovranazionali, Eurilink, Roma, 2018, p. 187.
- Della Rovere, A., Pecorari, F., Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE, op.cit., p. 1755.
- La Scala, A.E., Le nuove politiche di contrasto in materia di pianificazione fiscale aggressiva, evasione e di elusione fiscale a livello internazionale e dell'Unione europea, in Adame Martínez, F., La lucha contra el fraude fiscal en Espana y en la Unión europea, Pamplona, 2019, pp. 147-215.
- Della Rovere, A., Pecorari, F., Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE, op.cit., p. 1756-1757.
- Alm, J., Tax evasion, technology, and inequality, in Economics of Governance, 22(4), 2021, pp. 321-343.
- Della Rovere, A., Pecorari, F., Verso una base imponibile comune consolidata per le imprese UE, op.cit., p. 1758.
- COM (2014) 902 , pag. 16.
- COM (2015) 302, pag. 4

- COM (2015) 302, pag. 5
- https://taxation-customs.ec.europa.eu/anti-tax-avoidance-package_en
- COM (2016) 26 final
- COM (2016) 25 final
- Raccomandazione 2016/136, C (2016) 271
- COM (2016) 24 final
- COM (2015) 136 , Comunicazione sulla Trasparenza per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale
- Study on structures of aggressive tax planning and indicators, Taxation Papers, Working Paper No. 61 - 2015
- Direttiva 2016/1164 del 12 luglio 2016 emanata dal Consiglio Europeo
- Com (2015) 121 “Corporate Income Taxation in the European Union “ , pag 24
- Buettner, T. and Wamser, G. (2013) "Internal Debt and Multinational profit-shifting : empirical evidence from firm-level panel data", National Tax Journal, March 2013 66 (1), 63-96
- Dirett. (2016) 1164 art. 4
- COM (2016) 687 final , Parere del Comitato Economico e sociale sulla proposta di modifica della Direttiva 1164/2016
- Com (2021) 251 final.
- <https://valori.it/openlux-inchiesta-scandalo-lussemburgo/>
- COM (2021) 565 , pag. 1
- <https://www.internazionale.it/notizie/2021/10/06/pandora-papers-inchiesta>
- COM (2021) 565 , pag. 5
- Parere del Comitato economico e sociale europeo, COM(2021) 823 final — 2021/0433 (CNS), pag. 1
- COM (2021) 823 final, pag. 1
- COM (2021) 251 final, pag. 1
- COM (2021) 823 final, pag. 8
- COM (2021) 823 final, pag. 5
- COM (2021) 823 final, pag. 7
- Document Ares (2022)7086603 pag. 1
- COM (2021) 251 final, pag. 12