

Fiscalità Sovranazionale nell'Europa Comunitaria

Gli interventi comunitari in materia fiscale, diretti a sostenere lo sviluppo dell'economia globale, danno vita a nuove forme di sovranità. La cooperazione tra Stati colma il vuoto legato all'incapacità degli stessi di esercitare la propria potestà impositiva in un contesto sovranazionale.

Piergiorgio Valente

LIMITI DELLA SOVRANITÀ NAZIONALE. La sovranità esprime la supremazia dell'organizzazione politica statale nei confronti di qualsiasi altra su un determinato territorio e sull'insieme delle persone ivi stanziate. Essa è il potere che attribuisce allo Stato (in quanto titolare) il cd. *ius imperii*, che si riassume nella suprema potestà autoritativa di comando e di governo, di imposizione di volontà e di esercizio della stessa, anche coercitivamente. Si tratta di potere originario di governare un dato territorio, non derivante da alcun potere superiore, che sorge con lo Stato stesso, dal quale trae legittimità.

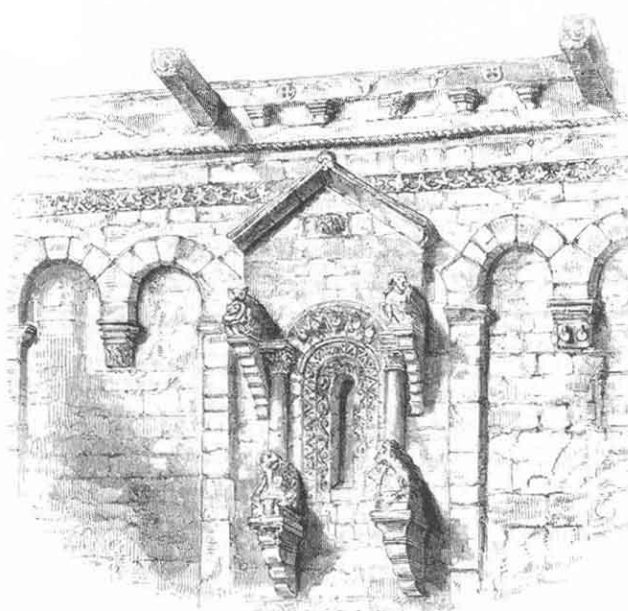
Il potere impositivo è uno dei fondamenti della sovranità dello Stato-nazione. Esso è anche strumento di regolazione economica capace di influenzare i consumi, promuovere il risparmio e orientare le modalità di organizzazione delle imprese. Nell'Unione Europea (UE) caratterizzata dal mercato unico le misure di politica fiscale adottate in un dato Stato membro producono effetti anche nei Paesi limitrofi, per cui è fortemente avvertita, a livello comunitario, l'esigenza che gli Stati membri non perseguano fini contrapposti. Nel corso degli anni, gli interventi di politica fiscale comunitaria sono stati diretti alla preservazione della sua essenza, la quale consiste nell'assicurarsi che la politica fiscale di uno Stato membro non abbia effetti indesiderati sugli altri e nel garantire una effettiva sovranità dei cittadini e dei loro rappresentanti mediante un'azione comune.

Quale fondamento della sovranità nazionale, le politiche fiscali nell'UE dipendono dagli Stati membri, i quali possono delegarne una parte alle amministrazioni regionali o locali, a seconda del tipo di organizzazione costituzionale o amministrativa dei pubblici poteri.

L'azione europea, pertanto, è soltanto sussidiaria. Essa, cioè, non ha lo scopo di standardizzare i sistemi fiscali, bensì quello di renderli compatibili, non soltanto tra di loro, ma anche con gli obiettivi del Trattato UE. La conformità delle legislazioni fiscali nazionali con le norme comunitarie è verificata prendendo come punto di riferimento le cd. "quattro libertà fondamentali" previste dal Trattato UE, vale a dire la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché, soprattutto per quanto concernente le imposte dirette, il cd. "principio di non discriminazione" in tutte le sue varianti.

Oltre al rispetto del cd. "principio di sussidiarietà", l'azione europea incontra un ulteriore, più incisivo limite nel voto all'unanimità richiesto dal Trattato UE per l'adozione della legislazione comunitaria in materia fiscale. Tale sistema di voto è considerato un ostacolo serio per il completamento del processo di integrazione europea. Tuttavia, i recenti tentativi diretti ad eliminare il diritto di veto degli Stati membri non hanno sortito esito positivo a causa della ferma opposizione di alcuni di essi. Gli sforzi per la realizzazione del coordinamento dei regimi fiscali nell'UE, nonostante tutto, proseguono.

Nell'ottica del Trattato di Roma, l'integrazione fiscale aveva come unico scopo la realizzazione del mercato comune, con la conseguenza di limitare l'esigenza di armonizzazione delle legislazioni fiscali solamente all'ambito delle imposte indirette. Nello stato attuale dell'integrazione europea, con una moneta unica ed un unico sistema di banche centrali, si ritiene che l'effettiva realizzazione dello stesso non possa prescindere dal ravvicinamento delle politiche fiscali anche nel campo dell'imposizione diretta ed in particolare in quello della tassazione delle società, al fine di evitare, da un lato, che i meccanismi di doppia imposizione impediscano alle imprese di operare al meglio a livello transnazionale, dall'altro, che l'attuale disciplina dei rapporti tra società operanti in Stati diversi possa dare vita a situazioni di concorrenza fiscale dannosa. Lo sviluppo del



mercato interno dell'UE non può prescindere dalla sussistenza di regimi fiscali coerenti tra loro, mentre una tale coerenza non è sufficientemente garantita dagli accordi bilaterali tra Stati. Pertanto, solo un approccio coordinato a livello comunitario e allargato a livello internazionale può rivelarsi efficace in tal senso.

Se tutto ciò ha come conseguenza un'erosione della sovranità nazionale in materia fiscale, è anche vero che essa è inevitabile. Nell'esigenza di raggiungere un bilanciamento tra la necessità di eliminare i numerosi ostacoli fiscali alla piena operatività delle imprese europee e l'esigenza di rispettare il più possibile la sovranità nazionale degli Stati membri, la Commissione europea si orienta verso una soluzione, gradita alle imprese, che permetta a queste ultime di utilizzare un'unica base imponibile per tutte le loro attività nell'ambito dell'UE, lasciando, al contempo, agli Stati la prerogativa della determinazione dell'aliquota.

PROSPETTIVE E OBIETTIVI COMUNITARI DI RIFORMA. Il panorama legislativo comunitario si presenta significativamente orientato al cambiamento, attraverso la progettazione (in alcuni Stati membri) e l'attuazione (in altri) di riforme societarie e fiscali spesso radicali. La ragione del mutamento risiede nella condivisa necessità di adattare i sistemi giuridici nazionali ad uno scenario economico di dimensioni globali, in cui capitale e impresa si muovono con prospettiva unica verso nuovi e più dilatati confini^I.

Accanto alle riforme attuate da parte dei singoli Paesi dell'UE, l'ordinamento comunitario è destinato ad arricchirsi di istituti innovativi già a partire dalla fine del 2004. La *Societas Europaea* (SE), infatti, offrirà alle imprese operanti *cross-border* un omogeneo strumento societario, diretto a facilitare l'insediamento dell'impresa paneuropea nei differenti Stati membri senza necessità di frazionarne artificialmente struttura gestionale e configurazione organizzativa, soprattutto a seguito del recente allargamento^{II}.

A differenza di altri settori, nel campo dell'imposizione fiscale^{III} gli Stati membri dispongono di regimi di tassazione delle imprese sostanzialmente analoghi a quelli vigenti prima della creazione del mercato unico. È, pertanto, chiaro che, accanto alla variabile monetaria, anche la fiscalità è oggetto di intervento: la moneta unica elimina le differenze di cambio e di tasso di interesse, mentre la variabile fiscale agisce quale fattore di distorsione e discriminazione. In un contesto economico e monetario sostanzialmente omogeneo, le differenze fra sistemi tributari appaiono destinate ad influenzare sempre più le decisioni di allocazione dei capitali nei vari Paesi,

nonché le modalità di gestione delle attività imprenditoriali. In presenza di cambi irrevocabilmente fissi e di un significativo coordinamento delle politiche economiche e monetarie, saranno le disposizioni fiscali nazionali a rappresentare lo strumento privilegiato con cui gli Stati membri potranno incidere sulle decisioni di localizzazione degli investimenti e delle risorse all'interno dell'UE. Nondimeno, le sensibili differenze che tuttora esistono tra i diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri rischiano di ostacolare in misura considerevole l'effettuazione di operazioni transfrontaliere e la realizzazione di investimenti.

Nella comunicazione del 23.5.2001^{iv}, la Commissione ha esposto sia gli obiettivi generali che una serie di priorità specifiche in materia d'imposizione diretta e indiretta delle società nell'UE, oscillando tra l'armonizzazione perfetta nel campo dell'imposizione indiretta^v ed il coordinamento minimo nell'area delle imposte dirette. Infatti, mentre un elevato livello d'armonizzazione è necessario per le imposte indirette, numerosi aspetti dell'imposizione diretta richiedono solo un mero coordinamento. La comunicazione del 2001 ha evidenziato, inoltre, la presenza di una "zona grigia" nel campo dell'imposizione societaria e dei movimenti di capitali, rispetto alla quale gli Stati membri sono concordi nel giungere a forme di coordinamento^{vi}.

Altro profilo rilevante riguarderà gli effetti dell'adozione della proposta di regolamento della Commissione, in attuazione della quale le società dell'UE quotate in borsa dovranno, a partire dal 2005, redigere i loro conti consolidati conformemente alle norme di contabilità internazionali (IFRS). Benché non direttamente legata al tema fiscale, l'adozione degli IFRS può contribuire al dibattito sulla futura introduzione di una base imponibile comune delle imprese.

ANALISI DEI SISTEMI FISCALI E OSTACOLI ALLE OPERAZIONI CROSS-BORDER. In uno studio realizzato nel 2001^{vii}, la Commissione ha osservato che, mentre l'integrazione economica nel mercato interno progrediva dai primi anni '90 e gli ostacoli istituzionali, economici e tecnologici agli scambi commerciali transfrontalieri continuavano a ridursi, i sistemi fiscali si adeguavano al processo di integrazione solo gradualmente. Lo studio ha evidenziato, inoltre, che, rispetto ai primi anni '90, il contesto economico generale è notevolmente cambiato, a causa dell'ondata senza precedenti di fusioni e acquisizioni internazionali, della diffusione del commercio elettronico, della maggiore mobilità dei fattori e del crescente sviluppo dei paradisi fiscali.

Le imprese dell'UE operano in una "zona economica" unica, in cui trovano applicazione venticinque diversi sistemi di tassazione delle società^{viii}. È opinione comune che tale situazione sia causa di perdite di efficienza economica, generi specifici costi di conformità e contribuisca ad una mancanza di trasparenza.

Il mercato interno e l'Unione economica e monetaria esercitano un forte impatto sull'attività delle società localizzate negli Stati membri ed offrono un naturale incentivo alla creazione di effettive strutture aziendali paneuropee. In effetti, sempre più società individuano come loro "mercato interno" l'intera UE, in luogo di un solo Stato membro, attuando mutamenti strutturali all'interno dei gruppi, riorganizzazioni di attività, la ridefinizione delle configurazioni societarie e la centralizzazione di funzioni aziendali in ambito comunitario. Le strutture dei gruppi multinazionali operanti nello spazio europeo vanno assumendo così un assetto più coerente con lo scenario economico contemporaneo.

TASSAZIONE DELLE RIORGANIZZAZIONI CROSS-BORDER. La realizzazione di operazioni di riorganizzazione societaria tra imprese di Stati membri diversi è caratterizzata da notevole complessità. Nonostante la direttiva comunitaria in materia di fusioni, scissioni, conferimenti e scambi di azioni (90/434/CEE) abbia permesso di raggiungere maggiore uniformità tra gli ordinamenti degli Stati membri, siffatte operazioni risultano nella realtà di difficile attuazione, in virtù delle profonde differenze tuttora esistenti in materia di diritto societario. Inoltre, i costi fiscali sostenuti dalle imprese in occasione di riorganizzazioni transfrontaliere sono sensibilmente più elevati di quelli che sorgerebbero se le operazioni straordinarie fossero realizzate nel mercato domestico^{ix}.

La proposta di modifica della direttiva fusioni, presentata in data 17.10.2003^x, introduce novità sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo. Innanzitutto è stato ampliato l'elenco delle società ammesse a beneficiare dello spostamento del momento dell'imposizione (cd. "tax deferral"), fino a ricomprendere anche la SE e la Società Cooperativa Europea (SCE), i cui regimi entreranno in vigore, rispettivamente, dal 2004 e dal 2006. Al fine di assicurare una completa libertà di spostamento di tali società in ambito comunitario, è ammesso, inoltre, il trasferimento di sede sociale in regime di neutralità fiscale. Va, comunque, precisato che lo spostamento del momento impositivo è subordinato alla condizione che gli elementi dell'attivo e del passivo della società rimangano effettivamente collegati con una stabile organizzazione situata nello Stato membro

dove la società risiedeva anteriormente al trasferimento della sede sociale.

Sul piano oggettivo, si rileva la riduzione al 10% della soglia di partecipazione necessaria al fine di beneficiare del trattamento da essa previsto.

Nel quadro delle operazioni straordinarie ammissibili fa il suo ingresso la scissione parziale (cd. "*split-off*"), che si realizza, secondo il testo della proposta, "*quando una società trasferisce, senza essere sciolta, una parte dei suoi elementi d'attivo e di passivo, che rappresentano uno o più rami di attività, ad una società beneficiaria, la quale trasferisce in cambio ai soci della conferente titoli che ne rappresentano il capitale*". Si precisa, inoltre, che le azioni ricevute per effetto di tali operazioni non generano plusvalenze imponibili.

TRANSFER PRICING. Nonostante la generale condivisione dei principi definiti dall'OCSE⁸¹, le differenze tra gli ordinamenti degli Stati dell'UE in materia di *transfer pricing* rappresentano un ostacolo all'esercizio di attività transfrontaliere. Poiché i principi OCSE in materia di prezzi di trasferimento non sono applicati allo stesso modo in tutti i Paesi membri, le imprese multinazionali europee sono costrette ad operare in un sistema contraddistinto da scarsa omogeneità e difformità normativa.

A questo riguardo, uno degli aspetti più problematici risiede nel costante incremento degli obblighi di documentazione cui le imprese devono far fronte. Il crescente numero di adempimenti connessi alla realizzazione di operazioni infragruppo si traduce in un onere particolarmente gravoso per le società coinvolte in attività transnazionali. A parere di molti osservatori, gli obblighi imposti alle imprese, al fine di dimostrare la conformità dei prezzi riferiti ad operazioni intercorse tra società appartenenti allo stesso gruppo con quelli relativi ad operazioni analoghe realizzate tra parti indipendenti, hanno assunto una portata non proporzionata alla realtà del mercato unico, con costi di *compliance* in alcuni casi particolarmente elevati.

Uno dei principali aspetti critici riguarda le modalità di risoluzione delle controversie in materia di *transfer pricing*. Qualora l'amministrazione finanziaria di uno Stato proceda alla rettifica del reddito imponibile di un'impresa relativamente alle operazioni realizzate con una consociata di un altro Stato e il reddito di quest'ultima impresa non subisce un adeguamento di segno opposto, si verifica un fenomeno di doppia imposizione.

L'inefficacia delle misure contro le doppie imposizioni si risolve in un ostacolo alla realizzazione di attività transfrontaliere e al corretto

funzionamento del mercato unico. In linea di principio, la risoluzione delle controversie in materia di *transfer pricing* può avvenire mediante ricorso alla giurisdizione nazionale, alla procedura prevista dalle convenzioni contro le doppie imposizioni (MAP) ovvero alla convenzione arbitrale dell'UE (90/436/CEE).

Appare condivisibile la visione dei gruppi multinazionali secondo la quale nelle controversie in materia di *transfer pricing* le parti contrapposte sono in realtà le amministrazioni fiscali degli Stati coinvolti, mentre le imprese sono frequentemente "prese in ostaggio". Sembrerebbe, pertanto, opportuno introdurre un meccanismo per effetto del quale le amministrazioni di uno Stato non possano procedere ad effettuare rettifiche dell'utile di un'impresa (*primary adjustment*) prima di avere raggiunto un accordo sui prezzi di trasferimento con l'amministrazione dell'altro Stato. Un'alternativa potrebbe essere la previsione di una procedura di consultazione preventiva tra le amministrazioni coinvolte, la quale, pur non garantendo l'eliminazione della doppia imposizione, rappresenterebbe pur sempre un considerevole progresso rispetto alla situazione attuale. Rivestirebbe, inoltre, particolare importanza l'introduzione di una misura in base alla quale il pagamento della maggiore imposta dovuta dal contribuente possa subire una sospensione nei casi in cui quest'ultimo richieda l'applicazione della convenzione arbitrale.

Si rileva, infine, che la possibilità di concludere un APA preventivo con l'amministrazione fiscale (o con le amministrazioni di entrambi gli Stati coinvolti), in ordine alla corretta determinazione dei prezzi di trasferimento relativamente alla realizzazione di specifiche operazioni, costituisce per le imprese una misura accolta con favore. Infatti, malgrado comporti costi elevati e richieda talvolta lunghi tempi di attuazione, la procedura di accordo preventivo prevista dall'APA rappresenta una soluzione efficace al problema della doppia imposizione, nella misura in cui previene l'insorgere di controversie in materia di *transfer pricing* ed assicura un assetto certo e stabile alle operazioni.



CONVENZIONI CONTRO LE DOPPIE IMPOSIZIONI. In ambito internazionale, la conclusione di convenzioni bilaterali sui redditi e sul patrimonio rappresenta uno strumento fondamentale anche se non decisivo per l'eliminazione dei fenomeni di doppia imposizione^{xii} e per la garanzia di una maggiore convenienza dell'esercizio di attività transfrontaliere rispetto alla realizzazione di analoghe operazioni nel mercato nazionale. Le convenzioni bilaterali risultano essere parzialmente inadeguate ai fini del raggiungimento degli obiettivi cui sono preordinate, in quanto, da un lato, la procedura prevista dall'art. 25 del modello OCSE, al fine di risolvere le controversie in materia di doppie imposizioni, non contiene dispositivi volti ad obbligare le amministrazioni a raggiungere un accordo; dall'altro, le stesse convenzioni non regolamentano, in linea di principio, i casi triangolari, i quali si configurano, ad esempio, nelle ipotesi in cui un'impresa sia costituita secondo la legislazione di uno Stato, la gestione e il controllo siano esercitati in un secondo Stato e il reddito sia prodotto in un terzo Stato.

A ciò si aggiunge la difficoltà interpretativa connessa alle disposizioni convenzionali ed il loro scarso adeguamento all'evoluzione tecnologica che alimenta lo stato di incertezza per le imprese.

In un sistema dove il modello comunemente utilizzato per evitare il fenomeno della doppia imposizione è costituito da convenzioni bilaterali, si evidenzia da più parti l'opportunità di porre le basi per la costituzione di un modello di convenzione multilaterale^{xiii}. Tale strumento, infatti, potrebbe rivelarsi idoneo a regolamentare le diverse tipologie di transazioni economiche globali. Il CFA dell'OCSE non ha escluso che, qualora si verificassero i presupposti per la conclusione di una convenzione multilaterale fra un gruppo di Stati OCSE (quale potrebbe senz'altro essere quello degli Stati membri dell'UE), sarebbe possibile utilizzare il modello di convenzione OCSE "*bilaterale*", adattandolo ad una visione "*multilaterale*".

Anche in ambito UE, si rileva l'inadeguatezza delle convenzioni bilaterali a risolvere i problemi di doppia imposizione. La Commissione ritiene che le attuali convenzioni tra Stati membri richiedano un intervento che le renda più aderenti ai principi del mercato interno; mentre andrebbe coordinata la politica delle convenzioni fiscali stipulate da Stati membri con i Paesi terzi. Risulta, inoltre, indispensabile la previsione di un arbitrato vincolante, per l'ipotesi in cui dovessero insorgere conflitti riguardanti l'interpretazione o l'applicazione della convenzione.

A parere della Commissione, il modo più proficuo di procedere in coerenza con questi obiettivi è, a lungo termine, quello di concordare



una versione comunitaria del modello di convenzione OCSE e del suo commentario, in maniera tale da soddisfare le esigenze specifiche dell'appartenenza all'UE e lasciare inalterato il sistema bilaterale esistente.

In seguito a discussioni tecniche con gli Stati membri, la Commissione intende presentare, entro il 2004, una comunicazione sulla necessità di adattare talune disposizioni delle convenzioni contro le doppie imposizioni redatte sulla base del modello dell'OCSE, al fine di renderle conformi ai principi del Trattato UE. Si tratterebbe di un primo passo verso

l'elaborazione di un modello comunitario di convenzione contro le doppie imposizioni.

In realtà, più che alla possibilità di predisporre un modello di convenzione multilaterale, la Commissione sembra orientata all'elaborazione di un modello comunitario di convenzione bilaterale, attraverso un opportuno adattamento dell'attuale modello OCSE ai principi comunitari fondamentali. Tale proposta di modello comunitario, destinata ad essere utilizzata, anche se in via facoltativa, come "EU model" nelle negoziazioni bilaterali tra gli Stati membri, garantirebbe la necessaria uniformità normativa ed interpretativa delle disposizioni convenzionali in ambito europeo nel periodo di vigenza del trattato. Essa, inoltre, realizzerebbe, in via indiretta e con un maggior grado di flessibilità, gli obiettivi perseguiti da un modello di convenzione multilaterale stipulata dagli Stati membri (prospettiva multilaterale interna all'UE) e costituirebbe traccia negoziale per una più agevole conclusione di accordi omogenei tra Stati membri e Paesi non appartenenti all'UE (prospettiva multilaterale esterna nei confronti dei Paesi extra-UE).

APPROCCI "COMPREHENSIVE" ALLA TASSAZIONE DELLE IMPRESE.

Nell'Europa comunitaria la presenza di venticinque sistemi fiscali diversi rappresenta un ostacolo sia per le imprese multinazionali operanti in più Stati membri che per le PMI con attività transfrontaliera. In particolare, i gruppi transnazionali di società vengono considerati, sia dal punto di vista giuridico che fiscale, come "entità separate ed indipendenti" dai singoli Stati (con le eccezioni di Danimarca, Francia e Italia) e non come un complesso organico di

soggetti giuridicamente autonomi, sebbene organizzati in un'unica struttura, sottoposta ad una direzione unitaria e preordinata al perseguimento di un interesse economico comune.

Dietro l'impulso di diverse organizzazioni internazionali, al fine di porre rimedio al disallineamento tra gli ordinamenti dei Paesi dell'UE e con l'obiettivo di raggiungere una graduale armonizzazione dei sistemi fiscali europei, sono sorti diversi gruppi di lavoro che hanno affiancato la Commissione nell'individuare valide soluzioni al problema.

Secondo la Commissione, un regime fiscale con base imponibile consolidata per le attività paneuropee delle società è l'unico mezzo in grado di:

- ridurre sensibilmente i costi di conformità dovuti alla coesistenza di venticinque sistemi fiscali;
- eliminare i problemi legati ai prezzi di trasferimento;
- consentire la compensazione e il consolidamento dei profitti e delle perdite a livello UE;
- semplificare le operazioni di ristrutturazione transfrontaliere;
- rimuovere alcuni dei problemi derivanti dalla coesistenza del sistema di imputazione ed esenzione nella tassazione internazionale;
- evitare casi di doppia imposizione;
- espungere situazioni di discriminazione e restrizione per le imprese.

Nel già citato studio del 2001^{XIV}, la Commissione ha elaborato quattro modelli (cd. "*comprehensive*"^{XV}) in materia di tassazione delle imprese:

- *European Corporate Income Tax* (EUCIT);
- *Home State Taxation* (HST);
- *Common (Consolidated) Base Taxation* (CCBT);
- *Single Compulsory "Harmonised Tax Base"*.

European Corporate Income Tax. Con l'acronimo EUCIT si intende la proposta di introdurre nella UE un'unica imposta sui redditi consolidati delle società multinazionali. Le regole relative al calcolo della base imponibile, all'aliquota d'imposta e ai principi contabili vengono stabilite in applicazione di criteri comuni e a livello europeo.

Con l'adozione dell'EUCIT, si assisterebbe all'introduzione di una vera e propria "Federal EU Tax" e, come sottolinea la stessa Commissione, si tratterebbe di un passo decisivo verso la creazione di un'Europa federale^{xvi}. Il progetto di introdurre un modello di questo tipo è senza dubbio ambizioso, soprattutto se si considera l'impatto sulla sovranità nazionale dei singoli Stati membri. L'introduzione di un'unica imposta europea implicherebbe infatti una forte limitazione ai poteri impositivi delle amministrazioni nazionali, in considerazione anche del fatto che una parte degli introiti derivanti dalla riscossione andrebbe a finanziare il bilancio dell'UE a titolo di risorsa propria, conformemente a quanto avviene con riferimento all'IVA.

Tra i benefici che dall'applicazione dell'EUCIT potrebbero conseguire per le imprese, vi è la possibilità di compensare gli utili con le perdite realizzate da sedi secondarie situate in Stati diversi.

Come conseguenza dell'applicazione dell'EUCIT, gli Stati membri dovrebbero stabilire una disciplina comune in merito agli aspetti essenziali e alla struttura del tributo, con particolare riguardo ai rapporti fra l'EUCIT e i sistemi tributari degli Stati membri, mentre si renderebbe necessaria la conclusione di nuovi trattati bilaterali (o multilaterali) sia tra gli Stati membri che tra Stati membri e Stati terzi. L'ambito soggettivo di applicazione dell'EUCIT, quantomeno ad uno stadio iniziale, dovrebbe riguardare unicamente la SE, per poi estendersi anche alle società di capitali di grandi dimensioni. È altamente improbabile, anche in una prospettiva di lungo periodo, che l'imposta possa essere applicabile a tutte le forme di esercizio collettivo di attività economica effettuate all'interno di un solo Stato membro, in quanto la transnazionalità rappresenta caratteristica imprescindibile dell'EUCIT.

Per quanto attiene la gestione e la riscossione dell'imposta, è stata suggerita la creazione, su base volontaria e ad opera degli Stati membri, di un servizio centralizzato che funga, sul modello dell'*Internal Revenue Service* statunitense, da "European Revenue Service".

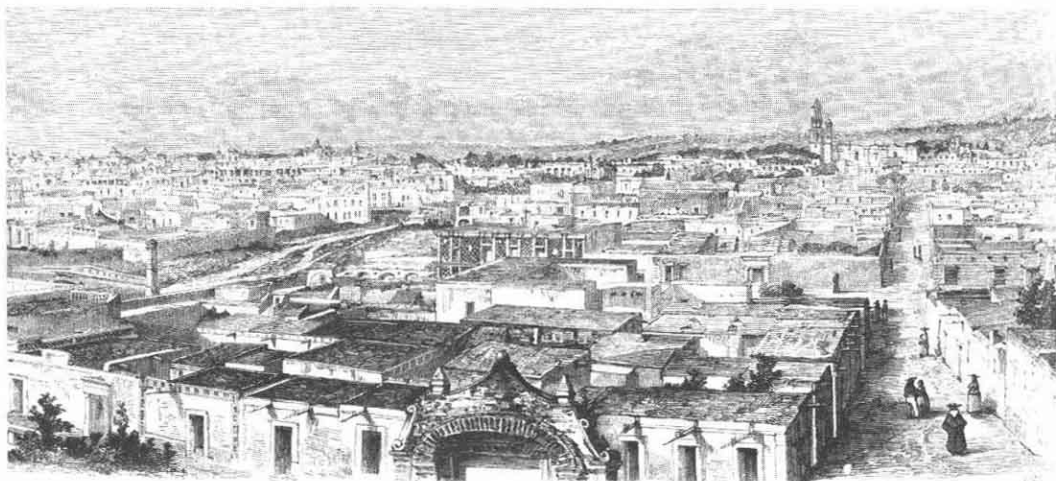
Home State Taxation. Il sistema HST prevede che tutti gli Stati membri, o parte di essi, accettino un unico regime di tassazione dei risultati economici prodotti da gruppi di società all'interno del territorio dell'UE, con un atto di "mutual recognition", in base al quale, appunto, riconoscono la validità delle disposizioni di un altro Stato membro relative al computo della base imponibile.

Il sistema HST dovrebbe essere adottato su base volontaria dagli Stati membri interessati che presentano una certa affinità fra ordinamenti tributari, potendo in tal modo essere recepito anche

solo da un limitato gruppo di Stati membri. Tuttavia, occorre sottolineare che circoscrivere il beneficio dell'HST ad un numero ristretto di Stati membri potrebbe portare a fenomeni di delocalizzazione delle attività produttive, per cui, all'atto della scelta della propria sede, alcune imprese potrebbero preferire gli Stati che hanno aderito al sistema e, fra questi, quelli che concedono maggiori incentivi od agevolazioni fiscali. Si giungerebbe così al paradosso per cui i fenomeni *classici* di concorrenza fiscale sleale tenderebbero a scomparire in presenza di un sistema HST, per essere sostituiti da una concorrenza realizzata proprio attraverso il medesimo sistema. Al pari degli Stati, anche le imprese sarebbero libere di scegliere se adottare il sistema HST oppure assoggettare ad imposizione il reddito prodotto in base al criterio delle "entità separate". Una volta operata la scelta di aderire all'HST, però, tale decisione potrebbe essere (in linea di principio) considerata irrevocabile.

Sotto il profilo operativo, la società capogruppo adotta la normativa fiscale del proprio Stato d'origine (*Home State*) per determinare il reddito imponibile realizzato dalle proprie *branches* e *subsidiaries*, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono localizzate. La base imponibile globale, relativa all'intero gruppo, viene quindi determinata secondo le regole del sistema tributario in vigore nello Stato d'origine della società madre .

Gli utili calcolati secondo l'ordinamento fiscale della casa-madre vengono, poi, ripartiti tra i diversi soggetti (società capogruppo, *branch*, *subsidiary*) e tassati negli Stati membri nei quali è stata esercitata l'attività che ha originato il reddito. In questo modo,



ciascuno Stato preleverà le imposte sulla frazione di utile imponibile ad esso destinata applicando le proprie aliquote. Il sistema HST non produce effetti discriminatori, in quanto ciascun Paese preleverà imposte sulla quota di base imponibile ad esso riallocata. Inoltre, tale metodo rappresenta un efficace incentivo ad un progressivo (ri)allineamento dei sistemi tributari.

Common (Consolidated) Base Taxation. Il problema relativo all'esistenza di ordinamenti fiscali differenti nel territorio dell'UE potrebbe essere risolto, in linea di principio, attraverso l'introduzione di una base imponibile comune a livello europeo. In altri termini, un'unica normativa fiscale condivisa da ogni Stato membro sostituirebbe le singole legislazioni nazionali in materia tributaria. Ciascuna impresa utilizzerebbe un unico codice delle imposte, indipendentemente dalla dimensione e dalla circostanza che svolga attività *cross-border*.

La proposta CCBT prevede il calcolo del reddito d'impresa su base consolidata, in applicazione di regole comuni per tutti gli Stati membri. La base imponibile così calcolata andrebbe poi ripartita, attraverso criteri da stabilirsi, fra gli Stati membri che applicheranno l'aliquota pertinente. Una possibile evoluzione del sistema potrebbe riguardare anche la determinazione di aliquote uniformi. Potrebbe, inoltre, essere prevista un'aliquota minima per evitare che fenomeni di concorrenza tra gli Stati determinino una generale diminuzione delle aliquote.

L'*iter* che conduce alla creazione di una base imponibile presuppone la definizione di un criterio che equamente ne consenta la ripartizione tra gli Stati membri dell'UE. Deve trattarsi di un criterio apprezzabile non solo per l'equità dei risultati che determina, ma anche per la trasparenza degli stessi e per la semplicità d'applicazione. A tale scopo, la Commissione ha individuato il criterio del valore aggiunto e quello della ripartizione proporzionale.

Dal momento che entrambi i metodi presentano inconvenienti e difficoltà di tipo applicativo, ancora una volta è rimesso allo sforzo comune degli Stati membri il compito di individuare un meccanismo equo e trasparente di ripartizione della base imponibile, che segnerebbe il definitivo abbandono del sistema attuale, il quale si presenta frammentario e disarmonico.

Single Compulsory "Harmonised Tax Base". La Commissione europea considera tale approccio "*tradizionale*", in quanto prevede l'adozione di una base imponibile armonizzata, calcolata utilizzando un unico sistema impositivo, applicato a tutte le imprese operanti

nell'UE da parte di tutti gli Stati membri, i quali si troveranno così a dover sostituire gli attuali sistemi fiscali nazionali con un nuovo (unico) sistema.

L'approccio relativo alla base imponibile armonizzata non può prescindere dall'introduzione del consolidamento dei redditi delle società multinazionali. Il primo *step* è quindi il calcolo della base imponibile complessiva, determinato facendo riferimento ad un unico *tax code*, per poi procedere con l'allocazione dell'imponibile tra i diversi Stati membri, utilizzando specifici metodi di ripartizione di utili e/o perdite ("*agreed mechanism*").

La *Single Compulsory "Harmonised Tax Base"* (o "*Compulsory Harmonization*") rappresenta una spinta all'armonizzazione nell'UE e propone obiettivi piuttosto difficili da raggiungere, soprattutto nel breve periodo. Con tale approccio, infatti, i venticinque sistemi tributari attualmente in vigore nell'UE verrebbero sostituiti da un unico sistema armonizzato, applicato obbligatoriamente a tutte le imprese, indipendentemente dalle dimensioni, dal tipo di attività e dall'ambito di operatività.

I Quattro Modelli. La Commissione ha proposto quattro modelli principali (cd. "*comprehensive*") di consolidamento degli imponibili delle imprese con attività paneuropea. L'EUCIT rappresenta il sistema ideale per giungere ad una sorta di armonizzazione comunitaria; tuttavia, la definizione di una base imponibile, di aliquote comuni e di regole contabili uniformi rappresentano obiettivi incompatibili con l'attuale volontà politica degli Stati membri in materia di fiscalità. All'estremo opposto, si pone il sistema HST, il quale rappresenta una "*tappa di passaggio*" verso un ordinamento tributario comunitario^{xvii}.

Ad un livello intermedio si colloca la proposta di addivenire al sistema CCBT. La principale obiezione nei confronti dei due sistemi che mirano a calcolare in maniera uniforme il reddito imponibile delle imprese multinazionali, facendo riferimento, il primo (HST), alle regole del Paese d'origine dell'impresa e, il secondo (CCBT), all'adozione di norme comuni, deriva dalla constatazione che l'attuale caratterizzazione della base imponibile da parte dei vari Stati risponde ad esigenze di politica economica e sociale. In altre parole, la concessione o il diniego di certi incentivi fiscali o di agevolazioni è espressione di una precisa logica nazionale, di indirizzo delle attività produttive e dell'occupazione.

In ogni modo, un approccio globale alla tassazione nell'UE non può prescindere dalla valutazione di altri strumenti giuridici già presenti nel Trattato UE. Più precisamente, il meccanismo della cooperazione

rafforzata, secondo il quale alcuni Stati membri possono perseguire in autonomia determinate politiche nell'impossibilità di raggiungere l'unanimità, potrebbe essere valutato in relazione al settore fiscale, al fine di realizzare un coordinamento più stretto fra alcuni Stati membri. Peculiarità della cooperazione rafforzata è l'autorizzazione a procedere accordata dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata (e non all'unanimità) su proposta della Commissione e consultazione del Parlamento europeo. Dall'analisi delle condizioni di autorizzazione della cooperazione rafforzata sembra emergere che la fiscalità potrebbe presentare i presupposti idonei per verificare la funzionalità di tale strumento.

Infine, non si deve sottovalutare la possibilità di giungere ad una convenzione multilaterale fra gli Stati membri diretta all'eliminazione della doppia imposizione all'interno dell'UE, ai sensi dell'art. 293 (*ex art. 220*), secondo trattino, del Trattato UE. Siffatta disposizione prevede la partecipazione di tutti gli Stati membri; tuttavia, trattandosi di una convenzione, potrebbe anche raggiungersi un accordo fra gli Stati membri su alcuni aspetti dell'imposizione societaria, in considerazione del fatto che la convenzione, in luogo di una direttiva comunitaria, è strumento più flessibile e prevede un coinvolgimento limitato delle istituzioni comunitarie.

NOTE CONCLUSIVE. L'UE è un *genere* di organizzazione internazionale e sovranazionale che sfugge in larga misura alle tradizionali classificazioni. Gli elementi di novità che la caratterizzano rendono talvolta complicata la sua progressiva realizzazione, tanto che, anche dopo quarant'anni di esperienza comunitaria, continua ad essere definita come un "*edifício in costruzione*", nel quale permangono aree critiche particolarmente sensibili nell'ottica degli Stati membri, come è senz'altro la fiscalità. Questa situazione di incompiutezza pone ostacoli:

- alla realizzazione di un vero "*spazio senza frontiere*", in grado di generare crescita economica e promuovere l'occupazione,
- al compimento di un disegno di libertà compatibile con la dimensione del *villaggio globale*, a tutela dello sviluppo di un modello sociale di riferimento; la capacità di coglierla è, per ogni cittadino europeo, il decisivo passo da compiere oggi, senza indugio e con maggiore fiducia.

Per giunta, i Paesi membri presentano ancora rilevanti differenze sostanziali in termini di risultati economici, di *standard* sociali e di interessi politici. Questo stato di cose costituisce un ostacolo alla

realizzazione degli obiettivi comunitari: la concorrenza fra Stati nazionali e il loro conflitto su una linea politica comune sono fattori che determinano sovrapposizione e conflitto di competenze.

D'altro lato, la creazione del mercato interno e la messa in comune di ampie quote di sovranità (si pensi alla cessione di sovranità necessaria per realizzare le quattro libertà fondamentali, vero e proprio "cuore" del mercato comunitario) si stanno rivelando processi irreversibili, non regolamentabili con politiche elaborate su base nazionale e neppure lasciati *liberi* da ogni controllo. Sia l'UE sia gli Stati nazionali potranno accrescere la rispettiva autorità e capacità di gestione solo se riusciranno a cooperare e a coordinarsi. La sovranità non è un *quantum* fisso ed un aumento in termini di capacità di gestione da parte di uno Stato membro non implica la diminuzione della stessa da parte di un altro.

Soltanto attraverso una gestione comune e cooperativa da parte di tutti gli Stati membri l'UE sarà in grado di attingere la propria forza dal convergere di diverse dinamiche fondamentali: la moneta unica, nuovi sbocchi di mercato a livello paneuropeo e il recente ampliamento dell'UE stessa verso le nuove frontiere dell'est europeo. E se il Mercato Unico sarà il riflesso dell'economia aperta dell'Europa, i suoi principi potranno rappresentare un modello di riferimento sulla scena internazionale, per una rinnovata solidarietà ed una più intensa coesione economica e sociale fra Stati.

NOTE

¹ Con riferimento alla Riforma del sistema fiscale italiano, approvata con legge delega 7.4.2003, n. 80, la relazione governativa al disegno di legge osserva che "le riforme più recenti, in atto o in progetto, hanno un carattere comune. La concentrazione essenziale sull'ultima, tra le ragioni indicate sopra: sul necessario adattamento dei sistemi fiscali nazionali ad un mondo sempre più aperto e globalizzato: un mondo in cui il capitale e l'impresa non hanno più frontiere". E continua: "in un mondo globalizzato, il «particularisme» fiscale non è solo impossibile. È dannoso. In un mondo globalizzato, il sistema fiscale di un Paese «deve» infatti essere, quanto più possibile, omogeneo ai sistemi fiscali degli altri Paesi. E questo non è un giudizio di valore. È un dato di fatto".

² L'allargamento dell'UE rappresenta una sfida per i nuovi Paesi aderenti ed un'opportunità per gli altri Stati membri. L'1.5.2004, infatti, sono entrati a far parte dell'UE dieci nuovi Stati: Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia, Cipro, Lettonia,

Lituania, Slovacchia e Malta. Dalla sua istituzione, l'UE ha accolto un numero sempre maggiore di Stati: ai primi sei Paesi fondatori (Italia, Francia, Germania, Lussemburgo, Belgio, Paesi Bassi) si sono aggiunti nel 1973 Danimarca, Irlanda e Regno Unito. Nel 1981 ha fatto il suo ingresso nella Comunità la Grecia, nel 1986 la Spagna e il Portogallo e nel 1995, infine, si sono aggiunti Austria, Finlandia e Svezia.

ⁱⁱⁱ Cfr. Gallo F., *Il ruolo dell'imposizione dal Trattato dell'Unione alla Costituzione europea*, in *Rass. Trib.*, n. 5/2003, p. 1473 ss.

^{iv} COM(2001)260.

^v L'armonizzazione delle imposte indirette è stata perseguita senza indugio dalle istituzioni comunitarie, almeno per quanto concerne gli aspetti essenziali, partendo dall'idea che tali imposte, venendo incorporate nel prezzo dei beni e dei servizi, si ripercuotono direttamente sugli scambi tra Stati membri e possono alterare la concorrenza fra imprese.

^{vi} Cfr. Waelbroeck D., *"L'harmonisation des règles techniques dans la CEE"*, Bruxelles, 1988, p. 250 ss.; Uckmar V., *Progetti e possibili soluzioni dell'armonizzazione fiscale dell'UE*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 1/1995, p. 9; Edlinger R., *Tax Harmonization – A Focal Point for the Austrian EU Presidency*, in *EC Tax Review*, n. 4/1998, p. 228.

^{vii} SEC(2001)1681.

^{viii} UNICE, *"Company Taxation in the Single Market. A Business Perspective"*, Bruxelles, 1998 e *"Memorandum on Cross-Border Company Taxation Obstacles in the Single Market"*, Bruxelles, 2000.

^{ix} UNICE, *Company Taxation in the Single Market*, op. cit..

^x COM(2003)613.

^{xi} OCSE, *"Transfer Pricing Guidelines for MNEs and Tax Administrations"*, 1995.

^{xii} Sulla doppia imposizione si veda: Adonnino P., *Doppia imposizione (Dir. Trib.)*, in *Enc. Dir.*, XIII, 1964 e, dello stesso autore, *Doppia imposizione*, in *Enc. Giur.*, XII, 1989; Fantozzi A., Vogel K., *Doppia imposizione internazionale*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sez.*

Comm.le, vol.V, Torino, 1991, p. 181 ss.

^{xiii} Un trattato multilaterale differisce rispetto ad un accordo internazionale bilaterale per la pluralità degli Stati coinvolti (almeno tre), che garantisce, alla base dell'accordo stesso, un elevato grado di cooperazione tra le amministrazioni fiscali dei diversi Stati contraenti.

^{xiv} SEC(2001)1681.

^{xv} Per una puntuale definizione si veda il documento SEC(2001)1681: "*a comprehensive approach (...) seeks to address the various obstacles at a stroke by providing a true Internal Market solution*".

^{xvi} "*The introduction of a European Union Company Income Tax would certainly represent a major step towards the creation of a «federal Europe»*" (SEC(2001)1681).

^{xvii} Cfr. Dibout P., *Fiscalité et construction européenne: un paysage contrasté*, in *Revue des Affaires Européenes*, n. 2/1995, p. 5; Berlin D., "*Droit fiscal communautaire*", Parigi, 1988, I, p. 3 ss. e Farmer P., Lyal R., "*EC Tax Law*", Oxford, 1994, I, p. 1 ss..