

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE
DIRITTO TRIBUTARIO – CICLO XXXIV

LA BASE IMPONIBILE CONSOLIDATA COMUNE EUROPEA ED I PRINCIPI CONTABILI IAS/IFRS:

CONVERGENZA NECESSARIA PER IL FUTURO DELL'ARMONIZZAZIONE DELLA TASSAZIONE D'IMPRESA

Giulio Mangiafico

Matricola: 848727

Tutor: Chiar.mo Prof. Nicola Sartori

Coordinatore: Chiar.ma Prof.ssa Stefania Ninatti

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

*A mio Zio Pino,
per la forza e l'esempio.*

*A mia madre,
per gli eccessi d'amore.*

*A Marta,
perfettamente equilibrata,
come tutto dovrebbe essere.*

*A me,
per averci creduto,
un'ultima volta.*

SOMMARIO

Piano della ricerca.

CAPITOLO I STRUMENTI E PERCORSI DELL'INTEGRAZIONE FISCALE EUROPEA NELLA FISCALITA' DIRETTA DI IMPRESA

SOMMARIO: 1. Premessa: l'integrazione fiscale nella cornice europea. - 2. Unificazione, coordinamento, armonizzazione della legislazione fiscale: quale via? - 2.1. Unificazione e Coordinamento. - 2.2. Armonizzazione: aspetti generali. - 2.3. Armonizzazione: sussidiarietà, proporzionalità, neutralità. - 2.4 Prospettive per una cooperazione rafforzata. - 2.5. Integrazione europea ed il ruolo della Corte di Giustizia. - 3. L'integrazione fiscale e le ragioni delle resistenze degli Stati Membri. - 4. Percorso storico-evolutivo dell'armonizzazione dell'imposizione sui redditi societari. - 4.1. Dagli anni Sessanta al Rapporto Ruding. - 4.2. Il Rapporto Ruding e l'impatto sull'azione europea in tema di tassazione d'impresa. - 4.3. Il Rapporto Monti. - 4.4. La Comunicazione della Commissione Europea COM(582) del 2001. - 4.5. I progetti per una base imponibile (consolidata) comune: lineamenti generali.

CAPITOLO II ARMONIZZAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI COME PREMESSA ALLA C(C)CTB: IL RUOLO DEGLI IAS/IFRS

SOMMARIO: 1. Premessa: principi contabili comuni per una maggiore efficacia dell'armonizzazione fiscale. - 2. Cenni storico evolutivi sui principi contabili e loro armonizzazione. - 3. Prospettive di convergenza verso i principi contabili internazionali. - 4. Armonizzazione dei principi contabili e base imponibile fiscale. - 5. Base imponibile (consolidata) comune e principi IAS/IFRS. - 6. Principi contabili comuni e piccole-medie imprese (PMI). - 7. Differenze generali tra discipline contabili nazionali e IAS/IFRS ed effetti fiscali.

CAPITOLO III INTERDIPENDENZA TRA CCCTB E IAS/IFRS: BASE IMPONIBILE COMUNE, INCENTIVI FISCALI E APPORZIONAMENTO FORMULARE

SOMMARIO: 1. Premessa: allineamento sostanziale della base imponibile comune ai principi contabili internazionali. - 1.1. *Revenue Recognition* - iscrizione del ricavo. - 1.2. Immobilizzazioni materiali e ammortamenti. - 1.3. Valutazione delle rimanenze di magazzino. - 1.4. Strumenti finanziari. - 1.5. Valutazione ed iscrizione degli intangibili. - 1.6. Accantonamenti e passività. - 2. Incentivi alla ricerca e sviluppo. - 3. *Allowance For Growth and Investment ("AGI")*. - 4. *Unitary Taxation and Transfer Pricing*: caratteri generali. - 5. Profili comparativi: Stati Uniti d'America e Canada. - 6. L'apporzionamento formulare dei redditi.

(Prime) Conclusioni.

Piano della ricerca.

Il paradigma della fiscalità internazionale d'impresa abbisogna di un urgente cambiamento, per molteplici ragioni, sia tecniche che metagiuridiche.

Si avverte certamente l'urgenza di predisporre sistemi di imposizione sui redditi societari che tengano adeguato conto dell'evoluzione dei modelli di *business*, non più strettamente ancorati, nell'ambito delle attività internazionali, ad una struttura *brick & mortar*, caratterizzata cioè da radicata presenza fisica nei mercati di attività, ma sempre più spesso digitalizzata e apolide.

Inoltre, la sempre maggiore internazionalizzazione delle imprese, favorita anche dal più agevole accesso alle nuove tecnologie, al mercato globalizzato¹, nonché dalla crescente mobilità dei capitali e da fenomeni di aggregazione in gruppi multinazionali, impedisce un approccio di netta separazione contabile e fiscale tra le varie consociate, senza tenere in considerazione lo sviluppo e la gestione unitaria dell'attività imprenditoriale.

L'approccio separatistico, cardine della disciplina del *transfer pricing*, nella strenua e continua ricerca di aggiustamenti atti ad assicurare un adeguato inquadramento tributario delle nuove tendenze imprenditoriali internazionali, sembra raggiungere livelli di complessità applicativa sempre maggiori, che finiscono per essere ostacolo non solo per gli enti, ma anche per le stesse Amministrazioni finanziarie, cui primariamente detta disciplina si rivolge, e che sono chiamate ad applicarla in sede di controllo.

Inoltre, tema questo non certo irrilevante, la spinta verso un cambiamento di approccio alla fiscalità internazionale è alimentata altresì da elementi psicologici e sociologici, laddove la fiscalità d'impresa, soprattutto con riguardo ai grandi gruppi multinazionali, dovrebbe, secondo un più alto concetto di moralità fiscale, essere specchio della giustizia ed integrità del sistema tributario, sebbene il suo gettito in realtà rappresenti circa il 3% di quello dell'area OCSE².

¹ Cfr. F. GALLO, *Mercato Unico e fiscalità: aspetti giuridici del coordinamento fiscale*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, 2000, 34-36.

² Cfr. J. W. BELLINGWOUT, *European Union- Blueprint for a New Common Corporate Tax Base*, in *Eur. Tax.*, 2015, 3. Nella direzione della tutela dell'interesse anche sociale alla tassazione delle imprese multinazionali si colloca certamente la Direttiva 2021/2101/UE, dove, come specificato dal *memorandum* della proposta COM(2016) 186 (pagina 8), che ha dato abbrivio al processo legislativo, è stato specificato che l'introduzione di un obbligo di pubblicazione, a carico dei gruppi, delle imposte sul reddito pagate nei singoli territori dove operano consentirebbe ai cittadini di valutare quanto le multinazionali contribuiscano al *welfare* dei vari Paesi. Quanto alla giustizia fiscale ed alla sua funzione equitativa, anche la Commissione Europea sembra averne riconosciuto rilevanza, come dimostra la Comunicazione COM(2020) 312 final, *An Action Plan For Fair and Simple Taxation Supporting the Recovery Strategy*, dove si rimarca come le politiche fiscali dell'Unione devono assicurare che sia i cittadini che le grandi società siano assoggettati ad imposizione in maniera equa.

Nell'ordinamento giuridico comunitario, la risposta a queste tensioni si intreccia con il mantenimento ed il rilancio della competitività del Mercato Unico; detta risposta non sembra gestibile ad opera dei singoli Stati Membri³ e non può più ritenersi sufficiente un'azione del Legislatore europeo di segno negativo, limitata cioè a contrastare gli eccessi nell'esercizio della sovranità fiscale dei singoli Paesi che determinino limitazioni e distorsioni concorrenziali.

Il tentativo di uscire dall'immobilismo⁴ in materia di fiscalità diretta (d'impresa), ad esito di un lungo processo storico evolutivo di cui si darà ampiamente conto nel presente lavoro, ha conosciuto il suo culmine con la presentazione, da parte della Commissione Europea, di un progetto per una base imponibile (consolidata) comune (CCCTB) per i redditi societari, dapprima nel 2011 e, a seguito del suo abbandono, nel 2016.

Il progetto costituisce un reale cambio di paradigma per la fiscalità d'impresa intracomunitaria, offrendo, da un lato, una organica disciplina per la determinazione della base imponibile fiscale, dall'altra il consolidamento dei redditi conseguiti nei vari Stati Membri di attività e la loro redistribuzione nei territori di riferimento mediante una formula caratterizzata da chiavi di allocazione predeterminate.

La ricerca sviluppata nel presente lavoro muove le proprie basi proprio dalla più recente proposta di Direttiva formulata dalla Commissione nel 2016, avente ad oggetto, distintamente, la base imponibile comune (COM(2016) 685 final) ed il regime di consolidamento ed allocazione formulare dei redditi (COM(2016) 683 final).

Sarà quindi preliminarmente affrontato, nel capitolo primo, dopo un breve *excursus* sui principali strumenti giuridici a disposizione del Legislatore europeo in materia di fiscalità diretta, il percorso storico-evolutivo che ha riguardato, più in generale, l'armonizzazione dell'imposizione dei redditi societari nell'ordinamento europeo, sino a giungere alla gestazione dei menzionati progetti.

Ciò al fine di comprendere la maturità della discussione, le argomentazioni della Commissione Europea e degli Stati Membri intorno al tema dell'armonizzazione, gli obiettivi perseguiti dai diversi interlocutori coinvolti.

L'analisi che ci si propone di sviluppare, però, riguarderà, più nel dettaglio, la premessa logico sistematica dell'intero progetto per una base imponibile comune, vale a dire l'origine della sua disciplina, così come proposta dalla Commissione Europea, e l'influenza che i principi contabili internazionali hanno avuto nel suo sviluppo.

³ Cfr. M. C. FREGNI, *Problemi e prospettive dell'Unione fiscale Europea*, in *Rass. Trib.*, 2013, 1064.

⁴ Cfr. M. AUJEAN, *Le fonti europee e la loro efficacia in materia tributaria, tra armonizzazione, coordinamento e concorrenza fiscale leale*, in AA.VV., *Per una costituzione fiscale europea*, A. DI PIETRO (a cura di), Padova, 2008, 17 ss.

In particolare, si tratterà di verificare se l'influenza degli IAS/IFRS sia tale da giudicare non solo superfluo, per un progetto di base imponibile comune, costruire una disciplina fiscale totalmente autonoma dalla contabilità, ma soprattutto controproducente, in termini di semplicità applicativa, certezza del diritto, semplificazione; si esplorerà quindi la possibilità che gli IAS/IFRS diventino il riferimento primario anche ai fini fiscali, attraverso una loro preventiva applicazione obbligatoria ai destinatari della base imponibile comune, così da costituire la premessa logica a qualsivoglia proposta di CCCTB.

Per fare ciò, dopo una indagine sulla evoluzione nel tempo dei principi contabili internazionali, si opererà, nell'ambito del secondo capitolo, un raffronto comparativo tra la disciplina proposta dai progetti di base imponibile comune, le esperienze contabili dei principali Stati Membri, e la cornice IAS/IFRS, anche al fine di verificare l'effettiva esistenza di differenze significative e non superabili nella prospettiva dell'armonizzazione contabile e fiscale.

La comparazione partirà dai principi generali in materia di contabilità per poi concentrarsi, nel terzo capitolo, sugli istituti più rilevanti anche a fini fiscali.

Saranno infine esplorate le influenze dei principi contabili in relazione ad alcuni incentivi fiscali offerti, per la prima volta, dalle proposte di Direttiva del 2016, nonché i rapporti con il sistema di apporzionamento formulare del reddito consolidato.

Ad esito dell'analisi, si trarranno, infine, le conclusioni, affrontando le prospettive della relazione tra principi contabili internazionali e base imponibile comune, anche sotto il profilo della loro idoneità ad esprimere la capacità contributiva dell'impresa.

CAPITOLO I

STRUMENTI E PERCORSI DELL'INTEGRAZIONE FISCALE EUROPEA NELLA FISCALITA' DIRETTA DI IMPRESA

SOMMARIO: 1. Premessa: l'integrazione fiscale nella cornice europea. - 2. Unificazione, coordinamento, armonizzazione, della legislazione fiscale: quale via? - 2.1. Unificazione e Coordinamento. - 2.2. Armonizzazione: aspetti generali. - 2.3. Armonizzazione: sussidiarietà, proporzionalità, neutralità. - 2.4. Prospettive per una cooperazione rafforzata. - 2.5. Integrazione europea ed il ruolo della Corte di Giustizia. - 3. L'integrazione fiscale e le ragioni delle resistenze degli Stati Membri. - 4. Percorso storico-evolutivo dell'armonizzazione dell'imposizione sui redditi societari. - 4.1. Dagli anni Sessanta al Rapporto Ruding. - 4.2. Il Rapporto Ruding e l'impatto sull'azione europea in tema di tassazione d'impresa. - 4.3. Il Rapporto Monti. - 4.4. La Comunicazione della Commissione Europea COM(582) del 2001. - 4.5. I progetti per una base imponibile (consolidata) comune: lineamenti generali.

1. Premessa: l'integrazione fiscale nella cornice europea.

Il tema dell'armonizzazione fiscale nell'ordinamento europeo è strettamente connesso, più in generale, alla prospettiva da cui si vuole osservare l'integrazione politica all'Unione.

Detta integrazione, soprattutto quanto al profilo delle libertà economiche, conobbe un periodo di fervida accelerazione negli anni Sessanta del secolo scorso, con il raggiungimento dell'unione doganale nel 1968, della libera circolazione dei lavoratori, e, quanto agli aspetti strettamente fiscali, con l'introduzione dell'Imposta sul Valore Aggiunto.

Quanto all'armonizzazione fiscale dell'imposizione diretta, questa presenta dei caratteri storico-evolutivi e delle sensibilità tali all'interno dell'ordinamento europeo che la sua analisi impone un percorso di studio separato rispetto agli altri ambiti.

Dagli anni Settanta ad oggi, invero, non si sono registrate significative espansioni di competenza in materia fiscale in favore del Legislatore comunitario, che si è concentrato, nel corso del tempo, su specifici e settoriali ambiti, principalmente collegati al consolidamento del Mercato Unico.

L'imposizione diretta non è, del resto, espressamente elencata nel catalogo delle competenze dell'Unione, di cui agli articoli 3 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito anche solo TFUE), ma è possibile ricavare una sfera di attribuzione a beneficio del Legislatore comunitario nell'articolo 4, paragrafo secondo, lettera a) (competenze concorrenti), in materia di Mercato Unico.

Né alla leva tributaria è stata riconosciuta particolare rilevanza nell'ambito delle risorse proprie, atte a finanziare il bilancio dell'Unione, peraltro di modeste dimensioni se rapportato al Prodotto Interno Lordo (PIL) cumulato degli Stati Membri (ad oggi 1,24%).

Bilancio che, peraltro, per la sua approvazione impone ancora un meccanismo prettamente politico-intergovernativo, come individuato dall'articolo 314 del solo TFUE.

Come si descriverà più avanti, gli Stati Membri disdegnano un'ingerenza da parte del Legislatore comunitario in un ambito tanto sensibile quale quello fiscale, ingerenza che (a loro giudizio) può comprimere sensibilmente gli spazi di manovra politico-economica⁵.

Inoltre, come sottolineato da alcuna dottrina⁶, tra gli elementi di carattere generale che rappresentano un freno all'integrazione europea, occorre rilevare l'estrema eterogeneità dei sistemi fiscali dei singoli Stati Membri, nonché la difficoltà dei Governi nazionali nel conferire stabilità ed omogeneità agli ordinamenti fiscali domestici.

Dette differenze ordinamentali, sin dai primi anni Sessanta, riguardavano tra l'altro i sistemi di calcolo delle basi imponibili, il sistema di riscossione coattiva delle imposte, la percezione dell'obbligazione fiscale da parte dei contribuenti.

I sistemi fiscali europei, nel corso dei decenni, hanno infatti conosciuto una significativa evoluzione, che si è mossa sincronicamente con la crescente necessità di fronteggiare una spesa pubblica più che proporzionalmente accresciuta, ed ha visto una progressiva traslazione delle fonti di gettito dalle imposte sui consumi a quelle sul reddito, con particolare riferimento a quello da lavoro dipendente.

A conferma di quanto detto, basti in tal senso considerare che, nel 1967⁷, Stati Membri come Francia e Germania basavano il loro sistema di prelievo fiscale principalmente sulle imposte indirette, applicando invece aliquote assai modeste nell'ambito dell'imposizione diretta; paradossalmente, invece, Paesi oggi additati di applicare aliquote effettive sui redditi societari distorsive della concorrenza, quali Lussemburgo e Paesi Bassi, vantavano un'alta tassazione diretta sui redditi ed una modesta dipendenza dalle imposte sui consumi.

⁵ Esplicativamente G. MELIS, voce *Coordinamento fiscale nella UE*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2007, 399.

⁶ In tal senso, ad, esempio, S. CNOSSEN, *Company Taxes in the European Union: Criteria and Option for Reform*, in *Fiscal Studies*, 1996, 67; concetto poi riaffermato dal medesimo autore in *How Much Tax Coordination in the European Union?*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2003, 638-640; C. DAVID, *Deduzioni delle spese, evasione fiscale internazionale e diritto comunitario: studio comparativo (Germania, Francia, Regno Unito)*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2008, 88 ss.

⁷ Si rimanda, in tal senso, all'analisi compiuta da J. H. CHRISTIAANSE, *Tax Harmonization in the European Common Market*, in *Tax Exec.*, 1971, 1-2.

La realtà imprenditoriale che oggi osserviamo è ben distante da quella presente negli anni Venti del secolo scorso, a cui guardava il *Fiscal Committee* della Lega delle Nazioni all'atto di redigere il proprio Rapporto sugli strumenti di contrasto alla doppia imposizione internazionale⁸, Rapporto che, ancora oggi, rappresenta il modello di riferimento per la fiscalità delle imprese multinazionali.

Come i recenti studi dell'OCSE hanno testimoniato, la spinta costante alla trasparenza fiscale e l'evoluzione del *transfer pricing* e del *separate entity approach* verso l'individuazione di modelli sempre più accurati (e complessi) di allocazione dei redditi dove il valore è creato, se anche hanno consentito più alti recuperi di gettito da parte delle Amministrazioni fiscali nazionali, non hanno modificato nella sostanza i modelli comportamentali delle imprese con riguardo alla leva fiscale⁹.

Guardando poi alla competitività del Mercato Unico, i gruppi multinazionali, nella maggioranza dei casi, preferiscono largamente gli Stati Uniti ed il Giappone come territori dove allocare i propri *headquarters*.

La fiscalità internazionale, pertanto, necessita di un cambio di paradigma e di prospettiva, abbandonando i modelli fin qui perseguiti, verso sistemi orientati a modificare ed orientare i comportamenti degli imprenditori, assicurando, per quanto possibile, neutralità fiscale alle scelte di investimento.

Questa prospettiva, all'interno dell'Unione Europea, rappresenta la chiave di volta per assicurare, nel lungo periodo, piena competitività ed attrattività al Mercato Unico; ma rimane un percorso certamente irto di difficoltà, nella ricerca di un necessario bilanciamento con la sovranità fiscale dei Singoli Stati Membri¹⁰.

2. Unificazione, coordinamento, armonizzazione della legislazione fiscale: quale via?

2.1. Unificazione e coordinamento.

L'unificazione dei sistemi fiscali degli Stati Membri, in termini di sostanziale identità tra di essi, e quale premessa sistematica all'introduzione di una imposta europea sui redditi di impresa, risulta certamente la prospettiva più avversata.

⁸ Cfr. *Report on Double Taxation Submitted to the Financial Committee*, League of Nation, 1923.

⁹ Secondo le *Corporate Tax Statistics* (seconda edizione, 2020) pubblicate dall'OCSE, dalla lettura dei *Country by Country Reports* presentati si evince che nei Paesi caratterizzati da maggiore imposizione sui redditi societari, le imprese multinazionali allocano in media tra il 32 e 35% delle proprie immobilizzazioni materiali e personale, ma meno del 30% dei profitti globalmente generati.

¹⁰ Cfr. T. A. KAYE, *Europe's Balancing Act: Trends in Taxation*, in *Tax. Law. Rev.*, 2008, 193.

Si è argomentato¹¹ che un simile livello di integrazione ecceda gli obiettivi ed il perimetro dei Trattati, e non sia direttamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Ciò in quanto, in ambito fiscale, l'orizzonte non sarebbe quello del raggiungimento della piena uniformità tra gli ordinamenti fiscali, ma, in ossequio ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, il perseguimento di un'azione mirata e commisurata agli obiettivi del Mercato Unico e dell'Unione Monetaria; l'articolo 115 del TFUE, come si specificherà in seguito, fungerebbe da argine ad iniziative di Commissione e Consiglio oltre i canoni della necessarietà, non potendosi ipotizzare una eccessiva compressione delle prerogative degli ordinamenti dei singoli Stati.

Non si tratterebbe, quindi solo di una prospettiva fattualmente irraggiungibile, in presenza di contrarietà da parte degli Stati Membri, bensì di una prospettiva in conflitto con lo spirito dei Trattati.

Altri, appartenenti anche alle Istituzioni europee, in un contesto temporale dove il fenomeno dell'elusione fiscale internazionale in Europa era ancora appena avvertito, hanno invece riconosciuto¹², con slancio prospettico audace, che l'introduzione di una imposta sui redditi societari europea, quale esito di una piena unificazione fiscale, costituirebbe approdo perfettamente allineato con la "visione europea", nella prospettiva di una Comunità (*rectius*: Unione) forte.

L'unificazione, a dire il vero, potrebbe anche non investire il sistema tributario nel suo complesso, ma, per quanto attiene alla fiscalità di impresa potrebbe riguardare più semplicemente la fissazione di una aliquota comune per i redditi societari¹³.

Il tema, che oggi appare per la comunità internazionale la via elettiva alla risoluzione dei problemi della pianificazione fiscale aggressiva¹⁴, è stato oggetto di dibattito in seno agli organi comunitari già in tempi risalenti.

¹¹ Cfr. L. HINNEKENS, *The Monti Report: the uphill task for harmonizing direct tax systems of EC Member States*, in *EC Tax. Rev.*, 1997, 42; J. CHRISTIAANSE, *op.cit.*, 1971, 2.

¹² Così C. SCRIVENER (già Commissario Europeo alla Fiscalità), *Corporate taxation in Europe and the single market*, in *Intertax*, 1990, 207-208. Pensiero questo fatto proprio, pare rilevante rimarcarlo, anche da qualche *stakeholder*, come testimoniato dal contributo di M. TABAKSBLAT (già Vicepresidente del gruppo Unilever), *Harmonization of Corporation Tax in the EC; the view of a Multinational*, in *Intertax*, 1993, 17.

¹³ Fuori dal perimetro dell'unificazione risiede invece il raggiungimento di un livello minimo di tassazione all'interno dell'Unione, perché detta prospettiva può più propriamente ascrivere al coordinamento normativo.

¹⁴ Il riferimento è ai lavori dell'OCSE per favorire l'introduzione di una imposta minima globale pari al 15%, in relazione alla quale si è raggiunto un accordo di massima tra 137 giurisdizioni nell'ottobre del 2021, ed a cui ha fatto seguito un più dettagliato documento applicativo, pubblicato in data 20 dicembre 2021, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*. Da par suo la Commissione Europea, con un comunicato stampa, corredato da informazioni di massima (gli estremi sono reperibili qui <https://bit.ly/3IT2RVq>), ha annunciato, in data 22 dicembre 2021, una proposta di una Direttiva atta a recepire l'accordo raggiunto in sede OCSE.

In particolare, si è registrata, come si vedrà più avanti, all'interno del Rapporto Ruding del 1992, una proposta di fissazione dell'aliquota d'imposta sui redditi societari nella misura del 30%; aliquota che, se osservata con lo spirito odierno, appare quasi anticoncorrenziale per la sua significatività, ma che all'epoca avrebbe comunque determinato una non irrilevante riduzione del carico fiscale nominale sulle imprese.

Tale proposta, lo si anticipa, è stata manifestamente rigettata dalla Commissione, già in sede di osservazioni al Rapporto, salvo poi essere successivamente sostenuta all'interno del Rapporto Monti del 1996.

Ad un livello di gradazione sensibilmente meno stringente si pone invece il coordinamento in materia fiscale: esso può ricondursi a quell'azione di avvicinamento tra gli ordinamenti degli Stati Membri promossa anche mediante strumenti di *soft law*, ed un maggiore coinvolgimento di esperti del settore e *stakeholders*, attraverso procedure di consultazione, pubblicazioni, codici di condotta, comitati tecnici composti anche da Autorità Fiscali ed esponenti di gruppi multinazionali.¹⁵

Questa era sicuramente la direttrice seguita dal Report Monti¹⁶, di cui si dirà meglio *infra*, che si proponeva di favorire il dialogo e la concertazione in materia fiscale tra Stati Membri attraverso la costituzione di specifici gruppi di lavoro¹⁷.

Il fondamento, all'interno dei Trattati, delle attività di coordinamento è rinvenibile nell'articolo 4, paragrafo terzo, dell'odierno Trattato sull'Unione Europea (di seguito anche TUE), dove si afferma che gli Stati Membri, nel rispetto dei compiti previsti dagli stessi Trattati, si rispettano e si assistono reciprocamente, in ossequio al principio di leale collaborazione.

Peraltro, l'approdo verso un più elastico coordinamento, non giuridicamente vincolante, elimina in radice il gravoso tema della votazione all'unanimità da parte del Consiglio prevista dall'articolo 115 TFUE per gli atti legislativi di armonizzazione (all'epoca del Report Monti, articolo 94 del Trattato che istituisce una Comunità Europea, TCE), il cui superamento, a beneficio di una maggioranza qualificata, pur reiteratamente prospettato nelle conferenze intergovernative, ed

¹⁵ Cfr. S. CIPOLLINA, *I confini giuridici del tempo presente- Il caso del diritto fiscale*, Milano, 2003, 122 ss.

¹⁶ Cfr. *Discussion Paper SEC (96) 487 final, Taxation in the European Union*, paragrafo 6.4.

¹⁷ Ci si riferisce ad esempio al *Taxation Policy Group*, menzionato al paragrafo 6.18.

anche recentemente oggetto di una apposita Comunicazione da parte della Commissione Europea¹⁸, non ha mai riscontrato significativo favore¹⁹.

Il coordinamento mediante strumenti non legislativi è risultato largamente prevalente nel contesto dell'imposizione diretta: ne è un plastico ed organico esempio il *Code of Conduct for Business Taxation*, adottato dall'ECOFIN il primo dicembre 1997²⁰.

Anche le Comunicazioni della Commissione Europea²¹ hanno costituito un valido strumento: in esse, infatti, è più agevole bilanciare efficacemente la ritrosia degli Stati Membri a rinunciare alla propria sovranità fiscale con la volontà di limitare le distorsioni e gli abusi derivanti dalla pianificazione fiscale aggressiva.

Stante la non vincolatività di dette Comunicazioni, è evidente però che gli Stati Membri sono orientati a recepirne le direttrici nei propri ordinamenti solo allorché queste convergano con gli interessi nazionali²², ed in presenza di reciproche pressioni tra i medesimi Stati²³.

Non possono poi dimenticarsi relazioni²⁴, memorandum, pareri e raccomandazioni²⁵.

Si segnala infine che, con l'introduzione del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, è venuto meno l'ulteriore strumento previsto all'articolo 293 del Trattato sull'Unione Europea (già articolo 220 antecedentemente al Trattato di

¹⁸ Cfr. Comunicazione COM(2019) 8 final del 15 gennaio 2019, *Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*; la Commissione ritiene che il passaggio alla votazione a maggioranza qualificata in materia di tassazione non sia più questione di se, ma di quando e come.

¹⁹ Cfr. F. WASSERFALLEN, *Political and Economic Integration in the Eu: The Case of Failed Tax Harmonization*, in *J. Com. Mark. Stud.*, 2014, 422. Per una più approfondita disamina degli ambiti in cui, invece, all'unanimità ha fatto seguito il criterio maggioritario (tra di essi quello dei trasporti, della previdenza, degli ordinamenti professionali) si rimanda diffusamente a S.C. SIEBERSON, *Inching towards EU Sopranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon*, in *Vir. J. Int. Law*, 2009-2010, 945-947.

²⁰ (OJ 98/C 2/01), *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 December 1997 on a Code of conduct for business taxation*.

²¹ Tra le altre COM(75) 391 del 23 luglio 1975 *Action programme for taxation*; COM(84) 603 del 28 novembre 1984, *Community action to combat international tax evasion and avoidance*; SEC(92) 1118 del 27 luglio 1992, *Commission communication to the Council and to Parliament subsequent to the conclusions of the Ruding Committee indicating guidelines on company taxation linked to the further development of the internal market*; SEC(93) 256 del 2 giugno 1993, *Reinforcing the effectiveness of the internal market*.

²² H. van ARENDONK, *Citizen and Taxation in the EU: Fifty Years after the Neumark Report*, in *EC Tax. Rev.*, 2012, 147.

²³ Come riporta diffusamente K. van HULLE, *Harmonization of Accounting Standards in EC: Is it the Beginning or is it the End?*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1993, 387-388.

²⁴ Ci si riferisce, tra gli altri, al *Report* COM 73/1008 del 18 giugno 1973, relativo ai regimi fiscali delle holding; il *Report* COM 80/139 del 26 marzo 1980, sulla convergenza dei sistemi fiscali, al Libro Bianco per il completamento del Mercato Interno del 14 giugno 1985.

²⁵ Questi ultimi due strumenti risultano espressamente rubricati come non cogenti dall'articolo 288 del TFUE. Tra le raccomandazioni si segnalano la Raccomandazione 94/79/CE del 21 dicembre 1993, relativa alla tassazione di taluni redditi percepiti in uno Stato membro da soggetti residenti in un altro Stato Membro.

Amsterdam), che consentiva il raggiungimento di accordi comuni tra gli Stati Membri anche al fine di eliminare la doppia imposizione fiscale all'interno della Comunità, obiettivo, questo, sicuramente posto dalla Commissione Europea con riguardo ai progetti di armonizzazione della base imponibile comune.

Tuttavia, al riguardo, si sottolinea che l'attività di negoziazione sopra menzionata, sino alla sua abrogazione, non ha sortito rimarcabili effetti nell'ambito dell'armonizzazione fiscale diretta, atteso che, in applicazione del menzionato articolo 220, si è registrata, in sostanza, la sola convenzione arbitrale sugli aggiustamenti dei profitti di imprese associate (90/463 /EEC).

2.2. Armonizzazione - aspetti generali.

Altro possibile approdo è costituito dall'armonizzazione dell'imposta sui redditi, concetto direttamente rinvenibile nel termine *approximation*²⁶ utilizzato dall'articolo 115 TFUE.

Detto articolo, come la Corte di Giustizia²⁷ ha avuto modo di affermare, legittima il Legislatore europeo ad intervenire ogni qualvolta si persegua il genuino obiettivo di migliorare le condizioni del Mercato Unico.

Non sembra potersi giudicare invece utile, ai fini dell'armonizzazione della fiscalità diretta di impresa, la disposizione di cui all'articolo 352 TFUE, per le ragioni di seguito esposte.

Di là dalle considerazioni sulla sua attuale formulazione, che risente, rispetto al disposto del previgente articolo 308 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE), del positivo avanzamento nel cronoprogramma per il raggiungimento del Mercato Unico²⁸, l'espansione del potere legislativo in capo

²⁶ Occorre sottolineare come, nella sistematica del Trattati, le espressioni "armonizzazione" e "coordinamento" normativo non sono utilizzati con una precisa portata semantica, rimettendo di fatto agli Stati Membri la delineazione del perimetro applicativo di questi. L'utilizzo del termine, nel significato letterale di avvicinamento tra legislazioni dei diversi Stati Membri, potrebbe invero indurre a ritenere che la disciplina *ex novo* della base imponibile comune ecceda i confini dell'articolo 115: ma non può esservi convergenza se le diversità tra ordinamenti non possono trovare punti di riconciliazione. Sul fatto che l'articolo 115 possa fungere da adeguata base giuridica per l'armonizzazione dell'imposizione diretta si esprimono P. BORIA, *Taxation in European Union*, Torino, 2017, 35, e P. PISTONE, *Diritto tributario europeo*, Torino, 2018, 27.

²⁷ Riferendosi al precedente articolo 94 TCE, con la pronuncia del 5 ottobre 2000, Causa C-376/98, *Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union*, par. 84.

²⁸ L'originaria formulazione dell'articolo 308, infatti, consentiva l'azionamento del potere di adozione di strumenti legislativi in capo al Consiglio, in assenza di specifiche disposizioni all'interno dei Trattati, in relazione ad obiettivi comunque attinenti al percorso di integrazione del mercato comune. L'odierno articolo 352, invece, si riferisce in generale agli obiettivi dei Trattati medesimi, nella cornice di principi definita da questi ultimi.

all'Unione, pur in assenza di specifica legittimazione da parte dei Trattati²⁹, non consentirebbe in ogni caso di superare il limite del voto unanime in seno al Consiglio, sia che questo partecipi al processo decisionale tramite la procedura legislativa ordinaria sia che trovi applicazione quella speciale.

Ma, soprattutto, l'articolo 352 si pone come strumento residuale, attivabile allorché i Trattati stessi non riconoscano adeguati strumenti per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, strumenti che invece, in questo caso, sono proprio ravvisabili nel disposto dell'articolo 115.

Detto articolo, ricalcando la disposizione adottata dall'articolo 94 del TCE a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Maastricht, dispone come, in materia di armonizzazione di regole che abbiano una incidenza diretta sul funzionamento del Mercato Interno (tra cui certamente può annoverarsi l'imposizione diretta), il Consiglio possa, all'unanimità, servirsi dello strumento giuridico delle sole Direttive, differentemente da quanto prevede in materia di cifra d'affari l'articolo 113 del TFUE, che si esprime col più generale termine di *provisions*, e lascia quindi aperta la porta anche ai Regolamenti.

Come è stato osservato, l'articolo 115 non può che guardare all'armonizzazione fiscale; e quanto all'ottenimento di un pieno equilibrio concorrenziale nel mercato europeo, una maggiore integrazione fiscale appare strumento assai più efficace della eliminazione di singole barriere tributarie, come quelle relative alle ritenute sui flussi di reddito in uscita (sui cui sono intervenute la Direttiva Madre-Figlia 2011/96/UE e la Direttiva 2003/49/CE Interessi e Canoni)³⁰.

Le ragioni della scelta adoperata nella stesura dei Trattati appaiono chiaramente riconducibili alla diffidenza da parte degli Stati Membri verso strumenti legislativi, come il Regolamento, che avrebbero, tra l'altro, impedito l'esercizio del controllo (od il freno) dei parlamenti nazionali in fase ascendente, nell'ambito del Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità del TUE introdotto dal Trattato di Lisbona.

Tale diffidenza sarebbe confermata, nei fatti, anche in materia di IVA, che pur disponendo di un più ampio strumentario legislativo, come anzi evidenziato, ha comunque registrato un massivo utilizzo delle Direttive, salvo casi ben individuati.

Tuttavia, come rilevato già nella prima metà degli anni Novanta del secolo scorso, mediante un diffuso studio analitico condotto dall'*International Bureau of*

²⁹ Ma nemmeno di esplicita esclusione dell'armonizzazione in materia fiscale, circostanza che consentirebbe, in astratto, l'applicabilità dell'articolo in analisi, come sottolineato da S. ELWES, *The Internal Market versus the Right of Member States to Levy Direct Tax- A Clash of Fundamental Principles*, in *Intertax*, 2013, 18.

³⁰ Cfr. P. FARMER, R. LYAL, *EC Tax Law*, Oxford, 1994, 10 ss.

*Fiscal Investigation*³¹ (IBFD), lo strumento della Direttiva reca con sé elementi potenzialmente limitanti, che, si traducono, alle volte, in veri e propri caratteri ostativi alla piena attuazione da parte degli stati Membri.

Ci si riferisce, in particolare, quanto alle Direttive in materia di imposte sui redditi societari, alla loro incompletezza, vaghezza, ridondanza dei preamboli, che porta quasi le stesse a tramutarsi da cornice di principio e guida per l'implementazione all'interno dei singoli ordinamenti a manifesto politico.

Di tale evidenza è certamente riprova la crescente lista di procedure di infrazione per mancata/errata attuazione delle Direttive da parte degli Stati Membri, circostanza quest'ultima rilevata dinanzi la Corte di Giustizia già con le Cause Riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94 *Denkavit-Vitic-Voormeer*³².

Il medesimo studio dell'IBFD rilevava peraltro come si fossero susseguite, nel corso degli anni, numerosissime proposte di Direttiva da parte della Commissione, sia presentate al Consiglio che ritirate dallo stesso organo proponente prima ancora della discussione.

Al di là, però, dalle considerazioni relative allo strumentario legislativo a disposizione del Legislatore europeo, è bene precisare che l'armonizzazione fiscale è stata in ogni caso avversata, in via generale, per la sua capacità di ingerire e comprimere la sovranità fiscale dei singoli Stati Membri.

Come è stato efficacemente osservato³³, a tale considerazione potrebbe subito, e facilmente, obiettarsi che, sia proprio l'assenza di armonizzazione a livello europeo, in fin dei conti, a rappresentare il primo strumento di erosione della sovranità fiscale statale.

L'assenza di regole comuni, infatti, favorisce la competizione fiscale tra Stati, competizione che, a sua volta, quale suo esito incontrollato, riesce di fatto a sottrarre la sovranità in materia tributaria agli Stati Membri, costretti, ad esempio, a ridurre drasticamente le proprie aliquote sui redditi societari a causa della concorrenza generata dai Paesi a bassa fiscalità, in special modo quelli di nuova adesione all'Unione provenienti dall'Est Europeo che, al fine di massimizzare l'attrattività per investimenti e capitali, hanno adottato regimi di imposizione particolarmente lievi.

³¹ Cfr. *Survey of the implementation of the EC Corporate Tax Directives*, Amsterdam, 1995.

³² Trattasi del primo pronunciamento della Corte di Giustizia con riguardo alla previgente Direttiva 23 luglio 1990, 90/435/CEE, cosiddetta "Madre-Figlia". In tale occasione, al considerando 28 si riportava come i governi di Germania, Paesi Bassi, Grecia, Belgio ed Italia avessero affermato che l'articolo 3, n. 2 della Direttiva fosse stato redatto, ad esito di apposito accordo in seno al Consiglio, appositamente con termini vaghi ed indeterminati, così da consentire agli Stati Membri di adottare l'interpretazione più restrittiva che richiedeva l'integrazione dell'*holding period* delle partecipazioni di controllo già al momento dell'applicazione dell'esenzione, al fine di salvaguardare gli ordinamenti interni.

³³ Cfr. F. VANISTENDAEL, *The role of the European Court of Justice as the Supreme Judge in tax cases*, in *Ec Tax Rev.*, 1996, 122.

Cosicché, per estremi, si potrebbe sostenere che la Commissione, ogni qual volta formuli proposte in materia di fiscalità diretta d'impresa, starebbe arginando la perdita di sovranità, e non minacciandola.

Il tema, in realtà, appare più complesso, ed involge, più in generale, la capacità del potere politico di assicurare competitività al proprio mercato domestico senza dipendere, in via pressoché esclusiva, dalla variabile fiscale; è evidente che, nell'impossibilità di proporre una politica economica adeguata mediante incentivi non legati alla tassazione, ecco allora che la sensibilità verso il controllo di quest'ultima si accresce notevolmente.

Ed invero, detta evidenza era già nota agli osservatori in momenti storici assai differenti da quelli attuali, come i primi anni Settanta³⁴ del secolo scorso, quando il debito pubblico non registrava, tra i (pochi) membri della Comunità Europea, sensibili proporzioni, tali da richiedere continue iniezioni di risorse derivanti dalla leva tributaria.

Ad oggi appare necessario che gli Stati Membri comprendano che lo spontaneo armonizzarsi dei loro sistemi fiscali, o, per meglio dire, la rincorsa a mantenere inalterata la propria attrattività fiscale in risposta alle iniziative altrui, non è nel lungo periodo sufficiente ad assicurare la salvaguardia del gettito erariale cui tendono.

La necessità di una armonizzazione fiscale effettiva, che conduca ad una sostanziale neutralità delle politiche tributarie con riferimento all'imposizione diretta, è stata peraltro invocata anche dalla dottrina economica³⁵.

Ancor prima della eliminazione delle barriere fisiche alla libera circolazione di capitali e lavoratori, venuta a compimento all'inizio degli anni Novanta del secolo ventesimo, appariva già chiara³⁶ la necessità di una armonizzazione fiscale, sia relativamente all'Imposta sui consumi che a quella sui redditi, in una prospettiva di redistribuzione delle risorse, che avrebbe consentito una crescita consistente del Prodotto Interno Lordo europeo.

Con l'accrescersi delle operazioni e rapporti commerciali transnazionali, concordemente allo sviluppo del Mercato Interno, le soluzioni bilaterali, offerte dai trattati internazionali, sono apparse progressivamente sempre più inadeguate, non soltanto per limitatezza di strumenti, ma soprattutto per l'ancoraggio a modelli di

³⁴ Cfr. J. CHRISTIAANSE, *op.cit.*, 2.

³⁵ In tal senso S. SMITH, *Subsidiarity and neutrality in European tax policy: economic consideration*, in AA. VV, *Neutrality and subsidiarity in taxation*, S. SMITH E R. BARENTS (a cura di), Londra, 1996, 8, ma anche, più recentemente, S. U. KHAN NIAZI e R. KREVER, *Is integration of income taxation possible in the EU*, in *Aus. Tax. Forum*, 2015, 459. Di segno opposto la visione di C. M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *J. Pol. Econ.*, 1956, 422, dove l'Autore afferma che è proprio la (libera) competizione tra ordinamenti a facilitare l'approdo verso l'armonizzazione.

³⁶ Cfr. H.-W. SINN, *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*, NBER Working Paper n° 3248, Cambridge (USA), 1990, 1.

imposizione non più riflettenti le nuove modalità di svolgimento delle attività produttive e commerciali, nonché la più accentuata mobilità del capitale umano e finanziario.

La soluzione più liquida, che appare essere maggiormente perseguita ad oggi, stante l'elevata difficoltà di raggiungere un consenso politico unanime in materia di imposizione diretta, è quella della configurazione di meccanismi di risoluzione delle controversie fiscali più celeri ed immediati nei casi di insorgenza di conflitti tra potestà impositive degli Stati Membri.

È evidente, però, come tale soluzione si ponga a valle del conflitto tra poteri sovrani di imposizione, che invece potrebbe essere risolto solo attraverso processi di armonizzazione; e pur non potendosi stimare i costi complessivi degli aggravii in termini di *compliance* di una possibile demoltiplicazione esponenziale delle controversie, è di immediata evidenza il riflesso negativo, quanto alla certezza del diritto, di una soluzione *ex post*, basata sull'analisi del caso specifico, rispetto al raggiungimento, per quanto di interesse, dell'armonizzazione della base imponibile dei redditi societari.

Occorre comunque segnalare, in opposizione alle prospettive di armonizzazione della fiscalità diretta, altra impostazione³⁷, che ravvisa invece proprio nella competizione fiscale una leva essenziale dell'integrazione del Mercato Unico, anche laddove questa determinasse una rincorsa alla riduzione dell'aliquota sui redditi societari, poiché faciliterebbe la rimozione degli ostacoli alla libertà di circolazione dei capitali e degli investimenti.

Al riguardo però si è osservato come la strenua competizione fiscale instauratasi tra gli Stati Membri, con la progressiva riduzione dell'aliquota sui redditi di societari, abbia comportato una sostanziale crescita dell'incidenza della variabile fiscale nelle scelte di investimento³⁸, impattando direttamente sugli equilibri

³⁷ Cfr. P. GENSCHEL, A. KEMMERLING, E. SEILS, *Accelerating Downhill: How the EU shapes corporate tax competition in the Single Market*, in *J. Comm. Mark. Stud.*, 2011, 588 ss. Peraltro va anticipato che la competizione fiscale, in termini di attrazione degli investimenti, è sostanzialmente tollerata, se non incoraggiata, dalla stessa Commissione Europea, che proprio nell'ambito della prima proposta di Direttiva COM(2011)121 final, all'interno del relativo *Explanatory Memorandum*, affermava come la *fair competition* basata sulla riduzione delle aliquote fiscali assicurasse maggiore trasparenza e consentisse agli Stati Membri di bilanciare l'esigenza di rendere i propri mercati competitivi con i fabbisogni di bilancio.

³⁸ Sul diretto effetto delle differenze tra livelli medi di tassazione effettiva tra Stati, come matrice di scelta sulla localizzazione dell'investimento, la dottrina si è lungamente confrontata. Senza pretesa di esaustività, si richiamano a tal riguardo R. A. de MOOIJ, M.P. DEVEREUX, *An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms in the EU*, in *Int. Tax. Pub. Fin.*, 2011, 116 ss. e R. AVI-YONAH, *Between Formulary Apportionment and the OECD Guidelines- A proposal for Reconciliation*, in *World Tax J.*, 2010, 6.

concorrenziali del Mercato Unico, tanto che già nei primi anni 2000 si stimava³⁹ che, per ogni punto percentuale di riduzione dell'aliquota disposta da uno Stato Membro, si registrasse un corrispettivo aumento medio dell'investimento in quel territorio di circa il 4,3%.

Occorre inoltre considerare che una distorta allocazione delle risorse finanziarie disponibili all'interno dell'Unione, come determinata ad esempio da una incontrollata competizione fiscale tra gli Stati Membri, non sembra porsi in linea con gli obiettivi programmatici individuati dall'articolo 3, comma terzo del Trattato sull'Unione Europea, in termini di coesione economica e sociale⁴⁰.

Constatandosi, peraltro, la sostanziale invarianza nel tempo del rapporto tra Prodotto Interno Lordo ed imposta sui redditi societari, anche ad esito della generalizzata riduzione di aliquota, si può agevolmente concludere come tale effetto sia stato a sua volta determinato da un progressivo allargamento della base imponibile, che riduce i margini per i singoli Stati Membri di adottare politiche d'incentivo alle imprese.

In definitiva può sostenersi che il libero esercizio della sovranità fiscale nazionale non possa, senza una disciplina armonizzata, offrire una risposta adeguata alle distorsioni fiscali all'interno dell'Unione e, pertanto, in ossequio al principio di sussidiarietà, un intervento a livello comunitario dovrebbe apparire certamente più efficace.

Altra questione, certamente di orizzonte più ampio, è se, sotto lo spettro dell'armonizzazione di cui all'articolo 115 TFUE, possa giustificarsi un intervento che, oltre a disciplinare la base imponibile dei redditi societari, comporti al contempo una sostanziale armonizzazione anche dell'aliquota di imposta applicabile.

³⁹ Cfr. J. GORTER, A. PARIKH, *How Mobile Is Capital within the EU?*, CPB Research Memorandum n. 172, The Hague, 2000, 13. A quell'epoca, peraltro, l'Imposta sui Redditi Societari italiana era ampiamente superiore a quella odierna (con una punta marginale del 41,2%): la Germania presentava una pressione fiscale marginale del 52,3%, Spagna e Francia non inferiore al 35%.

⁴⁰ In questi termini A. OESTREICHER, C. SPENGEL, *The Harmonization in Europe: The Determination of Corporate Taxable Income in the Member States*, in *Eur. Tax.*, 2007, 437 e C. SPENGEL, C. MALKE, *Comprehensive Tax Base of Residual Reference to GAAP or Domestic Tax Law?*, in AA.VV., *Common Consolidated Corporate Tax Base*, M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER (a cura di), Vienna, 2008, 65. A giudizio di G. BIZIOLI, *Quale sovranità per l'Unione Europea*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2021, 304-305, nonché *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, 2008, 137 ss. sarebbe proprio l'articolo 3 citato, che eredita i contenuti dell'articolo 2 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957, a delineare la funzione tributaria sino ad oggi svolta dal Legislatore comunitario. Si tratterebbe, nello specifico, di una funzione regolatoria del Mercato Interno, volta ad assicurare neutralità economica, in termini di eliminazione degli ostacoli e distorsioni fiscali, più che a favorire riparti equi e giusti del carico fiscale, attività questa da ritenersi in capo agli Stati Membri. La posizione dell'Autore, pienamente condivisibile, descrive esattamente la cornice entro la quale il progetto per una CCCTB ha preso corpo e trova giustificazione.

In dottrina⁴¹, al riguardo, tra coloro che si professano comunque favorevoli all'armonizzazione della base imponibile dei redditi societari, si sono invero registrate diverse gradazioni di approccio.

Si è sostenuto che, se è vero che la competizione tra Stati Membri permarrebbe, entro un certo grado, in assenza di una armonizzazione anche delle aliquote applicabili, e nei limiti di queste, dovrebbe essere comunque considerato l'effetto spontaneo di avvicinamento dei *tax rates* determinato dall'introduzione di una base imponibile comune; ciò perché, a ben vedere⁴², quest'ultima è indissolubilmente legata all'aliquota stessa.

Il processo di armonizzazione dell'imposizione diretta societaria potrebbe poi indirettamente trovare spazio anche nel quadro ordinamentale delle risorse proprie di cui all'articolo 311 TFUE, nella prospettiva di introduzione di un prelievo fiscale di matrice europea, possibilmente ancorato alla base imponibile comune per i redditi societari.

Anche in tale circostanza, però, non potrebbe invero superarsi il vincolo dell'unanimità, come oggi fissato dall'articolo 311 TFUE, e si aggiungerebbe uno stretto controllo preventivo di compatibilità costituzionale da parte dei Singoli Stati Membri, ostacoli pressoché insormontabili nei processi di riavvicinamento normativo.

Infine, paiono opportune alcuni considerazioni sul possibile utilizzo, ai fini dell'armonizzazione della base imponibile comune, dello strumento legislativo ordinario di cui all'articolo 116 TFUE, che consentirebbe il superamento del limite della votazione all'unanimità.

⁴¹ Secondo, ad esempio, il pensiero di V. TANZI, A. L. BOVENBERG, *Is there a Need for Harmonizing Capital Income Taxes Within EC Countries?*, in AA.VV., *Reforming Capital Income Taxation*, H. SIEBERT (a cura di), Tubingen, 1990, 171 ss., una quantomeno parziale armonizzazione della aliquota nominale dell'imposta sui redditi societari dovrebbe essere raggiunta. Di diverso avviso, ad esempio, P. MUSGRAVE, *Interjurisdictional Coordination of Taxes on Capital Income*, in AA.VV., *Tax Coordination in The European Community*, S. CNOSEN (a cura di), Norwell, 1987, 220 ss., la quale ritiene che non soltanto la piena armonizzazione delle diverse aliquote della *corporate tax* tra gli Stati Membri avrebbe dovuto essere prioritaria nell'azione dell'(allora) Comunità Europea per l'integrazione del Mercato Unico, più ancora del ravvicinamento delle aliquote dell'Imposta sul Valore Aggiunto; ma che questa armonizzazione avrebbe invero dovuto orientarsi non tanto al *tax rate* nominale, ma a quello effettivo (ad esempio assicurando meccanismi compensativi differenziali tramite crediti di imposta), così da rendere finalmente neutrali le scelte di investimento compiute. In tal senso, si aggiunge, l'armonizzazione della base imponibile può certamente essere di ausilio. Secondo S. CNOSEN, *Tax Structure Developments*, *ibid*, 48, l'armonizzazione congiunta di base imponibile a aliquote fiscali, quanto all'imposta sui redditi societari, si renderebbe necessaria in quanto, sostanzialmente, la tassazione secondo il principio di residenza, che pure in astratto potrebbe condurre all'eliminazione spontanea delle distorsioni derivanti dalla competizione fiscale, non può raggiungere, nel contesto europeo, risultati ottimali, in quanto i singoli Stati Membri non sono realmente in grado di intercettare i redditi prodotti all'estero.

⁴² Cfr. O. RUDING, *Remarks at the European Conference on Company Taxation*, 2002, 4, disponibile qui https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/speech-ruding-04.2004.pdf.

La prospettiva, quantomeno astrattamente, sembra viva, se si considera che la stessa Commissione Europea, nell'ambito delle sue recenti Comunicazioni COM(2020) 312 e 313 final⁴³, ha esplicitamente affermato che al fine di assicurare piena esecuzione all'agenda europea in materia di tassazione, tutti gli strumenti devono poter essere attivati, compreso il procedimento descritto nell'articolo 116.

Tuttavia, non sembra che lo strumento anzi menzionato possa risultare funzionale nell'ambito di un progetto di ampio respiro come quello per una CCCTB, mentre sembra più attagliarsi a specifici e mirati interventi, laddove si riferisce alla presenza di "...una distorsione..." "...nelle disposizioni legislative".

È evidente che la base imponibile comune non possa essere ricondotta, all'interno degli ordinamenti degli Stati Membri, ad una o più disposizioni, ma sia parte integrante della struttura stessa dell'imposta sui redditi societari.

Inoltre, quanto alle distorsioni fiscali presenti all'interno del Mercato Unico, l'attenzione è stata univocamente rivolta alla misura dell'aliquota fiscale applicabile da ciascuno Stato, non alle singole discipline; pertanto, l'articolo 116, semmai, potrà eventualmente risultare utile nell'ambito della possibile introduzione di una imposta minima europea, laddove la consultazione tra i Membri, prevista dalla disposizione del Trattato, non dovesse condurre ad esiti favorevoli.

2.3. Armonizzazione: sussidiarietà, proporzionalità e neutralità.

È noto come uno dei temi più dibattuti riguardi, in relazione all'applicabilità dell'articolo 115 TFUE, il rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità, strettamente connessi, in quanto ne dovrebbero costituire il controlimito, al principio di attribuzione delle competenze (nel presente caso quella in materia di politica fiscale a livello dell'Unione), ancorché in settori limitati, come quello dell'imposizione sui redditi societari, che più di altri mostrano dirette influenze nei confronti del Mercato Unico.

Le argomentazioni generali a favore dell'allocazione sovranazionale di detta competenza si concentrano sui benefici che l'accentramento di quest'ultima potrebbe comportare in termini di eliminazione dell'esternalità negative dei singoli sistemi fiscali degli Stati Membri, che si traducono poi in *spillovers* (perdite di gettito) per alcuni a beneficio di altri, sviluppandosi così, a catena, la competizione fiscale dannosa tra i Paesi.

D'altro canto, un freno a tale attrazione di competenza si rinviene nella significativa eterogeneità nelle scelte politiche adottate dai singoli ordinamenti in

⁴³ Ci si riferisce, rispettivamente, alla Comunicazione *An Action Plan For Fair and Simple Taxation Supporting the Recovery Strategy* ed alla Comunicazione *On Tax Good Governance in the EU and beyond*. Entrambe le Comunicazioni sono state rilasciate in data 15 luglio 2020.

ambito fiscale, nonché la materiale difficoltà, per una istituzione sovranazionale chiamata a definire le politiche tributarie per tutti gli Stati Membri, di soppesare le varie specificità nazionali o territoriali.

Nella prospettiva della Commissione Europea, la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, nel reclamare una competenza legislativa, impone un duplice scrutinio⁴⁴: una preventiva valutazione della necessità dell'intervento ed una successiva analisi dell'*EU added value*, vale a dire un riscontro sulla capacità dell'Unione di offrire un risultato più efficace, con il proprio atto legislativo, rispetto agli Stati Membri.

La risposta circa la predetta verifica è, statisticamente, tendenzialmente sempre favorevole all'accentramento della competenza in capo all'Unione; detta circostanza ha suscitato critiche in dottrina⁴⁵ in relazione alla effettività capacità del principio di sussidiarietà di costituire un parametro efficace per valutare a quale livello assegnare la competenza in materia fiscale.

La verifica della proporzionalità, infatti, nei termini sopra descritti, ben si attaglierebbe ad un ordinamento dove gli obiettivi da perseguire siano già condivisi ed accettati ad ogni livello di governo, ma non in un contesto, come quello dell'Unione, dove è la Commissione stessa, prima ancora di determinare a chi andrebbe assegnata la competenza, a fissare gli obiettivi stessi, inquinando di fatto l'obiettività del giudizio.

L'articolo 5 del protocollo sul principio di sussidiarietà pone invero in capo alla Commissione l'onere di provare la maggiore efficacia dell'azione dell'Unione anche attraverso indicatori qualitativi e quantitativi obiettivamente misurabili; ma il conforto numerico, invece di rendere ancor più penetranti le verifiche anzi citate, funge spesso da elemento di ulteriore semplificazione.

La valutazione quantitativa, nel caso dei progetti per una base imponibile consolidata comune, è essenzialmente concentrata sul miglioramento complessivo del gettito fiscale cumulato a livello dell'Unione, senza una approfondita verifica sull'esistenza di un bilanciamento positivo tra cessione di sovranità fiscale per ciascun Stato Membro e benefici economici individualmente ottenuti.

Guardando, in termini più ampi, al sistema dei Trattati, un ulteriore profilo problematico relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà, introdotto dal Trattato di Maastricht ai paragrafi primo, terzo e quarto dell'articolo 5 TUE, risiede nella necessità di coordinamento con il principio di neutralità (fiscale) tratteggiato

⁴⁴ Come esplicitato da ultimo dalle *Better Regulation guidelines* della Commissione Europea, SWD(2021) 305 final, 27 ss.

⁴⁵ Cfr. G. DAVIES, *Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Comm. Markt. Law. Rev.*, 2006, 68.

implicitamente sin dall'articolo 2 del Trattato di Roma⁴⁶, secondo cui il Mercato Unico deve assicurare un'allocazione delle risorse economicamente efficiente, che si estrinseca, per quanto qui di interesse, nella necessità che le società siano poste in condizione di operare scelte di insediamento ed investimento senza condizionamenti derivanti dalla leva fiscale.

Come si concilia dunque il principio di neutralità con quello di sussidiarietà che, come si è osservato⁴⁷, dovrebbe favorire, in linea di principio, l'allocazione e l'esercizio delle competenze al livello (gli Stati Membri) più prossimo ai destinatari di queste (i contribuenti) in considerazione della necessità di salvaguardare gli elementi di diversità economica e sociale di ciascun ordinamento?

Ad una prima superficiale analisi, il principio di sussidiarietà dovrebbe apparire recessivo in ambito fiscale, e si dovrebbe ragionevolmente salvaguardare la sovranità nazionale in materia; mal si attaglierebbe, quindi, ad una prospettiva di armonizzazione fiscale, differentemente dal principio di neutralità (fiscale), che invece la presuppone.

Tuttavia, con specifico riferimento, per quanto di interesse, alla base imponibile consolidata comune, si osserva che essa è stata giudicata⁴⁸, nei primi progetti, rispettosa del principio di sussidiarietà, in quanto, qualificandosi, sino alla proposta presentata nel 2016, come regime opzionale per i gruppi di imprese, era ritenuta in grado di coesistere con i sistemi della fiscalità d'impresa dei singoli Stati Membri.

Di talché oggi può affermarsi che, quanto ai futuri progetti per una base imponibile comune, uno degli elementi nodali nel raffronto con il principio di sussidiarietà consisterà, come peraltro già accaduto per il pacchetto di Direttive del 2016, nella eventuale obbligatorietà del predetto regime.

Venendo ora al principio di proporzionalità, occorre anzitutto precisare che gli elementi differenziali rispetto alla sussidiarietà appaiono particolarmente sfumati, salvo il fatto che il rispetto del primo sembra più agevolmente contestabile dagli Stati Membri, in quanto più concretamente vicino ai loro interessi.

⁴⁶ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, 25 marzo 1957.

⁴⁷ Questo appare trarsi dalle argomentazioni di S. CNOSSEN, *Tax Harmonization in the European Community: the case for tax diversity in the European Community*, in *Eur. Econ. Rev.*, 1990, 473, dove l'Autore afferma che l'armonizzazione fiscale deve limitarsi a specifici aspetti condivisi dagli Stati Membri, in un contesto in cui la diversità fiscale deve essere rispettata.

⁴⁸Cfr. O. RUDING, *Remarks at the European Conference on Company Taxation*, 2002, 4. Ancorché la facultizzazione del regime CCCTB, prevista dalla Direttiva del 2011, sia poi stata successivamente abbandonata nel progetto presentato nel 2016, va sottolineato come il carattere opzionale della base imponibile comune, in astratto non confliggente col principio di sussidiarietà, presentasse evidenti criticità con riguardo al diverso principio di non discriminazione, in riferimento ai gruppi che, anziché beneficiare del regime armonizzato, avessero continuato ad avvalersi delle singole discipline domestiche.

Anche il principio di proporzionalità impone un'analisi composita, che riguarda dapprima un giudizio sulla adeguatezza dello strumento rispetto all'obiettivo da perseguire, poi una valutazione sulla capacità dello strumento stesso di non eccedere ciò che sia strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo, ed infine un più complessivo giudizio sulla prevalenza dei benefici ottenibili rispetto ai sacrifici richiesti dai destinatari dell'atto legislativo, vale a dire gli Stati Membri⁴⁹.

Proprio per quest'ultima componente dell'analisi si è sostenuto⁵⁰ che il principio di proporzionalità dovrebbe assumere un ruolo centrale nelle valutazioni della Commissione Europea circa i progetti di armonizzazione, poiché assicurerebbe una adeguata ponderazione degli interessi dei singoli Stati.

Occorre altresì sottolineare che, quanto al rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, la Corte di Giustizia ha piena giurisdizione in relazione agli atti legislativi dell'Unione.

La Corte, relativamente alla sussidiarietà, tende a giudicare non contestabili gli atti legislativi di armonizzazione giustificati dall'articolo 115 TFUE, perché questi sono adottati, a giudizio della Commissione, non (solo) per una migliore regolamentazione della specifica materia o settore, ma, principalmente, a beneficio del Mercato Unico, che, in tutta evidenza, ha dimensione che esula dai confini nazionali degli Stati Membri⁵¹.

⁴⁹ La Corte di Giustizia sembra incline a riconoscere solo i primi due passaggi dell'analisi descritta (adeguatezza e necessità dell'intervento), come testimonia la pronuncia del 10 dicembre 2002, Causa C-491/01, *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd*, paragrafo 35. La natura tripartita della verifica di proporzionalità sembra trovare invece conforto proprio dalla lettera dell'articolo 5 del Protocollo per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, laddove si evidenzia che le proposte di atti legislativi devono tenere in considerazione che qualsiasi onere di carattere finanziario ed amministrativo, fatto anche in capo ai singoli governi (degli Stati Membri), debba essere minimizzato e commisurato allo scopo da perseguire.

⁵⁰ Cfr G. DAVIES, *op. cit.*, 71.

⁵¹ Evidenze di questo atteggiamento della Corte, secondo R. SZUDOCKY, *Is the CCCTB Proposal in line with the Principle of Subsidiarity?*, in AA.VV., *CCCTB: Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 101, si rinverrebbero agevolmente, pur in ambiti diversi da quello tributario (sicurezza alimentare e concorrenza) sia nella pronuncia della Grande Sezione del 12 luglio 2005, Cause Riunite C-154/04 e C-155/04, *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health e Nutri-Link Ltd vs Secretary of State for Health* (C-154/04) e *The Queen, on the application of National Association of Health Stores e Health Food Manufacturers Ltd vs Secretary of State for Health e National Assembly for Wales* (C-155/04) sia nella pronuncia del primo ottobre 2009, Causa C-58/08, *The Queen, on the application of Vodafone Ltd and Others v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. Secondo J. H. H. WEILER, *The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals* in *Eur. Law Rev.*, 1997, 150-151, l'approccio particolarmente prudente da parte della Corte quanto alla violazione dei principi sin qui menzionati si giustifica nel fatto che i giudici non possono essere realmente imparziali nell'allocazione della competenza secondo il principio di sussidiarietà, perché, se giudicassero violato quest'ultimo, si porrebbero in conflitto con tutti gli attori del processo legislativo comunitario, ed impedirebbero sostanzialmente l'adozione di ulteriori provvedimenti in quell'ambito di competenza.

Con riguardo alla proporzionalità, il sindacato della Corte di Giustizia appare particolarmente ristretto, e non più rigoroso di quanto sia quello posto in essere dalla Commissione; i giudici si limitano infatti a dichiarare la contrarietà di un atto dell'Unione al principio solo allorquando la fattispecie sia connotata da macroscopica abnormità rispetto ai fini perseguiti dal Legislatore comunitario⁵².

2.4. *Prospettive per una cooperazione rafforzata.*

Riconoscendosi, quindi, le summenzionate difficoltà nel sintetizzare le diverse posizioni quanto all'armonizzazione della fiscalità diretta, in via residuale può, in astratto, prospettarsi l'applicazione dell'istituto della cooperazione rafforzata disciplinata dagli articoli 326 e seguenti del TFUE e dall'articolo 20 del TUE.

A seguito dell'allargamento dell'Unione del 1995, con l'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia, in occasione della stesura del Trattato di Amsterdam si colse l'occasione per introdurre un meccanismo di valorizzazione delle differenti volontà di cooperazione tra Stati Membri, la cosiddetta *window of opportunity*, che costituì il sostrato dell'istituto della cooperazione rafforzata.

Successivamente, significative modifiche si sono registrate prima con il Trattato di Nizza⁵³, che ha ridotto a nove il numero minimo di Stati Membri partecipanti necessari alla sua attuazione, ed al Trattato di Lisbona⁵⁴ poi, che ne ha meglio definito i caratteri giustificativi, vale a dire, in estrema sintesi, l'impossibilità di raggiungimento in un termine ragionevole, da parte dell'Unione nel suo insieme, degli obiettivi aventi ad oggetto la cooperazione.

L'avvento della cooperazione rafforzata è stato salutato da alcuni⁵⁵, già all'alba della sua introduzione, come lo strumento paradigmatico per il superamento dello stallo politico-giuridico relativo all'armonizzazione dell'imposizione diretta sui redditi societari.

⁵² Cfr., ad esempio, la pronuncia della Corte di Giustizia dell'8 giugno 2015, C-508/13, *Republic of Estonia v European Parliament and Council of the European Union*, paragrafo 29, ma anche la già citata Causa 58/08, paragrafo 52; la valutazione sulla proporzionalità di un intervento è, a giudizio della Corte, primariamente politica, e come tale tendenzialmente non sindacabile.

⁵³ Cfr. (2001/C 80/01), *Treaty of Nice- Amending the treaty on European Union, the Treaties establishing the European communities and certain related Acts*.

⁵⁴ Cfr. (2007/C 306/01) *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*.

⁵⁵ Cfr. C. E. MCLURE JR, *Legislative, Judicial, Soft Law and Cooperative Approaches to Harmonizing Corporate Income Taxes in the US and the EU*, in *Col. J. Eur. Law*, 2008, 416.

A margine del rapporto Bolkestein del 2001⁵⁶, poi, fu commissionato uno studio⁵⁷ al fine di verificare gli effetti economici della prospettata armonizzazione in materia fiscale in vista dell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'ex blocco sovietico, studio che evidenziò, stanti le obiettive criticità nell'implementazione di un modello unitario, l'opportunità dello sviluppo di una cooperazione rafforzata.

Ciò in quanto, a seguito del progressivo allargamento del perimetro unionale, le iniziative di armonizzazione in materia di imposizione diretta d'impresa, per le note ragioni già evidenziate, risultavano di fatto sempre meno ambiziose.

Sotto una prima analisi, si è sostenuto⁵⁸ che una cooperazione allargata possa mitigare alcuni effetti distorsivi delle politiche fiscali degli Stati Membri, con sicuri benefici complessivi.

In particolare, la cooperazione tra Stati potrebbe implicitamente “assorbire” gli *spillovers* fiscali che i legislatori domestici generalmente non considerano nell'ambito delle politiche tributarie, e che determinano, nel lungo periodo, la sostanziale insufficienza delle risorse finanziarie acquisite per il sostenimento della spesa pubblica.

Ciò anche in ragione del fatto che ciascuno Stato Membro individua il proprio “ottimo” nella politica fiscale, senza considerare però l'esistenza della mobilità dei capitali.

Sempre in termini di benefici, è stato sostenuto⁵⁹ che anche in assenza di vantaggi chiari e definiti nel breve periodo per i partecipanti, la cooperazione rafforzata potrebbe comunque costituire un utile strumento intermedio, che accomuni in un primo momento Stati Membri con politiche (in questo caso fiscali) simili, e, solo al raggiungimento di risultati concretamente misurabili, fungere da acceleratore per una piena armonizzazione anche da parte di Paesi inizialmente scettici.

Tuttavia, le critiche all'utilizzo della cooperazione rafforzata ai fini dell'armonizzazione della fiscalità d'impresa sono invero molteplici.

⁵⁶ *Company Taxation in the Internal Market*, SEC Commission Staff Working Paper n. 1681, 2001.

⁵⁷ Trattasi del rapporto *Economic effects of tax cooperation in an enlarged European Union- Simulations of corporate tax harmonisation and savings tax coordination*, realizzato nell'ottobre 2004 da Copenhagen Economics e commissionato dalla Direzione Generale Fiscalità ed Unione Doganale. Reperibile qui https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/economic_studies/economic_effects_enlargedeu.pdf.

⁵⁸ Cfr. H. VRIJBURG, *50 years of EU corporate income tax harmonization initiatives: is Enhanced Cooperation the solution?*, in AA. VV. *Naar een Europese Winstbelasting?*, ALBREGTSE D.A., KAVELAARS P. (a cura di), Deventer, 2010, 156. Per l'Autore tale beneficio può verificarsi, però, solo allorquando l'esito della cooperazione non conduca ad un complessivo livello di imposizione sui redditi societari, per gli Stati partecipanti, maggiore di quello precedente, poiché, in tali circostanze, la propensione al risparmio e la contrazione dell'investimento delle imprese annullerebbero l'effetto di sterilizzazione dei drenaggi fiscali tra gli Stati Membri.

⁵⁹ Cfr. B. BORDIGNON, S. BRUSCO, *On Enhanced cooperation*, in *J. Pub. Econ.*, 2006, 2085.

Si è osservato⁶⁰ anzitutto come, in termini di concreti vantaggi ottenibili dall'armonizzazione della base imponibile, se questi appaiono, nel complesso, non significativi nella prospettiva di un coinvolgimento di tutti gli Stati Membri, ancor più risibili risulterebbero nel caso di un accordo "ristretto".

Inoltre, la cooperazione rafforzata verrebbe inevitabilmente a generare un sottosistema che esaspererebbe la competizione politica tra i partecipanti, orientati alla massimizzazione del beneficio, e gli altri Stati Membri isolatamente considerati, pronti a reagire mediante contromisure fiscali in ordine sparso.

Non bisogna dimenticare come lo strumento, in conformità con le indicazioni fornite al riguardo dai Trattati sull'Unione Europea e sul Funzionamento dell'Unione, presenti precise vincolatività che possono renderne complessa l'attuazione nella materia fiscale, e, per quanto di interesse, l'armonizzazione della tassazione di impresa.

Anzitutto, a dire del vigente articolo 20 del TUE, la cooperazione rafforzata deve considerarsi meccanismo residuale, attivabile solo laddove gli Stati Membri, nella loro interezza, non siano in grado di giungere ad una soluzione condivisa in merito ad un determinato obiettivo in tempi ragionevoli, obiettivo che, implicitamente, dovrebbe comunque iscriversi nel catalogo di quelli propri dell'Unione⁶¹ come declinati dai Trattati istitutivi, atteso il generale richiamo dell'articolo 326 TFUE al rispetto dei Trattati e del diritto unionale.

È determinato, come detto, un numero minimo di partecipanti, individuati nella misura di nove (articolo 20, par. 2, TFUE), ferma la necessità che questi si adoperino per il raggiungimento della maggiore adesione possibile (articolo 328 TFUE); il coinvolgimento dei Paesi non partecipanti è assicurato dalla possibilità per questi ultimi di prendere parte alle discussioni tra gli Stati Membri cooperanti (articolo 20 TUE, 330 TFUE).

La cooperazione non può giungere a determinare distorsioni del Mercato Unico, né tantomeno, generare discriminazioni negli scambi tra gli Stati Membri o limitazioni od alterazioni della concorrenza⁶².

Inoltre, quanto al processo autorizzativo alla costituzione della cooperazione, si rimarca in ogni caso la posizione del Consiglio dell'Unione, chiamato ad esprimersi con voto, ancorché a maggioranza qualificata (articolo 329 TFUE), assistito da apposito parere dalla Commissione, che quindi dovrebbe ravvisare una sostanziale neutralità, all'interno del mercato, in termini, appunto, di distorsione o lesione della concorrenza, di una base imponibile comune applicabile solo ad alcuni Stati Membri.

⁶⁰ Cfr. H. VRIJBURG, *op. cit.*, 162.

⁶¹ Cfr. Articolo 20, comma 2, Trattato sull'Unione Europea.

⁶² Cfr. Articolo 326, comma primo, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Si tratta anche qui, in sostanza, di una valutazione, oltreché di conformità giuridico-formale, di rango politico, che soppesi benefici attesi ed eventuali distorsioni nel medio periodo.

Non solo: la condivisione delle politiche fiscali tra gli Stati partecipanti è elemento necessario in presenza di aliquote differenti, anche ai fini del contenimento dei costi di *compliance*, e difficilmente, come è stato correttamente evidenziato⁶³, può realizzarsi in presenza di eccessive asimmetrie tra i sistemi economici, che potrebbero, in estremo, spingere i Paesi più volitivi a prevedere pagamenti compensativi nei confronti di quelli più ritrosi.

Sotto altro profilo, poi, occorre considerare le differenze, quanto all'impatto complessivo della possibile cooperazione nell'ambito di un progetto per una base imponibile comune (CCTB), tra i possibili benefici ritenibili dagli Stati Membri: ragionevolmente, quelli di minori dimensioni potrebbero beneficiare in misura meno che proporzionale, determinando possibili stagnazioni nelle trattative per la sua implementazione.

È quindi necessario che, tra i partecipanti, almeno la maggioranza semplice (cinque Paesi Membri) possa beneficiare dalla cooperazione più di quanto possa guadagnare dalla competizione fiscale non regolata nell'ambito dell'Unione.

Al riguardo è stato però osservato⁶⁴ come, se il progetto per una base imponibile comune fosse implementato nella sua interezza nell'ambito di una cooperazione rafforzata, comprensivo quindi dell'allocatione formulare dei redditi su base consolidata (CCCTB), ma in assenza di una complessiva armonizzazione delle aliquote fiscali, i Paesi partecipanti caratterizzati da aliquote nominali più elevate sarebbero facilmente penalizzati.

Si è infatti paventato il possibile verificarsi, all'interno dello stesso perimetro della cooperazione rafforzata, di fenomeni di *profit shifting* interno, in quanto i gruppi multinazionali tenderebbero a localizzare i propri investimenti negli Stati Membri partecipanti con aliquota più bassa, determinando in concreto un carico fiscale più lieve di quello preesistente al progetto cooperativo, e ciò anche a fronte di un allargamento della base imponibile garantito dalla CCTB.

Ciò, nel breve periodo, produrrebbe certamente effetti benefici per i partecipanti a bassa fiscalità, che vedrebbero attratti nuovi capitali, scoraggiando, al contempo, i gruppi di imprese a trasferirli all'esterno del perimetro di cooperazione, ed aumentando, di contro, la dimensione della base imponibile consolidata tra i Membri.

⁶³ Cfr. S. BUCOVETSKY, *Asymmetric Tax Competition*, in *J. Urb. Econ.*, 1991, 180.

⁶⁴ Cfr. H. VRIJBURG, *op. cit.*, 163.

A fronte di tale situazione, però, gli Stati penalizzati potrebbero reagire aumentando nuovamente le aliquote, determinando, infine, un sostanziale fallimento della base imponibile comune in forma di cooperazione rafforzata, poiché a tal punto ciascun gruppo multinazionale troverebbe miglior convenienza a trasferire gli investimenti fuori dal perimetro di applicazione della CCCTB⁶⁵.

Pertanto, in una prospettiva più ampia, si può ritenere oggettivamente arduo individuare un complesso di regole comuni agli Stati partecipanti, che possa portarli a giudicare omogeneamente, nell'ambito di un gruppo comunque ristretto, come preferibile l'introduzione della base imponibile comune in rapporto alla situazione preesistente.

Si ritiene quindi di condividere, in tal senso, l'autorevole posizione⁶⁶ di chi afferma che la cooperazione rafforzata, nella prospettiva di implementare una base imponibile (consolidata) comune, non costituisca lo strumento più idoneo ad apportare significativi benefici al Mercato Unico; e che la presenza di una spinta non unitaria alla valorizzazione del progetto per una CCCTB possa essere adeguatamente testimoniata, laddove sussista la volontà politica, mediante la sostituzione della regola dell'unanimità con quella della maggioranza qualificata.

Richiamando peraltro le analisi⁶⁷ condotte in termini di possibile impatto sul Prodotto Interno Lordo europeo, i risultati ottenibili per il tramite della cooperazione rafforzata non appaiono dissimili da quelli potenzialmente garantiti dall'applicazione della base imponibile comune ad ogni Stato Membro; la cooperazione rafforzata in tale ambito, posta in essere nella più ottimistica delle prospettive da Paesi con ordinamenti fiscali affini, non garantirebbe un incremento superiore all'1% su base consolidata del PIL europeo.

Quando poi, nel computo complessivo, fossero sottratti i possibili benefici concorrenziali alla cooperazione per gli Stati terzi, come ad esempio, tra tutti, gli Stati Uniti d'America, ecco allora che i risultati sarebbero ancora più risibili, non superiori allo 0,20% di aumento del Prodotto Interno Lordo.

E, ancora, si è evidenziato come la cooperazione rafforzata in materia di base imponibile (consolidata) comune, in termini di *welfare gain*, apporterebbe risultati statisticamente irrilevanti, tendenti allo zero.

Tali elementi empirici confermano, in definitiva, che viste le complessità di realizzazione di una cooperazione rafforzata, tra cui certamente la riconciliazione delle sue regole con la necessità di non facilitare la creazione di doppi binari

⁶⁵Cfr. M. GERARD, *Reforming the Taxation of Multijurisdictional Enterprises in Europe*, CESifo working paper n. 1795, Monaco, 2007, 5 reperibile qui https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp1795.pdf.

⁶⁶ Cfr. O. RUDING, *Tax Harmonization in Europe: The Pros and Cons*, in *Tax L. Rev.*, 2000, 107.

⁶⁷ Cfr. P. B. SØRENSEN, *International tax coordination: regionalism vs globalism*, in *J. Pub. Econ.*, 2004, 1206 ss.

competitivi all'interno del Mercato Unico, il raggiungimento di un consenso comune tra tutti gli Stati Membri quanto all'armonizzazione della fiscalità diretta d'impresa costituisca la via elettiva per qualsiasi progetto per una CCCTB.

2.5. *Integrazione europea ed il ruolo della Corte di Giustizia.*

In dottrina si è osservato come, a decorrere dalla metà degli anni Ottanta del secolo ventesimo, si sia registrato un costante, progressivo scivolamento del potere decisionale in materia di integrazione nell'ambito del Mercato Unico dagli Stati Membri verso attori "non politici", quali la Corte di Giustizia⁶⁸, la Commissione Europea e, soprattutto a seguito della crisi finanziaria del 2008, la Banca Centrale Europea.

Negli ultimi anni si è rilevato un crescente numero di giudizi affidati alla Corte in materia di imposizione diretta e compatibilità con le libertà riconosciute dai Trattati, nel numero di circa 20 per anno solare⁶⁹, per un totale di oltre 140 decisioni a partire dal 1997.

Più nel dettaglio, con riferimento al periodo intercorrente dal 1983 al 2015, per quanto concerne le controversie incardinate dinanzi la Corte di Giustizia in relazione a tematiche di fiscalità diretta si è registrato un sensibile incremento dei casi pendenti successivamente al 1990, con una curva più che proporzionale a decorrere dai primi anni 2000, a fronte di una sostanziale inerzia dal 1958 sino al termine degli anni Ottanta del secolo scorso.

Nell'osservare l'anzidetto fenomeno è possibile anzitutto richiamare il modello teorico di integrazione neo-funzionale ampiamente sviluppato, già dagli anni Sessanta del secolo scorso, dalla dottrina statunitense⁷⁰, in ragione del quale si è ipotizzato come l'azione di soggetti parastatali (tra i quali certamente può annoverarsi la Corte di Giustizia, ma anche la Commissione Europea) o meglio, si

⁶⁸ A giudizio di F. W. SHARPF, *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy*, in *Socio-Econ. Rev.*, 2010, 220, paradigmatiche in tal senso apparivano le cause C-8/74 *Dassonville* e C-120/78 *Cassis*, dove la Corte di Giustizia, esprimendosi in merito alle disposizioni nazionali degli Stati Membri potenzialmente limitanti i liberi scambi commerciali, ha in sostanza avocato a sé il diritto di poterne sindacare la compatibilità col diritto dei Trattati in una prospettiva di massima ampiezza, compreso il sindacato sulla meritevolezza specifica di singole limitazioni agli scambi.

⁶⁹ L'ultimo rilevamento della Commissione Europea, aggiornato al 12 dicembre 2019 (riscontrabile qui https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/20191212_court_cases_direct_taxation_en.pdf), testimonia, negli ultimi anni rilevati, un numero di 21 cause per il 2018 e 14 per il 2019.

⁷⁰ Paradigmatico in tal senso è il contributo fornito dal volume di E. HAAS, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, 1964, 431 ss., dove l'Autore, facendo riferimento alle *multipurpose organisations* internazionali, come l'ONU, pur conscio delle difficoltà nell'argomentare la portata dell'influenza da queste esercitata sugli attori politici ("it is hazardous to argue a direct integrative impact attributable to organizational performance") sostiene che questa abbia sicura rilevanza nei processi decisionali e modelli organizzativi.

aggiunge, di soggetti, ancorché sovranazionali, cui non compete l'espressione di un indirizzo politico, possa ingerire o indirizzare i processi di costruzione di un ordinamento giuridico.

Detto modello è stato riconosciuto pacificamente applicabile nel presente ambito di indagine, in termini di integrazione negativa dell'ordinamento comunitario in materia di imposizione diretta⁷¹: la Corte, infatti, può solo limitarsi a giudicare non conformi le condotte dei Singoli Stati Membri o le scelte operate dai legislatori nazionali.

Più nel dettaglio, come evidenziato da autorevoli studi⁷², gli stessi attori del Mercato Unico (tra cui anche le imprese), per far fronte a legislazioni nazionali disomogenee, che determinano aumenti di costi soprattutto per i soggetti con attività internazionale, sono sicuramente i primi a sollecitare l'intervento della Corte di Giustizia.

In particolare, si è riscontrata una correlazione diretta tra l'attività di "sollecitazione" da parte dei menzionati *stakeholders* verso determinati temi, inerenti alla fiscalità delle attività transnazionali nell'Unione, e il corrispettivo incremento di casi pendenti dinanzi alla Corte di Giustizia al riguardo.⁷³

Osservando tale interconnessione da una inversa prospettiva, sarebbe pertanto possibile valutare l'intensità della domanda degli operatori del Mercato Unico per uno specifico intervento fiscale (di armonizzazione) a livello unionale, in relazione ad una determinata fattispecie, in funzione del numero di casi sollevati o pendenti riguardo ad essa dinanzi alla Corte di Giustizia.

Si può al riguardo riscontrare, in linea con l'approccio funzionalistico sopra delineato, come i contenziosi incardinati dinanzi alla Corte abbiano conosciuto una forte spinta incentivante a ridosso dell'introduzione della prima Direttiva Madre-Figlia⁷⁴ e della Direttiva Interessi - Canoni⁷⁵.

⁷¹ Cfr. W. SANDHOLTZ, J. ZYSMAN, *Recasting the European Bargain*, in *World Pol.*, 1989, 98; S. van THIEL, *The Direct Income Tax Case Law of the European Court of Justice: Past Trends and Future Developments*, in *Tax Law Rev.*, 2008, 168-169, con particolare riguardo ai giudizi relativi al divieto di discriminazione (fiscale).

⁷²Cfr. W. SANDHOLTZ, A. STONE SWEET, *Neo-functionalism and Supranational Governance*, in AA.VV., *The Oxford Handbook of the European Union*, E. JONES, A. MANON, S. WEATHERILL (a cura di), Oxford, 2012, 20 ss.

⁷³ Non è mancato chi, pur aderendo alla prospettiva neo-funzionale, abbia sollevato dubbi sull'effettiva qualità dei pronunciamenti in materia di fiscalità diretta da parte della Corte, proprio in relazione alla sua assegnata funzione di collettore delle istanze sollevate dagli operatori di mercato: in tal senso M. J. GRAETZ, A. C. WARREN, *Income Tax Discrimination and Political and Economic Integration of Europe*, in *Yale Law J.*, 2005-2006, 1193 ss., ma anche E. KEMMEREN, *ECJ Should not Unbundle Integrated Tax System!*, in *EC Tax Rev.*, 2008, 11.

⁷⁴ Direttiva 90/435/CEE.

⁷⁵ Direttiva 2003/49/CE.

Si può altresì notare, anticipando qualche elemento di riflessione in merito al ruolo degli Stati Membri di recente adesione ed alla loro propensione all'opposizione ai progetti di armonizzazione ed integrazione fiscale europea, come sul totale delle controversie complessivamente incardinate presso la Corte di Giustizia, i due terzi siano riconducibili, direttamente od indirettamente, a questioni afferenti agli ordinamenti dei sei Stati fondatori della Comunità Europea

Le spinte disomogenee e la domanda diseguale tra Paesi Membri per un progressivo allineamento della fiscalità diretta dei redditi di impresa determinano una cornice di pronunce della Corte sicuramente frammentaria⁷⁶, e come tale non in grado, *ex se*, di integrare in via organica l'ordinamento comunitario: detta evidenza, confortata, come visto, da riscontri statistici, era nota alla medesima Commissione Europea, come testimoniato dall'espresso riferimento al rischio per il Mercato Unico di un *piecemeal approach* giurisprudenziale già in seno al Report "*Taxation in the European Union: report on the development of tax systems*" del 1996⁷⁷, concetto poi ribadito anche successivamente⁷⁸.

Ora, appare indubitabile che l'opera della Corte di Giustizia in materia di imposizione diretta possa produrre effetti positivi nella prospettiva dell'armonizzazione europea, evidenziando l'inadeguatezza dell'ordinamento fiscale vigente⁷⁹, e richiamando, ad esempio, l'attenzione della Commissione Europea ai fini della formulazione di proposte legislative⁸⁰, o ancora influenzando gli orientamenti delle Corti nazionali degli Stati Membri attraverso l'introduzione di principi, che possono, in alcuni casi, condurre ad allineamenti legislativi interni spontanei, ma anche spesso premurandosi⁸¹, sin dai primi anni Novanta, di affermare

⁷⁶ Così sottolineano M. LANG, *Direct Taxation: is the ECJ Heading a New Direction?*, in *Eur. Tax.*, 2006, 430, e M. GAMMIE, *The Role of the European Court of Justice in the Development of Direct Taxation in European Union*, in *Bull. Int. Tax.*, 2003, 86. Più in generale, il reale beneficiario di questo effetto di frammentazione giudiziale dell'ordinamento non può che essere il solo contribuente che veda accolte le sue ragioni, tutelato anche dall'inappellabilità della pronuncia fornita dalla Corte.

⁷⁷ Cfr. COM(96) 546 final, paragrafi 3.7 e 6.9.

⁷⁸ Cfr. COM(2003) 726, *An Internal Market without tax company obstacles: achievements, ongoing initiatives and remaining challenges*, paragrafo 2.

⁷⁹ Cfr. P. FARMER, *Alice through the looking glass: some reflections*, *EC Tax Rev.*, 1997, 56.

⁸⁰ Paradigmatici gli esempi delle cause C-279/93 (*Schumacker*), C-80/94 (*Wielockx*), C-107/94 (*P. H. Asscher*), dove, come osservato da J.F. AVERY JONES, *Carry on discriminating*, in *Eu. Tax.*, 1996, 46, la Corte di Giustizia, quanto alla risoluzione della doppia imposizione internazionale, si è di fatto sostituita al Legislatore comunitario. Ammonisce K. van RAAD, *The Impact of the EC Treaty's Fundamental Freedoms Provisions on EC Member States' Taxation in Border-Crossing Situations - Current State of Affairs*, in *EC Tax Rev.*, 1995, 201, circa la portata demolitoria dei citati precedenti, a cui però la Corte non avrebbe accostato un'opera ricostruttiva in conformità col diritto dell'Unione. Sulla medesima linea di pensiero si attesta D. WILLIAMS, *Asscher: the European Court and the power to destroy*, in *EC Tax Rev.*, 1997, 9.

⁸¹ Si vedano ad esempio la già citata pronuncia del 14 febbraio 1995, causa C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt vs Schumacker* (paragrafo 21), e la sentenza 12 dicembre 2002, causa C-324/00, *Lankhorst-Hohorst GmbH vs Finanzamt Steinfurt* (paragrafo 26).

che i diritti sovrani in materia di imposizione devono comunque essere esercitati conformemente al diritto comunitario, consolidando il principio della primazia di quest'ultimo anche con riguardo alla materia fiscale⁸².

Così facendo, la Corte, come è stato correttamente evidenziato⁸³, ha postulato alcuni principi propri degli ordinamenti fiscali federali, principi presenti nel sistema dei Trattati, quali la non discriminazione tra contribuenti basata sul criterio di residenza o sul luogo di espletamento della propria attività, ma soprattutto la necessità che la tassazione sul reddito sia applicata una sola volta all'interno dell'Unione.

Tuttavia, come è stato altrettanto giustamente osservato⁸⁴, una sistematica ed organica armonizzazione dell'imposizione diretta dei redditi societari non è raggiungibile altrimenti che a livello legislativo unionale, non foss'altro perché i singoli Stati Membri, ben attenti alle conseguenze in termini di gettito complessivo di qualsiasi proposta in materia, non potrebbero accettare una erosione delle proprie risorse ad opera della sola Corte di Giustizia⁸⁵.

È indubbio però che, come si è rilevato⁸⁶ l'operato della Corte, costantemente orientato, almeno in una prima fase, a favorire la preservazione dei principi del Mercato Unico in ipotesi di possibili conflitti/sovrapposizioni con la materia fiscale, abbia comunque eroso *de facto* parte della sovranità fiscale degli Stati Membri; anche se, nel farlo, la Corte ha dichiarato di guardare ad un orizzonte limitato, quantomeno in via di principio, negando⁸⁷ di disporre di adeguati poteri per sostituirsi alla sovranità degli Stati Membri in assenza di una compiuta armonizzazione comunitaria in materia.

Solo dal 2005 si è cominciato ad osservare, come rilevato in dottrina⁸⁸, un orientamento più prudenziale della Corte, maggiormente propenso al riconoscimento delle giustificazioni offerte dagli Stati Membri in relazione a possibili profili discriminatori delle discipline domestiche fiscali, orientamento testimoniato in

⁸² Cfr. Corte di Giustizia 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *Van Gend & Loos vs Nederlandse administratie der belastinge*. La Corte è molto attenta nel definire, in questo contesto, il perimetro delle proprie attribuzioni, come evidenzia M. C. FREGNI, *Legitimacy in Decision-Making in Tax Law: some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2017, 418.

⁸³ Cfr. S. ELWES, *op. cit.*, 25.

⁸⁴ Cfr. J. GRAETZ, A.C. WARREN, *op.cit.*, 1223.

⁸⁵ Cfr. C. RADAELLI, U. KRAMER, *Governance Areas in EU Direct Tax Policy*, in *J. Comm. Mark. Stud.*, 2008, 319; S. DORIGO, *Il ruolo del diritto dell'Unione Europea*, in R. CORDEIRO GUERRA, *Diritto tributario internazionale- Istituzioni*, Padova, 2012, 171 ss.

⁸⁶ In tal senso si rimanda ai lavori di M.J. GRAETZ e A.C. WARREN, sia con *Income Tax Discrimination and the Political and Economic Integration of Europe*, in *Yale Law J.*, 2006, 1186 ss. che con *Dividend Taxation in Europe: When the ECJ Makes Tax Policy*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 2007, 1620 ss.

⁸⁷ Cfr. Corte di Giustizia 28 gennaio 1992, causa C-204/90, *Bachmann vs. Belgio*.

⁸⁸ Cfr. S. van THIEL, *op. cit.* 147; diffusamente P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2012, 171-192.

maniera più plastica con pronunce relativamente recenti, tra le quali paradigmatica appare certamente la *Marks & Spencer*⁸⁹, dove i Giudici, pur riconoscendo in termini generali una restrizione alla libertà di stabilimento nella limitazione della compensazione intracomunitaria ed infragruppo delle perdite, ha comunque ritenuto giustificata tale restrizione, in relazione, tra l'altro, ai rischi che si potrebbero verificare in caso di doppio utilizzo delle perdite stesse.

Ed ancora, nel caso *National Grid Indus*⁹⁰, la Corte è giunta ad una “sintesi” di ragionevolezza tra la pretesa di immediato pagamento della *exit tax*⁹¹ nell'ambito di una operazione straordinaria transfrontaliera e la non debenza di quest'ultima in ossequio alla libertà di stabilimento, ritenendo “accettabile” una sospensione della liquidazione della relativa imposta⁹².

Tale percorso evolutivo della Corte di Giustizia, correttamente descritto in dottrina come il passaggio da un approccio *obstacle-based* (nel giudicare quindi le distorsioni in materia di imposte dirette, anche in termini di doppia imposizione, quale elemento di impedimento allo sviluppo del Mercato Unico) ad uno *discrimination-based*, sembra peraltro essere stato anche riconosciuto dalla stessa Commissione Europea⁹³, ed utilizzato per giustificare la prudenza ad intervenire sui fenomeni di doppia imposizione giuridica ed economica.

Tanto detto, come è stato giustamente segnalato⁹⁴, la presenza del nuovo orientamento della Corte, con riferimento all'imposizione diretta di impresa, che pure non sembra più prospettare come plausibile una armonizzazione “pretoria” a livello unionale, ma appare più marcatamente casistico, non implica però che gli Stati Membri non debbano tendere al perseguimento dell'obiettivo.

A ben vedere, infatti, la Corte di Giustizia deve confrontarsi con un elemento normativo, quello presente nei Trattati, che non fornisce un supporto forte all'attività giurisdizionale di armonizzazione spontanea in materia di imposte dirette.

D'altro canto, però, se l'eliminazione della concorrenza fiscale dannosa ed il raggiungimento di una sostanziale sterilizzazione della variabile fiscale nel Mercato

⁸⁹ Cfr. Corte di Giustizia, Grande Sezione, decisione del 13 dicembre 2005, Causa C-446/03, *Marks & Spencer plc vs Davis Halsey (Her Majesty's inspector of Taxes)*, con nota di M. LANG, *The Marks & Spencer Case – The Open Issues Following the ECJ'S Final Word*, in *Eur. Tax.*, 2006, 54-67.

⁹⁰ Cfr. Corte di Giustizia, decisione del 29 novembre 2011, causa C-371/10, *National Grid Indus BV gegen Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam*.

⁹¹ Intesa come sottoposizione immediata ad imposta delle plusvalenze generate da immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie all'atto della perdita di ogni collegamento fiscale con lo Stato di origine.

⁹² Sulla medesima lunghezza d'onda si può anche fare riferimento alla decisione dell'11 giugno 2009, cause riunite C-155 e C-157/08, *E. H. A. Passenheim-van Schoot v Staatssecretaris van Financiën*.

⁹³ Cfr. Comunicazione dell'11 novembre 2011, COM (2011) 712 final, *Double Taxation in the Single Market*, sez. I, 3.

⁹⁴ Cfr. L. CERIONI, *Company Taxation in the European Union: A Key Challenge 20 Years after the Ruding Report*, in *Bull. Int. Tax.*, 2013, 6.

Unico non fossero obiettivi opportunamente perseguibili dalle Istituzioni dell'Unione, anche in assenza di una esplicita legittimazione da parte dei Trattati, difficilmente potrebbe giustificarsi l'orientamento della medesima Corte di Giustizia in materia di abuso, dove essa individua l'esistenza, all'interno del diritto comunitario, della facoltà di disconoscere le operazioni fiscali volte ad aggirare le singole disposizioni nazionali⁹⁵.

Ciò sul presupposto che il fondamento delle libertà fondamentali, come quella di stabilimento, che spesso viene in discussione nelle fattispecie di contestazioni abusive, si deve rinvenire in una integrazione genuina tra gli ordinamenti degli Stati Membri; e, pertanto, la competizione fiscale all'interno dell'Unione conoscerebbe il proprio limite (implicito) nell'impossibilità, per estremo, che questa possa costituire l'unica motivazione sottesa all'esercizio delle dette libertà.

3. L'integrazione fiscale e le ragioni delle resistenze degli Stati Membri.

Le difficoltà di raggiungimento di una proficua ed organica armonizzazione fiscale all'interno dell'Unione Europea possono, come detto, anche imputarsi ai limitati trasferimenti di sovranità nazionale in ambito fiscale a beneficio del Legislatore comunitario, in ragione della pressoché totale assenza di riferimenti all'armonizzazione delle imposte dirette nel tessuto dei Trattati; basti pensare come dal 1958 al 1990 non si sia introdotta alcuna Direttiva o Regolamento afferenti all'imposizione diretta⁹⁶.

Ciò in quanto, in tutta evidenza, la primaria leva per l'attribuzione di ulteriori competenze fiscali all'Unione, anche nella prospettiva che qui interessa, vale a dire l'armonizzazione dell'imposizione sui redditi societari, dovrebbe provenire proprio dagli stessi Stati Membri, che, per molteplici ragioni, e con diverse gradualità, hanno obiettive difficoltà a rinunciare alla propria sovranità fiscale.

In realtà, vi sarebbe preliminarmente da chiedersi se l'accentuata mobilità dei capitali, che contraddistingue il mercato globalizzato odierno, consenta ancora di dare forza all'idea che la sovranità fiscale sia effettivamente radicata in ciascun Stato Membro.

Al riguardo, appare opportuno distinguere, in materia di fiscalità diretta, tra imposte incidenti sui redditi delle persone fisiche e quelle sui redditi societari.

Ad oggi pare possibile affermare che, con riguardo alle prime, l'esercizio della sovranità nazionale risulti ancora fortemente presente, se non altro perché il gettito

⁹⁵ Paradigmatica in tal senso la pronuncia del 12 settembre 2006, causa C-196/04, *Cadbury Schweppes plc and Cadbury Schweppes Overseas Ltd v Commissioners of Inland Revenue*, par. 55.

⁹⁶ Cfr. F. WASSERFALLEN, *op. cit.*, 424.

fiscale dei singoli Paesi, nella larga maggioranza dei casi, si sorregge proprio sulle *personal income taxes*.

Numerosi studi, imperniati su un approccio empirico, hanno infatti evidenziato uno stretto rapporto di consequenzialità tra il raggiungimento del Mercato Unico e l'aumento della competizione fiscale in Europa nella tassazione di impresa⁹⁷, con conseguente riduzione delle entrate fiscali per i singoli Paesi proveniente da questa, anche a fronte di un aumento di aliquota sui redditi societari.

Proprio in relazione a questi ultimi, gli Stati Membri conoscono ormai da numerosi anni fenomeni di progressiva e sostanziale erosione della propria base imponibile a beneficio di giurisdizioni sia interne che esterne all'Unione.

Pertanto, la sovranità cui si riferiscono (*rectius*: dovrebbero riferirsi) gli Stati Membri, non riguarderebbe tanto il diritto di tassare *ex se*, diritto che, in presenza di aliquote non armonizzate permarrrebbe, in astratto, nella sua interezza, quanto piuttosto il diritto ad esercitare il proprio potere fiscale su una specifica base imponibile, che invece sfugge al loro controllo.

I profili riguardanti la sovranità fiscale legati ad un qualsivoglia progetto per una base imponibile comune sono duplici: non soltanto infatti gli Stati Membri dovrebbero rinunciare a parte della propria sovranità in relazione alla base imponibile sui redditi societari, ancorché comunque partecipi nel processo di formazione delle relative regole; ma, laddove ci si spingesse verso il consolidamento dei redditi e la sua distribuzione formulare tra gli Stati, questi non sarebbero più in grado di utilizzare la fiscalità come leva di attrazione di detta base, se non nei limiti delle modificazioni di aliquota applicabile.

Allargando, però, lo sguardo, occorre considerare che, in fondo, di là dai profili tecnici che saranno approfonditi, un'analisi ragionata sull'approccio dei singoli Stati Membri nei confronti dell'armonizzazione della fiscalità diretta di impresa deve necessariamente tenere conto delle diversità insite tra i vari Paesi.

In tal senso, vi è da chiedersi se vi sia un rapporto di proporzionalità (diretta o inversa) tra il livello di imposizione fiscale di uno Stato Membro e la sua propensione marginale all'armonizzazione, tema certamente complesso ed articolato, ma che si tenterà comunque di affrontare.

Alla vigilia degli accordi di Maastricht del 1992, nella prospettiva di una sostanziale centralizzazione della politica monetaria europea, che sarebbe culminata con l'adozione della moneta unica, per molti Stati Membri appariva chiara la necessità di un sostanziale accrescimento delle prerogative "politiche" dell'Unione,

⁹⁷ Tra gli altri, per rilevanza, si segnalano i lavori di G.R. ZODROW, *Tax competition and tax coordination in the European Union*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2003, 663 ss.; S. GANGHOF, P. GENSCHEL, *Taxation and democracy in the EU*, in *J. Eur. Pub. Pol.*, 2008, 61; P. GENSCHEL, M. JACHTENFUCHS, *How the European Union Constrains the State: Multilevel governance of taxation*, in *Eur. J. Pol. Res.*, 2011, 305.

accrescimento che, secondo le proposte formulate da alcuni Paesi, avrebbe dovuto favorire l'abbandono del requisito dell'unanimità per le votazioni del Consiglio in relazione ad alcuni ambiti⁹⁸, tra cui quello fiscale, verso la maggioranza qualificata.

Le proposte, invero, furono abbandonate già nella prima giornata di discussione; tuttavia, ad esito della firma del Trattato di Maastricht, risultavano delineate alcune posizioni divergenti fra gli Stati, dove la Germania si faceva interprete di una maggiore propensione all'integrazione politica, anche fiscale, nella prospettiva di una piena sostenibilità dell'unione monetaria⁹⁹; la Francia, al contrario, osteggiava trasferimenti di sovranità nazionale in materia fiscale.

Il sostanziale congelamento delle due opposte visioni non ha consentito l'apertura di margini di dialogo per l'introduzione delle votazioni a maggioranza qualificata in materia fiscale; ne è evidenza l'assenza di discussione al riguardo lungo l'intero periodo di concertazione intorno al Trattato di Amsterdam.

Alla conferenza intergovernativa 2003-2004, la Commissione Europea¹⁰⁰ espresse nuovamente la propria posizione favorevole in relazione al passaggio alla maggioranza qualificata in materia di tassazione diretta d'impresa, con particolare riferimento, per quanto di interesse, alle misure relative alla base imponibile (con esclusione dell'aliquota applicabile).

Significative resistenze, al riguardo, si registrarono da parte di Regno Unito ed Irlanda, in un contesto dove, però, il cospicuo allargamento dell'Unione ad altri Stati non aveva ancora avuto luogo.

I tentativi di confronto sul tema, anche in una prospettiva ipotetica di introduzione di una risorsa propria europea derivante dalla leva fiscale armonizzata,

⁹⁸ Riporta al riguardo J.T. WOOLEY, *Linking political and monetary union: the Maastricht agenda and German domestic politics*, in AA.VV., *The Political Economy of European Monetary Unification*, B. EICHENGREEN e J. FRIEDEN (a cura di), Boulder, 1994, 71 ss., che i Ministri degli Affari Esteri e delle Finanze del Belgio ebbero addirittura a far circolare una proposta di modifica dei Trattati atta ad estendere il meccanismo della maggioranza qualificata a tutti gli ambiti da questi coperti.

⁹⁹ Questa posizione, come sottolineato da F. WASSERFALLEN, *op.cit.*, 434, potrebbe astrattamente suggerire l'opportunità di una cooperazione rafforzata tra i paesi dell'Eurozona, principali attori e destinatari della politica monetaria comune; tuttavia, afferma l'Autore, in questa prospettiva si renderebbe necessaria la preventiva costituzione di apposite istituzioni comuni. In sostanziale opposizione alla impostazione tedesca è stato osservato, basandosi sulle esperienze federali degli Stati Uniti d'America, Canada e Svizzera, come la presenza della medesima valuta per gli scambi commerciali interstatali potrebbe favorire una maggior tolleranza delle asimmetrie tra sistemi fiscali: così, ad esempio, J. SLEMROD, *One Currency, One Tax System?*, in *Cent. Soc. Econ. Pol. Newsletter*, 2000, 2.

¹⁰⁰ Come riportato da P. LAMPREAVE, *Fiscal Competitiveness versus Harmful Tax Competition in the European Union*, in *Bull. Int. Tax.*, 2011, 18.

furono nuovamente rigettati nell'ambito delle discussioni occorse a margine della stipula dei Trattati di Nizza¹⁰¹ e Lisbona.

L'allargamento del perimetro dell'Unione, con l'ingresso, tra il 2004 ed il 2007, di ben dodici nuovi Stati Membri, ha indubbiamente reso più arduo favorire processi di centralizzazione di ulteriori competenze in capo all'Unione attraverso un efficace bilanciamento tra opposti interessi, che testimoniassero una preminenza dei benefici rispetto ai costi derivanti dalla cessione di sovranità¹⁰².

L'analisi del rapporto costo-beneficio, infatti, costituisce un elemento preliminare imprescindibile per gli Stati Membri ai fini dell'espressione dei propri voti in seno al Consiglio in relazione a proposte di armonizzazione, soprattutto con riferimento alla materia fiscale¹⁰³.

Più nello specifico, le valutazioni compiute e le posizioni espresse dagli Stati Membri in relazione ai progetti di armonizzazione delle imposte dirette si sono sostanzialmente basate su un'analisi dei benefici ritraibili dalle possibili riforme in termini di maggior gettito individuale a breve termine, in rapporto ai costi di adeguamento dei singoli ordinamenti nazionali e, (in minima parte) ai maggior oneri amministrativi a carico dei singoli contribuenti.

L'utilizzo dei menzionati parametri, fattori ed orizzonti temporali, ha, invero, costantemente restituito risultati insoddisfacenti rispetto alle aspettative degli Stati Membri.

Si è infatti evidenziato, già dai primi anni 2000¹⁰⁴, come l'implementazione di una CCCTB avrebbe determinato un complessivo aumento del Prodotto Interno Lordo degli Stati Membri non superiore allo 0,12%, e, anche prospettando altresì l'armonizzazione delle aliquote fiscali dell'imposta sui redditi societari, solo un risibile 0,03% aggiuntivo.

Anche sotto la diversa lente dell'analisi macroeconomica, soprattutto con riguardo al guadagno in termini di benessere del sistema economico-sociale (vale a

¹⁰¹ Di grande interesse risultano i confronti tra i rappresentanti degli Stati Membri in seno alle riunioni della conferenza intergovernativa di Nizza, e verbalizzate ai numeri 4707/2000, 4743/2000, 4750/2000, 4767/2000, 4770/2000.

¹⁰² Secondo J. A. FRIEDEN, *One Europe, One Vote? The political Economy of European Union Representation in International Organization*, in *Eur. Un. Pol.*, 2004, 273 ss., l'analisi del rapporto costo-beneficio costituisce la principale leva che influenza gli orientamenti degli Stati Membri verso la piena armonizzazione legislativa mediante cessione di sovranità.

¹⁰³ Cfr. A. ALESINA, R. WACZIARG, *Is Europe going too far?*, in *Carnegie- Rochester Conf. Ser. Pub. Stud.*, 1999, 35, ma anche C. FUEST, *The European Commission's Proposal for a Common Consolidated Corporate Tax Base*, in *Oxford Rev. Econ. Pol.*, 2008, 731.

¹⁰⁴ Cfr., tra gli altri, L. BETTENDORF, A. van der HOST, H. ROJAS-ROMAGNOSA, *Will Corporate Tax Consolidation improve Efficiency in the EU?*, *Timbergen Institute Discussion Paper n. 07-076/2*, Amsterdam-Rotterdam, 2007, reperibile qui <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/will-corporate-tax-consolidation-improve-efficiency-eu.pdf>.

dire un beneficio in termini di propensione marginale al consumo ed all'investimento individuale), i risultati non sono apparsi agli osservatori¹⁰⁵ particolarmente significativi: nei casi di piena armonizzazione si otterrebbe un beneficio stimato non superiore all'1,42% del Prodotto Interno Lordo europeo, ma solo a condizione della volontà, da parte di ciascun Stato Membro, di promuovere politiche redistributive della ricchezza; in caso contrario, per quanto di interesse, l'armonizzazione della base imponibile comune determinerebbe un *surplus* appena percettibile, di massimo 0,05 punti percentuali.

Evidentemente il beneficio incrementale, in termini di PIL, è misurato su base complessiva, sommando saldi positivi e negativi per ciascun Stato Membro; così che appare difficile, sotto questa prospettiva di analisi, ipotizzare una convergenza assoluta di posizioni.

Si pensi, ad esempio, nell'ambito del consolidamento dei redditi per i gruppi di impresa, all'introduzione della possibilità di compensare immediatamente le perdite infragruppo tra partecipanti residenti in Stati Membri diversi: in questo caso la riduzione di gettito per lo Stato Membro di stabilimento del soggetto consolidante è immediata, non trovando più applicazione, a seguito dell'introduzione del sistema armonizzato, il regime di riporto in avanti delle perdite in presenza di incapacienza della base imponibile domestica, previsto nella quasi totalità degli ordinamenti europei¹⁰⁶.

Nella prospettiva di una cooperazione rafforzata per l'introduzione di una base imponibile comune i risultati delle analisi condotte non sono dissimili da quelli sopra indicati.

Il punto nodale, a giudizio di chi scrive, è che ad oggi, nella valutazione delle prospettive di armonizzazione dell'imposta sui redditi societari, la riproposizione di un modello valutativo esclusivamente legato alla misurazione del beneficio a breve termine, sinora adottato dagli Stati Membri, appare del tutto inadeguato, perché non considera i reali effetti positivi a medio termine che un progetto per una base imponibile potrebbe offrire al Mercato Unico ed alla sua competitività.

Si pensi, ad esempio, alle prospettive di riduzione complessiva dei costi di *compliance* per le imprese, in termini di sterilizzazione delle maggiori differenze tra

¹⁰⁵ Si assumono qui a riferimento i lavori di P.B. SØRENSEN, *op.cit.*, quanto più in generale ai benefici ricavabili in termini di PIL dall'armonizzazione fiscale sovranazionale, e di J. BRØCHNER, J. JENSEN, P. SVENSSON, P.B. SØRENSEN, *The dilemmas of tax coordination in the enlarged European Union*, in *CESifo Working Paper n. 1859*, Monaco, 2006 reperibile qui <https://bit.ly/3xygXJd>.

¹⁰⁶ Cfr. M. DEVEREUX, S. LORETZ, *The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues*, in *Fiscal Studies*, 2008, 3.

i diversi ordinamenti fiscali, che avrebbe effetti diretti anche sulla loro capacità produttiva.

Infatti, l'attività di impresa, per la sua intrinseca natura, sconta una maggiore esposizione alla variabile fiscale, soprattutto quando svolta in realtà di medio-grandi dimensioni, esposizione che non si riverbera esclusivamente sul risultato finale della gestione, ovvero sull'utile o sulla perdita, ma è incorporata nel costo del capitale investito¹⁰⁷; con l'effetto che la competitività della produzione di un medesimo prodotto o servizio, svolta in Stati Membri che adottano politiche di libera concorrenza fiscale, può differire notevolmente.

Inoltre, nel condurre l'analisi del costo-beneficio del progetto, si dovrebbe sicuramente considerare che gli Stati Membri, nel cedere sovranità fiscale, potrebbero comunque promuovere politiche di attrazione di capitale in regime concorrenziale con strumenti differenti, fermo peraltro il pieno esercizio della potestà impositiva in relazione ad altre manifestazioni di capacità contributiva comunque collegate con l'impresa (si pensi, nell'ordinamento italiano, all'IRAP), ed al lavoro dipendente.

Con riferimento proprio ai redditi societari, infatti, l'armonizzazione della base imponibile comune, in sé considerata, non determinerebbe una definitiva spoliazione per gli Stati Membri degli strumenti di politica fiscale, perché non andrebbe ad ingerire sulla misura dell'aliquota applicabile, che potrebbe in qualche misura lenire gli effetti differenziali tra gli Stati Membri, in termini di espansione o riduzione della base imponibile medesima precedentemente adottata a livello domestico.

Per i Paesi Membri che si vedessero ampliata la base imponibile si avrebbe comunque una espansione delle entrate fiscali, non necessitandosi interventi correttivi; viceversa, per Stati Membri che si vedessero ridurre la complessiva materia imponibile, si potrebbe comunque agire con altri strumenti fiscali di compensazione.

Si è detto, sin qui, della generalizzata resistenza nel favorire processi di integrazione della fiscalità diretta di impresa, in ragione dell'impossibilità di determinare tangibili ed immediati benefici in termini di gettito e/o PIL; occorre ora domandarsi, come già anticipato, se l'assenza di consenso in seno al Consiglio sia da imputare maggiormente ai Paesi dell'Est Europa.

¹⁰⁷ La profittevolezza di un investimento è infatti misurata sui flussi di cassa attesi: pertanto la disciplina tributaria, nel modificare la dimensione e temporalità di detti flussi, è in grado di influenzare l'efficienza di un investimento, come rimarca G. WHITTINGTON, *Tax Policy and Accounting Standards*, in *Brit. Tax Rev.*, 1995, 452 ss.

In senso affermativo pare porsi parte della dottrina, la quale ha sostenuto¹⁰⁸, in tema di competizione fiscale europea, che gli Stati Membri con minor carico fiscale, ritenendo di conseguire, attraverso la minimizzazione della leva tributaria in materia di impresa, i più significativi vantaggi dal Mercato Unico, abbiano un tangibile interesse ad impedire trasferimenti di competenze fiscali all'Unione, come sarebbe testimoniato dalle posizioni assunte in sede di discussione intergovernativa a margine dei Trattati di Maastricht, Nizza e Lisbona, ostative, come detto, all'abbandono dell'unanimità in sede fiscale¹⁰⁹.

Ritornando quindi alla possibile esistenza di un rapporto di proporzionalità diretta tra livello di imposizione dei singoli Stati Membri e propensione all'armonizzazione fiscale a livello dell'Unione, si è registrato¹¹⁰, mediante la raccolta ed analisi statistica delle posizioni politiche assunte durante le conferenze intergovernative tenutesi a margine dei Trattati di Maastricht, Nizza e Lisbona, come il livello di supporto politico alle proposte di introduzione della maggioranza qualificata in materia fiscale scemasse progressivamente al diminuire dell'aliquota sui redditi societari adottata dai singoli Stati.

Gli Stati che, all'atto delle discussioni di Lisbona, presentavano una aliquota sui redditi societari inferiore al 20%¹¹¹ si assestavano, fermi i possibili margini di oscillazione statistica, tra lo zero ed il 26% di propensione all'adozione della maggioranza qualificata; quelli invece che si attestavano su livelli di imposizione più

¹⁰⁸ Come riportato da F. WASSERFALLEN, *op.cit.* 430-432, soprattutto a seguito dell'allargamento dell'Unione agli Stati dell'Est Europa.

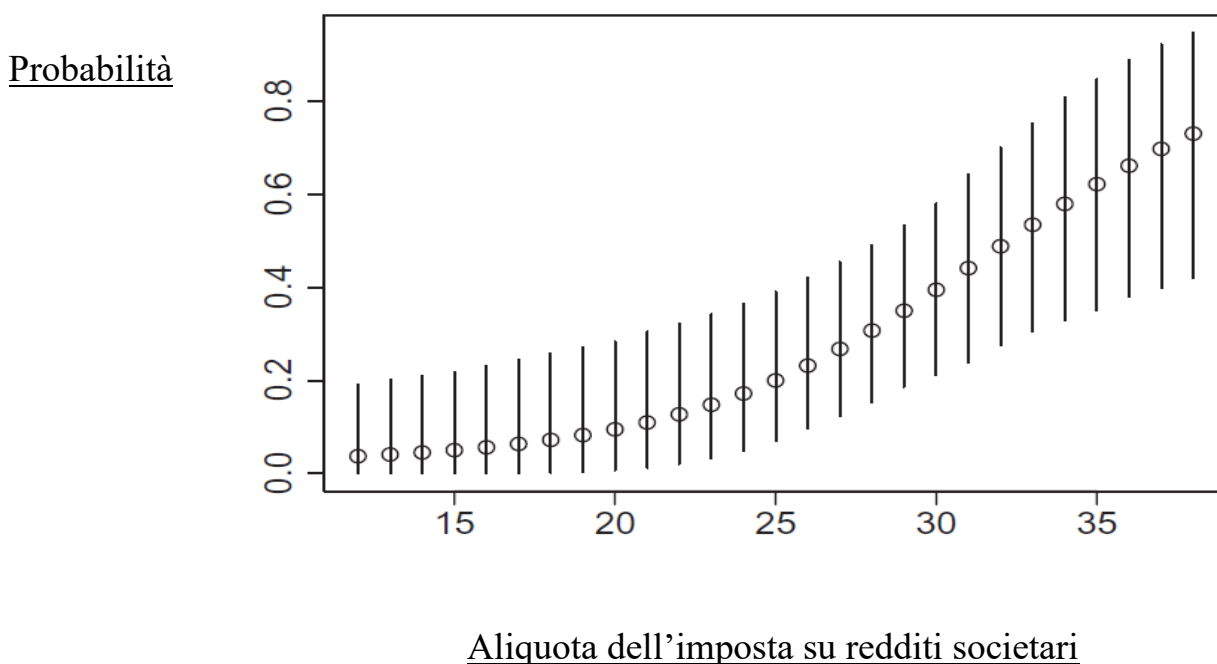
¹⁰⁹ Tale evidenza sarebbe peraltro statisticamente ricavabile anche dai pareri (negativi) espressi in relazione alla prima stesura della proposta di direttiva per una CCCTB COM(2011) 121 final, dove, nell'ambito della procedura di coinvolgimento degli organi parlamentari di cui al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i "cartellini gialli" (per una migliore descrizione della loro funzione si rinvia alla nota 178) sollevati dalle Camere parlamentari degli Stati Membri di recente adesione (come detto, principalmente appartenenti all'Europa orientale) sono risultati percentualmente più elevati di quelli espressi dai rappresentanti degli Stati di più risalente appartenenza all'ordinamento comunitario. Tra di essi, ad esempio, il Parlamento polacco (unitamente alla Camera bassa irlandese ed al Parlamento maltese) rigettò l'esistenza stessa di qualsivoglia competenza dell'Unione in materia di imposizione diretta, circostanza che sarebbe confermata dall'assenza di espressi riferimenti nel catalogo introdotto dal Trattato di Lisbona. La Slovacchia lamentò che la cessione di sovranità presupposta dal progetto avrebbe largamente limitato gli strumenti a disposizione degli Stati Membri per affrontare i cambiamenti economici nel corso del tempo. Quanto alla Bulgaria, il principale argomento di doglianza riguardava l'apportionamento formulare dei redditi consolidati che, a dire del Parlamento nazionale, avrebbe determinato l'aumento dell'aliquota di imposta sui redditi societari del 3-4%.

¹¹⁰ Nell'analisi condotta da F. WASSERFALLEN, *op.cit.*, 428-429, pur ammonendo l'Autore sulla circostanza che le conferenze intergovernative assunte a riferimento per l'analisi comparatistica si riferissero ad un numero di Stati Membri crescente nel tempo: 12 a Maastricht, 15 a Nizza, 25 a Lisbona. Il metodo adottato ha restituito risultati statisticamente coerenti, laddove il Lussemburgo, Paese a moderata fiscalità sui redditi societari, registrava una propensione marginale all'integrazione fiscale europea tra il 24 ed il 36%, a differenza del Belgio, Stato ad alta fiscalità che ha significato grande supporto all'armonizzazione fiscale, con percentili tra il 79 e l'89%.

¹¹¹ All'epoca, su 25 Stati Membri, se ne annoveravano cinque.

alti, con un'aliquota del 35% (6 Stati del campione), restituivano una propensione con punte vicine al 90%, come si riporta nella tabella seguente:

Tabella 1.1: *Probabilità di supporto da parte degli Stati Membri ad una proposta di introduzione della maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio in materia fiscale, in relazione all'aliquota di imposta per i redditi societari, al tempo della conferenza di Lisbona (2004)*



Fonte: F. , *Political and Economic Integration in the Eu: The Case of Failed Tax Harmonization*, in *J. Com. Mark. Stud.*, 2014, 431, figura 1.

I dati sopra evidenziati appaiono strettamente correlati al processo di allargamento dell'Unione verso l'Est europeo, come testimoniato, peraltro, dal fatto che, al tempo del Trattato di Nizza, circa la metà degli Stati Membri era a favore dell'introduzione del principio maggioritario in materia fiscale; mentre alla conferenza intergovernativa di Lisbona, che già vedeva partecipi i nuovi Stati dell'ex "blocco sovietico", solo un terzo dei Paesi si pronunciò a favore dell'abbandono dell'unanimità.

Sommariamente tratteggiate sin qui, anche su base statistica, le diverse propensioni marginali degli Stati Membri verso una maggiore integrazione in materia di fiscalità diretta d'impresa, appare opportuno affrontare, pur per soli cenni, il tema del rapporto tra consenso politico e leva fiscale, perché questo inevitabilmente sortisce degli effetti sulle posizioni assunte in sede europea dai diversi Paesi.

Ci si riferisce alle teorie del *Leviathan Government* suggerite da taluna dottrina¹¹², secondo cui gli organi governativi, in virtù del principio di autoconservazione, ritengano sostanzialmente desiderabile la presenza della competizione fiscale.

Ciò sarebbe maggiormente evidente, in realtà, con riguardo alla libertà di determinare l'estensione della base imponibile delle imposte dirette, libertà che sarebbe sostanzialmente compromessa nell'ambito di qualsiasi progetto per una base imponibile comune.

I governi infatti, al fine di attrarre capitali ed investimenti, tendono a promettere, nel medio periodo, una sostanziale stabilità dell'aliquota nominale (finanche eventuali riduzioni della stessa) dell'imposta sui redditi societari, sollecitando investitori e risparmiatori ad allocare il proprio capitale nel mercato domestico; successivamente, una volta effettuato da questi l'investimento, procedono ad aumentare il carico fiscale, allargando, pur di mantenere inalterata la prospettata promessa fiscale, la sola base imponibile delle imposte sui redditi.

Senza avere velleità di addentrarsi nelle suddette considerazioni di politica economica e sociale, può certamente sottolinearsi come, proprio con riguardo al progetto per una base imponibile comune, questo sia approdato al tavolo del Consiglio Europeo, quantomeno nella sua prima versione del 2011, in un contesto particolarmente infausto alla luce delle menzionate teorie.

Infatti, anche in considerazione delle crisi economica perdurante dal 2008, molti Stati Membri, anche quelli storicamente meno propensi all'armonizzazione, dovevano confrontarsi con misure di rigore e significativa instabilità politica, integrando pertanto gli estremi anzi menzionati delle politiche fiscali del *Leviathan Government*, avverse a rinunciare alla libertà di determinare la base imponibile delle imposte sui redditi.

4. Percorso storico-evolutivo dell'armonizzazione dell'imposizione sui redditi societari.

4.1. Dagli Anni Sessanta al rapporto Ruding.

La volontà di perseguire una progressiva armonizzazione nell'ambito della fiscalità diretta, con particolare riguardo alla tassazione di impresa, era già chiara negli anni Sessanta del secolo XX, ancorché il Trattato di Roma non recasse alcun

¹¹² Ci si riferisce, tra gli altri, a R. BALDWIN, P. KRUGMAN, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, in *Eur. Econ. Rev.*, 2004, 14, e J. EDWARDS, M. KEEN, *Tax Competition and Leviathan*, in *Eur. Econ. Rev.*, 1996, 130 ss.

esplicito riferimento al riguardo, salvo la clausola generale prevista dall'allora articolo 100 (sostanzialmente sovrapponibile all'odierno articolo 115 TFUE) che consentiva al Consiglio, con deliberazione unanime, di approntare Direttive per il riavvicinamento degli ordinamenti tra Stati Membri quanto alle discipline legislative, regolamentari ed amministrative incidenti sul Mercato Comune.

Come si vedrà, le fasi che hanno accompagnato le proposte di armonizzazione dell'imposizione sui redditi societari hanno conosciuto stagioni differenti; tuttavia, come è stato sottolineato¹¹³, quantomeno fino ai primi Novanta del secolo scorso, la linea comune ai tentativi di intervento era quella tipicamente discendente (con evidenti interrogativi rispetto al principio di sussidiarietà), proveniente quindi dal diretto impulso delle Istituzioni comunitarie piuttosto che dai singoli Paesi, ed orientata a costituire un mercato comune non dissimile da quello interno a ciascun Stato Membro, permeato su regole ed aliquote omogenee, e sistemi condivisi di eliminazione delle doppia imposizione.

La Commissione della Comunità Europea commissionò il primo studio organico sulla fiscalità diretta nel 1960, affidandolo ad un comitato presieduto dal Prof. Neumark, che diede poi il nome al relativo Rapporto del Comitato Fiscale e finanziario del 1962.

Fu proprio detto documento, per primo, a giudicare preferibile il raggiungimento dell'armonizzazione della tassazione diretta, sia in relazione ai redditi societari che ai redditi delle persone fisiche¹¹⁴.

Il rapporto si proponeva di individuare, con grande lucidità e lungimiranza, un adeguato equilibrio tra la necessità di eliminazione o mitigazione delle asimmetrie fiscali all'interno del Mercato Unico e la salvaguardia dello "spazio di libertà" degli Stati Membri in materia fiscale, possibilmente senza sfociare in concorrenza dannosa tra di essi.

Ancorché, a seguito del menzionato rapporto, nessuna formale iniziativa fu avanzata dalla Commissione, può certamente affermarsi che il citato documento ebbe

¹¹³ È questo il pensiero di G. BIZIOLI, *The Harmonization of Corporate Income Taxation*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 236; ma anche, diffusamente, di A. J. MARTÍN JIMÉNEZ, *Toward Corporate Tax Harmonization in the European Community- An Institutional and Procedural Analysis*, Londra, 1999, 105 ss.

¹¹⁴ La proposta formulata dal Comitato si dispiegava in tre distinte fasi (pagine 122-123 del Rapporto): anzitutto si suggeriva la riforma *delle turnover taxes*, distinguendo il carico fiscale dei profitti accantonati (da tassarsi con aliquota al 50%) e di quelli distribuiti (aliquota al 25%). Successivamente si sarebbe dovuto armonizzare, come detto, l'imposta sul reddito a livello comunitario, comprensiva di prelievi patrimoniali e successori, attraverso la centralizzazione del calcolo della base imponibile nello Stato Membro dove ciascuna società è residente e successivamente l'allocazione di detta base (non quindi del reddito) tra i diversi Paesi dove l'attività è svolta. Infine, si sarebbe dovuta costituire una Amministrazione fiscale comune, e tribunali specializzati in diritto tributario a livello europeo.

una influenza significativa nei futuri sviluppi del pensiero sul tema dell'armonizzazione dei redditi societari¹¹⁵.

Il rapporto Segré del 1966¹¹⁶, rubricato *The Development of a European Capital Market*, testimoniava con forza la necessità di eliminare qualsivoglia ostacolo fiscale nella prospettiva di una integrazione del Mercato Unico realmente efficace.

Appare al riguardo opportuno citare anche il *memorandum*, redatto dalla Commissione Europea, contenente il programma di armonizzazione delle imposte dirette, pubblicato a titolo di supplemento nel Bollettino delle Comunità Europee n. 8 del 1967.

Il particolare interesse che tale documento suscita risiede principalmente nelle ragioni a fondamento della prospettiva di armonizzazione addotte dalla Commissione. Questa infatti afferma¹¹⁷ che, al fine di massimizzare la libertà di movimento dei capitali e la mobilità degli investimenti, occorra impedire che questi siano prevalentemente effettuati in ragione della sola variabile fiscale, e ciò può avvenire solo attraverso una compiuta armonizzazione tributaria.

Il *memorandum*, invero, non proponeva una compiuta analisi metodologica per un calcolo di una base imponibile comune, ma alcuni spunti poi puntualmente ripresi dal progetto di CCTB, quali, tra tutti, regole uniformi per l'ammortamento delle immobilizzazioni materiali e l'introduzione di incentivi fiscali armonizzati.

Similmente, anche il successivo documento *The industrial Policy of the European Communities* del 1970, elaborato dalla Commissione, riconosceva come la variabile fiscale costituisse ostacolo decisivo alla formazione di gruppi di imprese nell'allora Comunità Economica Europea (CEE).

In linea con le argomentazioni sviluppate nel rapporto Segré si pone anche il rapporto Van den Tempel del 1970, *Corporate Tax and Individual Income Tax in the European Communities*¹¹⁸, dove si prospettava l'introduzione, nell'ambito della CEE, di un sistema di imposta sui redditi societari di stampo classico, per assicurare semplificazione nella sua applicazione.

¹¹⁵ Cfr. G. ROMOLI VENTURI, *Breve storia di quindici anni di lavori nel campo dell'armonizzazione delle imposte nella Cee*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1974, 435 ss. Il Rapporto ha certamente posto le fondamenta per il sistema dell'Imposta sul Valore Aggiunto e le Direttiva Madre-Figlia e Fusioni.

¹¹⁶ Di seguito il collegamento al testo: http://aei.pitt.edu/31823/1/Dev_Eur_Cap_Mkt_1966.pdf. Per quanto di interesse si faccia riferimento alle pagine 293 e seguenti.

¹¹⁷ Cfr. Pagina 7, paragrafo 1, lettera b). Il testo del *memorandum* è reperibile qui: <http://aei.pitt.edu/36380/1/A2122.pdf>.

¹¹⁸ Reperibile in *Studies Competition of the EEC, Approximation of Legislation Series n. 15*, 1971.

Già in seguito alla presentazione del piano Werner¹¹⁹, all'esito della Conferenza Intergovernativa tra gli allora sei membri della Comunità Europea¹²⁰, tenutasi nel febbraio 1971, fu approvata una risoluzione che prevedeva, nell'arco dei primi tre anni dell'azione programmata, l'armonizzazione "strutturale" della imposizione sui redditi di impresa.

La Commissione Europea, nonostante i numerosi rapporti presentati, sembrò prendere progressivamente atto delle difficoltà di raggiungimento del necessario consenso politico (ancorché limitato ad un numero esiguo di Stati Membri) ai fini di una piena armonizzazione fiscale¹²¹, che comprendesse una complessiva definizione di una base imponibile comune, e, nella prima proposta organica di Direttiva riguardante la tassazione di impresa¹²² del 1975, si limitò a proporre l'introduzione di un tetto alla misura dell'aliquota nominale dell'imposta sui redditi societari, entro una forbice compresa tra il 45 ed il 55%, nonché l'armonizzazione della ritenuta in uscita sui dividendi al 25%.

Ciò, probabilmente, anche in ragione del fatto che, tra gli anni Settanta ed Ottanta, l'attività della Commissione e del Consiglio Europeo si concentrò principalmente sulla definizione del cronoprogramma per il pieno raggiungimento dell'Unione economica e monetaria.

Un primo ritorno verso una prospettiva di armonizzazione della base imponibile dei redditi societari si registrò con il Rapporto Burke¹²³.

In verità, detto Rapporto rilevava come il progetto di armonizzazione non fosse stato oggetto di approfondite analisi da parte delle Istituzioni comunitarie sino ad allora, e che la sua eventuale implementazione avrebbe imposto un approccio graduale, inizialmente incentrato su alcuni, limitati, aspetti fondamentali; i più significativi problemi di convergenza tra gli Stati Membri si sarebbero invece riscontrati con riguardo agli incentivi fiscali, in quanto costituenti la leva primaria di attrazione degli investimenti per ciascun Paese.

¹¹⁹ Anche noto come *Werner Report*, recante il nome del Primo Ministro Lussemburghese a capo del negoziato per il raggiungimento dell'Unione Economica e Monetaria nella Comunità Europea. Il rapporto fu rilasciato il giorno 8 ottobre 1970, ed il suo testo è qui reperibile: <https://bit.ly/3ts8C68>.

¹²⁰ Nella specie Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

¹²¹ Il riconoscimento dell'impedimento politico alla piena armonizzazione, e della difficoltà di una sua giustificazione sotto il profilo del principio di sussidiarietà, è espressamente riscontrabile nella Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee del 20 aprile 1990, SEC (90) 601 final, *Guidelines on Company Taxation*, 2.

¹²² Cfr. COM(75) 392 del 23 luglio 1975, *Proposal for a Council Directive concerning the harmonization of systems of company taxation and of withholding taxes on dividends*, qui riscontrabile: <http://aei.pitt.edu/5570/1/5570.pdf>.

¹²³ Cfr. COM(80) 139 final, *Report from the Commission to the Council on the scope for convergence of tax systems in the Community.*, in *Bull. Eur. Comm.*, supp. 1/1980, 60-64.

Seguì poi il Libro Bianco¹²⁴ avente, più in generale, ad oggetto le misure necessarie per il completamento del Mercato Interno: tra le quasi trecento proposte di Direttive ed indirizzi forniti, si ravvisava la necessità di un progressivo riavvicinamento¹²⁵ delle legislazioni e degli ordinamenti fiscali tra gli Stati Membri, come leva per rafforzare l'obiettivo di una cooperazione monetaria efficace.

Nonostante il Libro Bianco dedicasse una sua intera parte (la terza) alla rimozione delle barriere fiscali, queste erano ravvisate esclusivamente in relazione all'imposizione indiretta; ciò perché solo questa presentava una rilevanza immediata nell'ambito dei controlli fisici di frontiera delle merci circolanti.

L'orizzonte temporale per il raggiungimento degli obiettivi del Libro Bianco era fissato al 31 dicembre 1992, come ribadito anche dall'Atto Unico Europeo del 1986: i risultati conseguiti allo spirare del termine, quanto al settore della imposizione (diretta), furono alquanto limitati.

È stato riportato¹²⁶ come nel 1988 la Commissione ebbe a sviluppare un primo progetto per una base imponibile comune, che voleva fungere da completamento della menzionata proposta di Direttiva del 1975 e che comprendeva l'abolizione, per ragioni di trasparenza, di qualsiasi incentivo fiscale; detto progetto non approdò mai ad un testo definito posto all'attenzione del Consiglio, in quanto gli Stati Membri non mostrarono sufficiente volontà di rinunciare alla propria sovranità fiscale.

Nel 1990 il Commissario Europeo all'imposizione, Christiane Scrivener, ebbe a significare¹²⁷ come, ai fini della piena integrazione del Mercato Unico, fosse necessario un (maggior) livello di armonizzazione con riguardo all'imposta sui redditi societari, segnalando correttamente come ciò fosse propedeutico a consentire alle imprese di operare le proprie scelte di investimento senza considerare (principalmente) la variabile fiscale, ma quella economica.

Tale visione, assai lontana da considerazioni di incremento di gettito, che sono risultate poi preponderanti nell'ambito della discussione sul progetto CCCTB, può ritenersi, a giudizio di chi scrive, un manifesto della corretta visuale con la quale andrebbe considerata la prospettiva di una integrazione europea nell'ambito della fiscalità diretta d'impresa: una prospettiva che sposti lo strumentario per l'attrazione

¹²⁴ Cfr. COM(85) 310 final, *Completing the internal market: white paper from the commission to the European Council*, disponibile qui: <https://bit.ly/34hYgwT>.

¹²⁵ L'utilizzo del termine "riavvicinamento", sulla scorta delle differenziazioni terminologiche evidenziate nei paragrafi precedenti, non è casuale: ed infatti questo è il sostantivo utilizzato nella traduzione ufficiale italiana del paragrafo primo che, in lingua inglese, così recita: "[...] *approximation of legislation and tax structures*[...]".

¹²⁶ Cfr. A. J. MARTÍN JIMÉNEZ, *op.*, 129 e H. KOGELS, *Unity Divided*, in *EC Tax Rev.*, 2012, 120-121. Si trattava del *Preliminary Draft Proposal for a Directive on the Harmonization of Rules Determining the Taxable Profits of Undertakings*, XV/27/88-EN.

¹²⁷ Così, infatti, si esprime in *Corporate taxation in Europe and the single market, Intertax*, 1990, 207-208.

di capitale, forza lavoro e Prodotto Interno Lordo dalla sola leva fiscale a politiche socio-economiche.

Tuttavia, anche l'allora Commissario era consapevole che la Commissione non avrebbe potuto operare esclusivamente di proprio impulso, senza un adeguato coinvolgimento degli Stati Membri.

Coinvolgimento che, riportato nella cornice dei principi fondanti l'ordinamento comunitario, come ricavabili dall'allora articolo 3b del Trattato Istitutivo della Comunità Europea, oggi trasfuso nell'articolo 5 del TFUE, significava confrontarsi con i principi di proporzionalità e sussidiarietà, mutuo riconoscimento ed equivalenza.

4.2. Il Rapporto Ruding e l'impatto sull'azione europea in tema di armonizzazione della tassazione d'impresa.

Nel gennaio del 1991 la Commissione Europea incaricava un gruppo di esperti, riuniti in forma di comitato e coordinati dal Prof. Onno Ruding, di redigere uno studio in risposta a determinati quesiti.

La Commissione, infatti, si interrogava sulla possibilità che le differenze esistenti tra i sistemi di imposizione dei redditi societari degli Stati Membri conducessero ad effetti distorsivi del Mercato Unico; e, in caso di risposta affermativa, si domandava se la soluzione a tali distorsioni dovesse essere rinvenuta nello spontaneo adeguarsi del mercato od in un intervento diretto del Legislatore comunitario, e, infine, verso quale direzione questo intervento dovesse muovere.

Certamente la prospettiva di detto intervento pareva ancora più ambizioso se si considera che all'atto dei lavori del Comitato incaricato di redigere il *Report*, il Mercato Unico non conosceva i livelli di integrazione successivamente raggiunti; inoltre, nel 1992, il significativo aumento del numero degli Stati Membri dell'Unione, occorso tra la metà degli anni Novanta e la prima decade degli anni Duemila, era ancora lungi dal verificarsi.

Con riferimento al primo quesito formulato, il *Report of the Committee of independent experts on company taxation* riconobbe che le differenze esistenti tra i diversi sistemi tributari conducevano a competizione fiscale tra gli Stati, competizione che però non si traduceva, attraverso le dinamiche del libero mercato, in una convergenza spontanea tra gli ordinamenti.

Le differenze involgevano non soltanto le aliquote applicabili, ma anche la base imponibile; in particolare, l'analisi ha riscontrato significative diversità soprattutto con riferimento ai flussi di redditi in uscita, quali dividendi e *royalties*, non soltanto quanto alla misura delle ritenute applicate, ma anche ai diversi

meccanismi adottati dai singoli Paesi per eliminare o limitare la doppia imposizione¹²⁸.

Inoltre, tema tutt'oggi di stretta attualità, si segnalava, tra i possibili elementi distorsivi del Mercato Unico, l'impossibilità della compensazione delle perdite tra società controllate (o stabili organizzazioni) stabilite in Stati Membri differenti e la loro controllante nel Paese di residenza.

Conseguentemente, seguendo il modello di indagine proposto, il Comitato concluse che un intervento al livello dell'Unione Europea fosse auspicabile, ancorché nei limiti di quanto strettamente necessario.

La declinazione di questi limiti si è estrinsecata in specifiche raccomandazioni proposte dal Rapporto, che individuava tre linee di intervento, da adottarsi in progressione temporale attraverso tre distinte fasi¹²⁹: la prima riguardava il tema della doppia imposizione internazionale, attraverso l'estensione dello scopo della Direttiva Madre-Figlia (poi effettivamente verificatasi con le modifiche apportate dalla Direttiva 2003/123/CE), l'armonizzazione delle ritenute su interessi e *royalties* (da qui l'introduzione della Direttiva 2003/49/CE), l'adozione del Codice di Condotta¹³⁰ relativo all'applicazione della Convenzione Arbitrale per l'eliminazione della doppia imposizione¹³¹.

Per quanto specificamente di interesse, il Comitato suggerì poi, nella seconda fase, la fissazione di una aliquota nominale uniforme dell'imposta sui redditi societari, attestata tra il 30 ed il 40%; infine, nell'ultima fase, prospettò la fissazione di *minimum standards* comuni quanto alla base imponibile, nonché l'armonizzazione delle date dei versamenti delle imposte a livello dell'Unione.

¹²⁸ Cfr. *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Executive summary, 1992, 11.

¹²⁹ Parte della dottrina si è posta in linea di continuità con l'approccio graduale prospettato dal Rapporto, nell'orizzonte dell'introduzione di una base imponibile comune, che non avrebbe dovuto costituire il punto di partenza di una complessiva armonizzazione o centralizzazione della politica fiscale, ma l'approdo della stessa, all'esito di un percorso complesso di riforme, propedeutiche le une alle altre. Tra di esse, come segnalato da S. CNOSSEN, con *Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A model for the European Union?*, in *FinanzArchiv*, 1999, 46 ss., si è ad esempio prospettata l'introduzione di una *dual income tax (DIT)*, al fine di mitigare gli effetti delle differenze impositive tra imposta sui redditi societari (sull'utile prodotto) e sui redditi personali (sul dividendo incassato dal socio) all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati Membri; si è inoltre incoraggiato l'allineamento delle ritenute sugli interessi e dividendi, al fine di mitigare, se non annullare gli incentivi, per le imprese, all'indebitamento in vece della capitalizzazione.

¹³⁰ *Code of conduct for the effective implementation of the Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises*, 2006/C 176/02.

¹³¹ *Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises*, 90/436/CEE. Come si può, più in generale, evincere, l'approccio adottato dal *Ruding Report* risulta segnatamente diverso da quello inizialmente proposto dal *Neumark Report*, che aveva suggerito l'introduzione di un modello comune di convenzione internazionale contro la doppia imposizione all'interno delle Comunità Europee, con interpretazioni uniformi ed adottato da tutti gli Stati Membri.

Il Rapporto, tuttavia, giudicò non necessaria, nel breve periodo, la totale armonizzazione dell'imposta sui redditi societari, conformandosi a quanto già affermato in passato dal Rapporto Neumark, circa la sostanziale impossibilità di perseguire una armonizzazione completa in un ambito, quello della *corporate taxation*, permeato da fattori socioeconomici eccessivamente eterogenei¹³².

Tuttavia, si suggerirono alcune linee di intervento con riguardo alla determinazione della base imponibile, tra cui, per la rilevanza della presente analisi, l'armonizzazione della disciplina dell'ammortamento e l'espresso riconoscimento della libertà valutativa per il contribuente con riguardo ad alcune poste di bilancio¹³³.

Con riguardo alle oggettive e crescenti difficoltà per i paesi Membri di riscuotere le imposte sul capitale, stante la sua volatilità e mobilità internazionale crescente, il Comitato Ruding, ebbe modo di rilevare come, a seguito di apposita indagine, quasi un gruppo multinazionale su due fosse guidato, nelle scelte di investimento, dalla variabile fiscale, con una incidenza più marcata (78% del campione) in relazione al collocamento dei centri finanziari, rispetto a quelli produttivi (57% del campione).

Tali statistiche suggerivano empiricamente l'esistenza di un effetto "trainante" nelle scelte imprenditoriali derivante dall'accrescersi della competizione fiscale europea; tuttavia, il Comitato non ebbe a fornire elementi inconfutabili al riguardo, né si spinse a definire il fenomeno come dannoso.

Le evidenti suggestioni del Rapporto avrebbero potuto (e dovuto) suggerire alla Commissione un approccio ed approfondimento analitico alla questione, considerando che, in fondo, il Mercato Unico costituiva certamente un incentivo alla competizione fiscale, non più esercitabile mediante dazi e limitazioni o agevolazioni alle importazioni/esportazioni.

Ed invece nella già citata Comunicazione SEC(92) 1118¹³⁴, stante l'assenza di un conforto inconfutabile da parte del Comitato Ruding, la Commissione ebbe a sostenere che vi fossero ragioni per ritenere che la progressiva erosione del gettito fiscale dell'imposta sui redditi societari non si sarebbe verificata, dovendosi

¹³² Cfr. *Report of the Financial and Fiscal Committee* (Neumark Report), 1962, 31.

¹³³ Per una analisi ragionata della proposta si rimanda a F. VANISTENDAEL, *Ruding Committee Report, a personal view*, in *Fis. Stud.*, 1992, 85 ss. e C.E. MCLURE JR, *Coordinating business taxation in the single European Market: The Ruding committee Report*, in *EC Tax Rev.*, 1992, 13 ss. Quanto all'ammortamento, il Rapporto sosteneva l'opportunità di concedere libera scelta al contribuente, salvo che per gli immobili, tra *declining balance* (maggiori quote nei primi anni di investimento e decrescenti verso l'esaurimento della vita utile) e *straight line* (quote lineari) *method*; il rapporto tra i due metodi non doveva essere superiore a 3. Si suggeriva altresì l'abolizione di ogni incentivo fiscale legato all'ammortamento.

¹³⁴ Cfr. Paragrafi 12 e 13.

considerare comunque la variabile fiscale solo come una tra le tante considerate dagli operatori economici nelle scelte di investimento all'interno dell'Unione¹³⁵.

Mediante la Comunicazione del 27 luglio 1992, la Commissione ha certamente adottato un approccio maggiormente prudenziale rispetto a quanto testimoniato con i precedenti *papers*, allineandosi alle conclusioni rassegnate dal Comitato Ruding in seno al *Report*.

Ed infatti in detto documento si riconosceva in relazione alla prospettiva dell'armonizzazione comunitaria delle imposte dirette grande rilevanza alla sovranità dei singoli Stati Membri in materia, e si individuava nel principio di sussidiarietà un limite estrinseco alla piena integrazione.

A giudizio del Comitato, pertanto, l'azione della Comunità Europea avrebbe dovuto limitarsi a quanto necessario per un miglioramento del Mercato Unico; nello specifico, l'attenzione doveva essere posta verso misure di eliminazione della doppia imposizione internazionale sui flussi di reddito.

Tale affermazione, però, fissando un limite di necessarietà di intervento, senza però descriverne compiutamente gli estremi, ha consegnato un parametro necessariamente mobile per l'individuazione dei confini dell'armonizzazione, inevitabilmente influenzata dallo "stato di salute" del Mercato Unico.

Mercato che, nel 1992, presentava una conformazione ed un catalogo di problematiche assai diverse da quelle che oggi si possono riscontrare.

Il Rapporto ebbe comunque il pregio di evidenziare come la tutela della sovranità fiscale degli Stati Membri dovesse essere sì tenuta in debita considerazione nello sviluppo di una progettualità di armonizzazione fiscale, ma solo fintanto che non si fosse realizzata l'unione monetaria.

È evidente, pertanto, come il Comitato Ruding, in perfetto allineamento con la posizione successivamente assunta dalla Germania nel dibattito intorno all'armonizzazione della fiscalità diretta, riconoscesse uno stretto nesso di funzionalità tra convergenza della politica monetaria e di quella fiscale.

Consuntivando, oggi, gli effetti di quanto rilevato dal Rapporto, il grado di realizzazione degli auspici formulati e dei correttivi proposti, può anzitutto rilevarsi come si siano verificate alcune convergenze "spontanee" tra gli ordinamenti nazionali, ancorché parziali, prima tra tutte una progressiva tendenza alla riduzione dell'aliquota nominale sui redditi societari, quantomeno fino alle recenti adesioni dei Paesi dell'Est Europeo, che hanno nuovamente accentuato le differenze in termini di aliquote e basi imponibili.

¹³⁵ Pensiero questo che, in realtà ricorre anche in alcuni pronunciamenti della Corte di Giustizia, tra cui il già citato caso *National Grid Indus*, in cui i giudici hanno avuto modo di precisare (par. 62) come dall'esercizio delle libertà fondamentali (nel caso di specie, la libertà di stabilimento) non consegua una garanzia di neutralità fiscale in caso, ad esempio, di trasferimento delle proprie attività in altro Stato Membro.

4.3. Il Rapporto Monti.

Nonostante le intenzioni programmatiche fatte proprie dalla Commissione, impegnatasi a formulare proposte concrete in materia già alla fine del 1992, si è dovuti giungere sino al 1996 perché si avesse nuovo impulso alle discussioni intorno all'armonizzazione della fiscalità diretta d'impresa.

In particolare, la sollecitazione per la ripresa di una discussione sulla linea tracciata dal Ruding *Report* si deve anzitutto al *Discussion Paper* del 20 marzo 1996¹³⁶, a firma dell'allora Commissario Europeo per il Mercato Interno Mario Monti, cui sarebbe seguito, a breve, l'omonimo *Report* sulla Tassazione nell'Unione Europea.

Il cosiddetto "Monti Report" del 22 ottobre 1996¹³⁷, infatti, ha recepito le considerazioni di sintesi dei singoli Stati Membri in merito alle linee programmatiche proposte nel *Discussion Paper*.

La Commissione, con tale documento, poneva in analisi lo sviluppo delle entrate fiscali dei paesi Membri tra il 1980 ed il 1994, rilevando anzitutto una sostanziale stagnazione del gettito, con una crescita in rapporto al Prodotto Interno Lordo non superiore al 2%.

Inoltre, si registrava la sostanziale trasposizione del carico fiscale dal capitale e lavoro autonomo verso il lavoro dipendente¹³⁸.

Differentemente, però da quanto accaduto con il Ruding *Report*, il Rapporto Monti rilevò la possibile (ancorché non diffusamente percepita dagli Stati Membri) criticità insita nel fenomeno dell'erosione del gettito fiscale nella tassazione d'impresa, tale, secondo la prospettiva di alcuni Paesi, da poter in futuro mettere a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi vitali della Comunità europea¹³⁹.

Pur ribadendo la sostanziale impossibilità di determinare l'impatto di tale fenomeno, si è assunta maggiore consapevolezza dell'incidenza della variabile fiscale sulle scelte di investimento.

¹³⁶ Nella specie il Discussion Paper SEC(96) 487 final, *Taxation in the European Union*.

¹³⁷ Cfr. COM(96) 546 final, *Taxation in the European Union- Report on the development of tax systems*.

¹³⁸ Tale circostanza, secondo gli studi di H.-W. SINN, *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*, NBER Working Paper n° 3248, 1990, 14, può sostanzialmente considerarsi un effetto "naturale" della competizione fiscale, atteso che gli Stati, nell'impossibilità di contrastare efficacemente il drenaggio di redditi verso altri Paesi, non possono che guardare al reddito da lavoro subordinato, tassato alla fonte dal sostituto designato, come leva di finanziamento della spesa pubblica.

¹³⁹ Cfr. Paragrafo 3.12 del *Report* Monti.

Incidenza, peraltro, di cui la stessa comunità internazionale era consapevole, come rilevato, nel medesimo anno 1996, dalla stessa OCSE e ribadito nell'ambito della riunione del G7 tenutasi a Lione¹⁴⁰.

Tuttavia, andava considerato, già allora, che l'evasione/elusione nella tassazione di impresa non presentava effetti egualmente distribuiti tra tutti gli Stati, ma appariva più intensa in un contesto, come quello comunitario, di maggior integrazione economica, di libera circolazione di capitali.

Anche sul fronte delle reazioni degli Stati Membri al problema, il Monti Report evidenziava come alcuni di essi non ravvisassero urgenze di intervento, rimarcando i confini tracciati dal principio di sussidiarietà quanto all'azione del Legislatore comunitario; altri, invece, sottolineavano l'urgenza di una legislazione condivisa.

Il punto nodale, sottolineato dallo stesso Rapporto Monti, consisteva nella possibile contraddizione tra il pieno raggiungimento dell'unione monetaria, con l'eliminazione dei differenziali di cambio tra valute, e la contemporanea permanenza di ostacoli fiscali derivanti da distorsioni competitive tra Stati Membri.

Al riguardo, parte della dottrina¹⁴¹, e la stessa Commissione Europea, come si vedrà più diffusamente, hanno da subito sposato l'idea che l'armonizzazione fiscale dovesse accompagnare l'Unione Monetaria.

È stato inoltre correttamente sottolineato¹⁴² a suo tempo lo stretto rapporto di reciprocità tra armonizzazione monetaria e fiscale; ciò in quanto, in una prospettiva di lungo periodo, una politica fiscale non coordinata avrebbe potuto minare la politica monetaria comune in termini di economia reale, rendendo ad esempio assai più gravoso il mantenimento dei tassi di cambio fissi nella fase di transizione verso l'adesione all'euro .

I sostenitori di un approccio più attendista rimarcavano invece come il raggiungimento dell'Unione Monetaria avrebbe al contrario determinato la necessità, per i singoli Stati Membri, di mantenere una flessibilità (*id est* sovranità) nazionale in materia fiscale, da considerarsi l'ultimo strumento di politica socioeconomica a

¹⁴⁰ Cfr. Paragrafo 2.4 del *Report* Monti.

¹⁴¹ Lo stesso Onno Ruding, che aveva coordinato i lavori dell'omonimo Rapporto, nel quale si era comunque valutata con favore l'armonizzazione dell'imposizione diretta d'impresa in simmetria con l'Unione Monetaria, ebbe poi successivamente a rimarcare, con *Tax Harmonization in Europe: The Pros and Cons*, in *Tax L. Rev.*, 2001, 101 come l'armonizzazione dell'imposizione sui redditi d'impresa, ancorché onerosa sotto il profilo politico poiché comportante un ulteriore restringimento della sovranità dei singoli Stati, fosse da considerarsi comunque necessaria. F. VANISTENDAEL, *The role of the European Court of Justice as the Supreme Judge in tax cases*, in *Ec Tax Rev.*, 1996, 122, al riguardo, ha segnalato lo stretto legame tra armonizzazione fiscale e raggiungimento dell'Unione Monetaria, sottolineando anzitutto come l'eccessivo rispetto per la sovranità nazionale dei Paesi Membri, in un contesto in rapida evoluzione, avrebbe minato alle fondamenta lo stesso progetto europeo.

¹⁴² Cfr. S. CNOSSEN, *Tax Coordination in the European Community*, Norwell, 1987, 12.

disposizione, non essendovi più alcuna ingerenza per i Paesi sia quanto alla determinazione del tasso di interesse che di cambio¹⁴³.

A prescindere, in ogni caso, dalla diversità di opinioni circa l'intensità d'intervento, il Report Monti, allineandosi in tal senso al documento del Comitato Ruding, registrava l'inefficacia della "spontanea" armonizzazione fiscale in un regime di piena ed incondizionata concorrenza tra gli ordinamenti dei singoli Stati Membri e chiosava sostenendo che "*inactivity is not a valid option*".

Nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, in effetti, l'attenzione della Commissione Europea si spostò verso la competizione fiscale nociva all'interno del Mercato Unico, attraverso lo sviluppo di progetti di coordinamento¹⁴⁴, di carattere ascendente (a partire quindi dalle sollecitazioni provenienti dagli Stati Membri) e limitato a specifici aspetti; ciò anche nella (nuova) consapevolezza della crescente esigenza di reperimento di risorse pubbliche, che non poteva porsi esclusivamente a carico dei lavoratori¹⁴⁵, ed in considerazione del crescente dibattito internazionale¹⁴⁶ relativo alle pratiche di *harmful tax competition*.

La Comunicazione COM(1997) 495 Final ebbe infatti a proporre, quanto all'imposizione diretta dei redditi societari, l'introduzione di un Codice di condotta per la tassazione d'impresa, strumento non legislativo e non vincolante ed avente ad oggetto raccomandazioni agli Stati Membri con riferimento alle pratiche considerate potenzialmente dannose ai fini fiscali.

Il Codice venne effettivamente approvato dal Consiglio; tale documento, ancorché come detto non vincolante, ha comunque certamente ottenuto significativi risultati, consentendo di identificare numerosi regimi fiscali dannosi all'interno dei confini dell'Unione¹⁴⁷.

¹⁴³ Del resto, la già nota esperienza di unione monetaria tra Lussemburgo e Belgio aveva testimoniato la non necessità di armonizzazione fiscale direttamente ricollegabile ad una politica di moneta condivisa.

¹⁴⁴ Il cui fondamento dei Trattati dovrebbe quindi rinvenirsi nell'articolo 4, paragrafo terzo, del Trattato sull'Unione Europea.

¹⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee del primo ottobre 1997, COM (97) 495 final, *Towards tax co-ordination in the European Union- A package to tackle harmful tax competition*, 2.

¹⁴⁶ È del 1998, ad esempio, Il rapporto dell'OCSE *Harmful Tax competition- An emerging global issue*.

¹⁴⁷ il Codice fu approvato a margine della riunione dell'ECOFIN del primo dicembre 1997 (risulta infatti allegato al relativo verbale), (OJ 98/C 2/01), *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 December 1997 on a Code of conduct for business taxation*. In numerose occasioni la Commissione Europea ha evidenziato i risultati ottenuti nell'individuare regimi dannosi con l'ausilio del Codice, come nella Comunicazione del 28 aprile 2009, COM(2009) 201 final, *Promoting Good Governance in Tax Matters*, 6, o nella Comunicazione del 6 dicembre 2012, COM(2012) 722 final, *An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion*.

4.4. La Comunicazione della Commissione Europea COM(582) del 2001.

Parallelamente all'orientamento verso strumenti di coordinamento, tuttavia, il Consiglio richiese alla Commissione lo sviluppo di un studio sistematico riguardante la tassazione d'impresa all'interno dell'Unione, che, pur tenendo fede al rinnovato approccio non votato alla piena armonizzazione ma alla riduzione delle pratiche fiscali distorsive tra gli Stati Membri, avrebbe dovuto considerare profili poi ripresi dal progetto per una base imponibile comune, quali lo sviluppo della crescita economica e della competitività del mercato europeo¹⁴⁸.

Il detto studio stimolò la successiva Comunicazione COM(2001) 260 final del 23 maggio 2001¹⁴⁹, con la quale la Commissione Europea presentò una strategia bifasica, dove, oltre all'adozione di misure mirate volte ad eliminare singole problematiche fiscali nel breve periodo, ci si riproponeva, a lungo termine, l'introduzione di una base imponibile comune per i redditi societari, che avrebbe contribuito a ridurre gli ostacoli fiscali alle operazioni transnazionali all'interno dell'Unione Europea.

¹⁴⁸ Come si evince chiaramente dallo *Staff Working Paper* della Commissione Europea del 23 ottobre 2001, SEC(2001) 1681, *Company Taxation in the Internal Market*, 2. Il mandato conferito dal Consiglio, in verità, mutò obiettivi nel corso del tempo: se, a margine della riunione tenutasi a Vienna l'11 ed il 12 dicembre 1998, era chiara la volontà di individuare le principali distorsioni fiscali esistenti nel Mercato Unico, le conclusioni della Presidenza dopo la riunione di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 facevano invece riferimento alla necessità di rendere quella europea la più competitiva e dinamica economia mondiale, anche attraverso la leva fiscale.

¹⁴⁹ Dal titolo *Tax Policy in the European Union-Priorities for the Years Ahead*.

I due approcci originariamente prospettati prevedevano l'implementazione di un catalogo comune di regole per la determinazione della base imponibile o, in alternativa, l'introduzione a livello comunitario del sistema della *Home Taxation*¹⁵⁰.

In coerenza con detto ultimo principio, sarebbero risultate applicabili, in potenza, tante discipline fiscali quanti erano all'epoca gli Stati Membri dell'Unione.

Sia l'introduzione di una regolamentazione comune della base imponibile sia l'applicazione della *Home Taxation* erano comunque orientate ad una determinazione unitaria del reddito d'impresa all'interno del territorio comunitario.

Similmente, poi, al progetto CCCTB, anche all'interno della *Home Taxation* la base imponibile mutualmente riconosciuta dagli Stati Membri in cui il gruppo opera deve essere distribuita tra questi ultimi mediante un meccanismo di allocazione formulare, con successiva applicazione delle singole aliquote domestiche applicabili.

Facendo poi seguito al Working Paper del 2001¹⁵¹, la Commissione Europea si riproponeva¹⁵² nuovamente di riformulare la propria agenda verso una maggiore integrazione fiscale, facendosi interprete delle distorsioni e delle discriminazioni in seno al Mercato Unico determinate dalla crescente competizione fiscale tra gli Stati

¹⁵⁰ Quest'ultima, sostanzialmente, si basa sul mutuo riconoscimento (volontario) tra Stati Membri delle regole fiscali applicabili nel Paese di insediamento della *parent company* nei casi in cui più controllate svolgano attività di impresa in ordinamenti diversi, ferma restando l'applicazione, per ciascuno Stato, della propria aliquota fiscale sui redditi societari. La prospettiva organica di introduzione di un sistema di *Home State Taxation*, da applicarsi in via generalizzata anche nei confronti dei gruppi multinazionali di rilevanti dimensioni si deve al lavoro di S.O. LODIN, M. GAMMIE, *Home State Taxation: tax treaty aspects*, Amsterdam, 2001 (in particolare, per quanto riguarda il perimetro soggettivo di applicazione, cfr. pagine 18 e 38). Secondo gli Autori (cfr. pagina 2) uno dei principali vantaggi della *Home Taxation* risiede nella sua capacità di "adattamento" ai vincoli imposti dall'ordinamento comunitario all'armonizzazione delle imposte dirette: basandosi, infatti, sul mutuo riconoscimento dei sistemi fiscali dei singoli Stati Membri, su base volontaria, il regime si concilierebbe più facilmente con il principio di sussidiarietà, in quanto troverebbe legittimazione nei sistemi di tassazione di impresa già esistenti nei singoli Stati Membri. Per una analisi nell'ambito della dottrina italiana si richiama D. STEVANATO, *La Tassazione dei gruppi europei: l'Home State Taxation quale alternativa al consolidato mondiale*, in *Rass. Trib.*, 2003, 1248 ss. Il sistema della *Home Taxation* fu successivamente considerato dalla Commissione Europea quale strumento di eliminazione degli ostacoli fiscali per le transazioni intracomunitarie a beneficio delle piccole-medie imprese, tanto che questa ne incoraggiò l'utilizzo generalizzato alle PMI, attesa la significativa riduzione degli oneri di *compliance* fiscale, nonché un più agevole consolidamento delle perdite maturate nelle attività intracomunitarie. In tal senso si rimanda alla Comunicazione COM(2005)702 del 23 dicembre 2005, *Tackling the corporation tax obstacles of small and medium-sized enterprises in the Internal Market – outline of a possible Home State Taxation pilot scheme*, con particolare riguardo al paragrafo terzo, ed all'*Impact Assessment* redatto dallo Staff della Commissione, SEC (2005)1785, allegato in pari data alla Comunicazione stessa.

¹⁵¹ Cfr. *Working Paper* dello Staff della Commissione, *Company Taxation in the Internal Market*, SEC Commission Staff Working Paper n. 1681, 2001, ai cui contenuti si farà indistintamente riferimento con riguardo alle argomentazioni della Commissione stessa.

¹⁵² Cfr. COM(2001) 582, *Towards an Internal Market Without Tax Obstacles- A Strategy for Providing Companies With a Consolidated Corporate Tax Base for their EU-wide Activities*, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0582:FIN:en:PDF>.

Membrì e dalle sempre piú marcate differenze di aliquote d'imposta sui redditi societari e di trattamento delle attività transnazionali delle imprese europee.

Ferma la volontà, comunque evidenziata, di introdurre una base imponibile comune consolidata, furono individuati i fenomeni distorsivi ritenuti di maggiore rilievo ed attualità per l'attività di impresa intracomunitaria, tra cui l'assenza di meccanismi di compensazione delle perdite tra soggetti appartenenti al medesimo gruppo ma residenti in Stati Membri differenti, la non neutralità delle operazioni straordinarie e di acquisizione realizzate da società stabilite nell'Unione.

Per quanto qui di maggiore interesse, la Commissione¹⁵³ rimarcò nuovamente come, all'epoca, l'esistenza di quindici sistemi impositivi differenti costituissero un ostacolo al pieno sviluppo del Mercato Interno.

Questo, come è stato rilevato¹⁵⁴, costringeva, e costringe tutt'oggi le società multinazionali stabilite nell'Unione a dotarsi di contabilità separate, civilistiche e fiscali, ed un ampio utilizzo del *transfer pricing* per la determinazione delle transazioni infragruppo.

Inoltre, la significativa diversità tra sistemi fiscali determinava il costante accrescersi dei costi di *compliance* sia per le società stabilite nell'Unione (nell'approntare sistemi di pianificazione fiscale e monitoraggio della tassazione nei vari territori) sia per i singoli Stati Membri, chiamati ad esercitare controlli sempre crescenti sulle attività transnazionali dei gruppi, permeate da regole non uniformi.

Pertanto, la Commissione ebbe a prospettare una possibile direttrice per l'eliminazione delle distorsioni del mercato e la progressiva integrazione degli ordinamenti fiscali nazionali con riguardo all'imposta sul reddito societario, integrazione che, a giudizio della Commissione stessa, avrebbe consentito un sostanziale guadagno in termini di *welfare*: la sottoposizione di tutte le società stabilite nell'Unione (con particolare attenzione ai gruppi d'impresa) ad un'unica base imponibile.

Al fine del raggiungimento di detto fine, lo Staff della Commissione Europea elaborò diversi strumenti astrattamente applicabili: anzitutto l'introduzione di una base imponibile unica europea (obbligatoria) per (tutti) i redditi societari, ma anche l'implementazione di una *corporate tax* europea, e, per quanto più di interesse, di una base imponibile (consolidata) a livello unionale, in alternativa all'implementazione del già menzionato sistema della *Home Taxation*.

Quanto alla imposta sui redditi societari europea, questa avrebbe trovato applicazione solo congiuntamente alla preventiva definizione della base imponibile

¹⁵³ Cfr. *Commission Staff Working Paper N. 1681*, 2001, 8.

¹⁵⁴ J. M. WEINER, *EU Commission Study on Company Taxation and the Internal Market Consider Comprehensive Company Tax Reform*, in *Tax Notes Int.*, 2001, 511.

comune, comprendendo anche una determinazione uniforme dell'aliquota applicabile.

Infine, l'introduzione di una base imponibile europea, armonizzata ed obbligatoria, avrebbe determinato la sostituzione integrale dei sistemi fiscali esistenti all'interno dei singoli ordinamenti degli Stati Membri, coinvolgendo anche società prive di attività transfrontaliere¹⁵⁵.

La Commissione, nell'ambito dello *Staff Working Paper*, non espresse una posizione di preferenza in merito alle prospettate soluzioni, rimandando ad ulteriori future analisi da compiersi circa lo strumento più funzionale.

Tuttavia, nella Comunicazione del 2001, furono diversamente prospettate, pur con una profondità embrionale, sia il progetto per una CC(C)TB che l'introduzione dei principi della *Home State Taxation*¹⁵⁶.

Ciò, probabilmente, anche in ragione dei maggiori spazi assicurati dalle menzionate proposte alla sovranità fiscale dei singoli Stati Membri.

La preferenza verso entrambi i modelli sopra citati venne successivamente ribadita con la Comunicazione della Commissione COM(2003) 726 del 24 novembre 2003¹⁵⁷.

In entrambi i casi si rendeva comunque necessaria l'introduzione di una contabilità consolidata dei profitti tassabili, abbandonando così la via degli aggiustamenti a valore normale nei rapporti tra società correlate residenti o stabilite nell'Unione.

I progetti proposti dalla Commissione risultavano certamente ambiziosi ed importanti un significativo cambio di prospettiva nell'ambito dell'armonizzazione europea; tuttavia, proprio in ragione dello slancio prospettico e del sostanziale abbandono dell'approccio prudentiale che aveva contraddistinto l'ultima diffusa analisi sulle possibili riforme dell'imposizione d'impresa condotta con il *Report Monti*, il documento ebbe immediatamente a sollecitare riflessioni e critiche da parte degli osservatori, critiche che pare utile riportare anche nella prospettiva di un raffronto con il successivo progetto CCCTB.

Si segnalava¹⁵⁸ anzitutto che, se l'intento della Commissione era, mediante le due soluzioni alternative, quello di mitigare la sempre più accesa competizione fiscale dei paesi Membri, principalmente estrinsecatasi in una rincorsa al ribasso

¹⁵⁵ In verità tale proposta fu solo incidentalmente trattata nell'ambito dei lavori della Commissione, proprio in ragione delle difficoltà tecniche nella sua realizzazione, che la rendevano sostanzialmente irrealistica.

¹⁵⁶ Ancorché all'interno dello *Staff Working Paper* si segnalasse come tale sistema avrebbe potuto operare solo in presenza di una certa simmetria (preventiva) tra le legislazioni degli Stati Membri in relazione alla base imponibile.

¹⁵⁷ Alle pagine 11 e seguenti.

¹⁵⁸ Cfr. S. CNOSEN, *Reform and Coordination of Corporation Taxes in the European Union: An Alternative Agenda*, in *Bull. Int. Tax.*, 2004, 134.

dell'aliquota dell'imposta sui redditi societari, l'implementazione delle ventilate riforme avrebbe invece probabilmente accentuato il fenomeno distorsivo.

Adottandosi, infatti, una base imponibile comune, agli Stati Membri non sarebbe rimasto altro margine fiscale, in materia di redditi societari, se non quello della modifica delle aliquote applicabili; detta modifica sortirebbe effetti particolarmente significativi, poiché, stante la sostanziale uniformità del reddito imponibile, e la sua agevole verificabilità, verrebbe sostanzialmente annullato qualsiasi differenziale tra imposizione nominale ed effettiva.

Tale critica trovava peraltro fondamento all'interno delle stesse argomentazioni della Commissione, che aveva espressamente affermato come fosse essenziale non ingerire, quanto alla determinazione dell'aliquota applicabile, sulla competenza fiscale di ciascun Stato Membro, proprio per consentire le adeguate modifiche resesi eventualmente necessarie al fine di riequilibrare il gettito perduto con l'introduzione della CCTB¹⁵⁹.

Come rilevato¹⁶⁰, tale approccio trovava peraltro il gradimento delle rappresentanze del mondo imprenditoriale, presenti nel gruppo di esperti a supporto dei lavori della Commissione, che ebbero a sostenere come la libera competizione tra Stati Membri in relazione alle aliquote applicabili ai redditi societari avrebbe determinato una spontanea riduzione, e non un aumento, delle stesse, al fine di attrarre investimenti nei singoli territori.

Quanto invece all'introduzione di un sistema di *Home State Taxation*, questa era invece maggiormente osteggiata, in quanto si riteneva che si sarebbero favorite ulteriori distorsioni e discriminazioni vietate dai Trattati, poiché diversi gruppi, svolgenti la medesima attività e con i medesimi requisiti dimensionali, avrebbero potuto valutare, nella prospettiva di una ottimizzazione del carico fiscale, in quale Stato Membro allocare la *parent company*, in funzione delle regole di determinazione della base imponibile a loro più favorevoli.

Senza considerare, per lo Stato Membro ove operasse la controllata, le obiettive difficoltà di accettare acriticamente il paniere di regole di determinazione della base imponibile applicabile nello Stato di insediamento della capogruppo, soprattutto se dette regole divergessero in maniera significativa da quelle adottate a livello domestico, non consentendo peraltro il riscontro dei livelli di imposizione dell'*headquarter*.

¹⁵⁹ Dagli studi e scenari sviluppati dalla medesima Commissione, comunque, risultava come l'armonizzazione della base imponibile sui redditi societari non avrebbe determinato significativi mutamenti nel livello generale di tassazione delle imprese all'interno dell'Unione.

¹⁶⁰Cfr. S. PLASSCHAERT, *The EU Consolidated Income Tax Revisited*, CESifo Working Paper No. 670, Monaco, 2002, 2, disponibile qui https://www.econstor.eu/bitstream/10419/75934/1/cesifo_wp670.pdf.

In tale prospettiva il progetto CCCTB appare certamente più funzionale, nella misura in cui si propone di determinare un catalogo di regole comuni di consolidamento, atte, almeno in astratto, a fugare i dubbi circa possibili distorsioni nelle diverse basi imponibili consolidate previste dai singoli ordinamenti.

Inoltre, dal diverso punto di osservazione delle società chiamate ad applicare il descritto sistema, si può convenire sul fatto che questo aumenti e non diminuisca il livello di complessità applicativa della variabile fiscale nell'ambito delle scelte gestionali, considerando che, nel contesto della *Home Taxation*, il riconoscimento delle regole tributarie non avviene in ragione di un *set* comune, ma sulla base dell'elemento volontaristico di ciascuno Stato Membro, che non è necessariamente immutabile nel corso del tempo.

Ritornando alla proposta di una base imponibile comune, non essendo poi, nella Comunicazione del 2003, chiarito l'ambito soggettivo di applicazione e la sua eventuale obbligatorietà, si prospettava il rischio di una scarsa appetibilità del regime, che le singole imprese avrebbero valutato in funzione del grado di ottimizzazione fiscale concretamente ottenibile in rapporto al carico tributario preesistente.

Di precipuo interesse ai nostri fini furono però le criticità sollevate in relazione alla metodologia di allocazione dei redditi nella prospettiva di adozione della base imponibile comune consolidata nell'ambito dei gruppi di imprese: la Commissione, nell'ambito della Comunicazione in analisi, infatti, prospettava in via organica, per la prima volta, l'implementazione del modello formulare di redistribuzione dei redditi tra gli Stati Membri, poi consolidatosi nei successivi progetti di CCCTB, mediante l'utilizzo di tre distinti fattori, quali il lavoro (*rectius*, il monte retribuzioni ed il numero di dipendenti), le vendite e le immobilizzazioni.

Pur non essendo stati, per ovvie ragioni legate alla natura della Comunicazione, sviluppati nel dettaglio i meccanismi di allocazione, si segnalava anzitutto¹⁶¹ come un sistema di imposizione con distribuzione del reddito (e della potestà impositiva) mediante fattori avrebbe sostanzialmente trasformato l'imposta sui redditi societari in una imposta sui fattori produttivi individuati dalla formula medesima.

Il sistema poi non avrebbe potuto eliminare in radice il problema del trasferimento di reddito verso Stati Membri fiscalmente più appetibili attraverso la manipolazione dei fattori, in assenza di una sostanziale armonizzazione delle aliquote applicabili e di una chiara e puntuale definizione delle regole nel calcolo

¹⁶¹ Cfr. J. M. MINTZ, *European Company Tax Reform: Prospect for the future*, in *Cesifo Forum*, 2002, 7 ss. L'Autore correttamente osservava, peraltro, come il sistema di approccio formulare non avrebbe contribuito in ogni caso ad eliminare il problema del *transfer pricing*.

della base imponibile, dovendosi invece considerare l'intero gruppo di imprese operante tra i Paesi europei come un singolo contribuente.

Quanto, poi, alla necessità di introduzione di una contabilità unitaria ai fini dell'approccio formulare, si evidenziava¹⁶² come questa fosse strutturalmente più complessa e di difficile gestione tecnica, ma comunque necessaria in assenza di un sostanziale allineamento delle aliquote di imposta applicabili tra gli Stati Membri.

4.5. I progetti per base imponibile (consolidata) comune: lineamenti generali.

Al fine di un proficuo sviluppo del progetto per una base imponibile comune fu istituito un apposito Gruppo di Lavoro (*Working Group*), a sua volta suddiviso in più piccole compagini per l'analisi di specifici e settoriali elementi, e composto da rappresentanti delle Istituzioni europee, degli Stati Membri e di Paesi terzi (tra cui gli Stati Uniti d'America), di esperti del settore tributario-contabile, delle associazioni rappresentative del mondo imprenditoriale.

Sebbene, in termini generali, non tutti gli Stati Membri risultassero favorevoli al progetto, mostrarono comunque interesse alle possibili modalità di implementazione di quest'ultimo, partecipando attivamente ai lavori del *Working group*¹⁶³, che ebbero inizio nel novembre 2004.

Durante lo sviluppo tecnico del progetto da parte del gruppo di Lavoro, la Commissione si premurò di rimarcare a più riprese, attraverso apposite Comunicazioni¹⁶⁴, la stretta relazione tra il progetto per una CCCTB e gli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona.

Il tema della necessaria rinuncia a parte della sovranità fiscale, per assicurare una maggiore e più efficace integrazione del Mercato Unico, come risposta di lungo periodo alla crisi economica sopravvenuta nel 2008, era del resto tornato vigorosamente al centro del dibattito all'interno delle Istituzioni comunitarie, come testimoniava sia il rapporto *A New Strategy For The Single Market* del 9 maggio 2010, redatto dallo stesso Mario Monti che, come già evidenziato, aveva in tempi più

¹⁶² Cfr. C.E. MCLURE JR, J.M. WEINER, *Deciding whether the European Union Should adopt Formula Apportionment of Company Income*, in AA.VV., *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, S. CNOSSEN (a cura di), Oxford, 2000, 251 ss..

¹⁶³Cfr. <https://bit.ly/3Om0gqs>.

¹⁶⁴ Cfr. COM(2005) 330 final del 20 luglio 2005, , *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*; COM(2005) 532 final del 25 ottobre 2005, *The Contribution of Taxation and Customs Policies to the Lisbon Strategy*; COM(2006) 157 final del 5 aprile 2006, *Implementing the Community Lisbon Programme: Progress to date and next steps towards a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*.

risalenti incoraggiato l'utilizzo di atti di *soft law*¹⁶⁵, sia il Rapporto del "Reflection Group"¹⁶⁶ *Project Europe 2030: Challenges and Opportunities* (cfr. pagina 18).

La gestazione del primo, organico progetto per una CCCTB (comprendente sia la base imponibile comune, che il consolidamento ed allocazione formulare di questa, da qui *Common (Consolidated) Corporate Tax Base*) fu lunga e laboriosa, e culminò con la presentazione della proposta di Direttiva del 16 marzo 2011, COM (2011) 121 final, con tre anni di ritardo rispetto a quanto originariamente pianificato dalla Commissione.

Tra gli elementi di significativa novità, in estrema sintesi, poteva rilevarsi anzitutto il superamento del *separate entity approach* e della dominanza del *transfer pricing* nei rapporti infragruppo, approccio ritenuto dalla Commissione non più funzionale ad una (efficace) allocazione dei profitti nell'ambito di una economia integrata.

Attraverso l'introduzione di un sistema formulare di allocazione della base imponibile, mediante chiavi fisse di distribuzione, similmente ai modelli già esistenti negli Stati Uniti e Canada, l'obiettivo della Commissione era dichiaratamente quello di favorire condizioni di neutralità (più precisamente, di *Capital Import Neutrality*) tra attività domestiche ed intracomunitarie e di sfruttamento delle potenzialità del Mercato Unico.

Come è noto, il progetto fu presto abbandonato, nonostante gli inviti delle istituzioni europee agli Stati Membri di mostrare una maggiore flessibilità e volontà di compromesso,¹⁶⁷ sia in relazione alle opposizioni di alcuni di essi di strategica

¹⁶⁵ Così si legge a pagina 79: "...Addressing this underlying tension between market integration and tax sovereignty is one of the avenues for reconciling the market and the social dimension of the single market."

¹⁶⁶ Detto gruppo fu costituito dal Consiglio Europeo nel 2007, ed era composto da esperti e tecnici nei vari ambiti di interesse comunitario, al fine di delineare le prospettive di crescita e miglioramento dell'Unione entro il 2030, indicando gli ambiti di intervento necessario.

¹⁶⁷ Emblematica, in tal senso, la lettera indirizzata agli Stati Membri il 6 marzo 2013 dall'allora Presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy, disponibile qui <https://bit.ly/3o9cOWU>. Va segnalato che, prima di allora, durante la presidenza di turno danese del Consiglio nel 2012, era già stata presentata una proposta di compromesso, che incideva su numerosi punti nodali del progetto originariamente presentato, tra cui la disciplina degli ammortamenti, degli accantonamenti, della deducibilità dei costi. Il Parlamento Europeo si era peraltro a suo tempo espresso in senso favorevole al *formulary apportionment*, sia con la Risoluzione del 13 dicembre 2005, 2005/2120(INI), *Taxation of undertakings: a common consolidated corporate tax base CCCTB*, sia con quella del 24 ottobre 2007, 2007/2097(INI), *Contribution of taxation and customs policies to the Lisbon strategy*.

importanza¹⁶⁸, sia per il perdurare della crisi economica, che ha spostato l'attenzione internazionale verso il consolidamento delle disponibilità economico-finanziarie dei singoli Stati ed il contrasto alle pratiche di pianificazione aggressiva sfociate nelle raccomandazioni OCSE nell'ambito del progetto BEPS¹⁶⁹.

Nel 2015 il progetto venne rilanciato, sul (corretto) assunto che il sistema di imposizione sui redditi societari vigente non fosse più in grado di intercettare la crescente dimensione internazionale dell'attività di impresa, derivante dal fenomeno della globalizzazione, della digitalizzazione e della mobilità di capitali e persone¹⁷⁰.

Differentemente dalla proposta del 2011, la CCCTB avrebbe dovuto essere implementata secondo un procedimento bifasico, dove la prima fase avrebbe interessato la sola regolamentazione della base imponibile comune (*Common Corporate Tax Base*, CCTB), con l'auspicio della sua definitiva adozione entro il 2018, e solo al raggiungimento di un accordo su quest'ultima si sarebbe affrontato il (ben più gravoso in termini politici¹⁷¹) tema del consolidamento ed apportionamento dell'imponibile fra gli Stati Membri in cui il contribuente opera.

Ciò in quanto, anche alla luce delle discussioni precedentemente intercorse tra gli Stati Membri, la maggiore disponibilità al dialogo tecnico era stata manifestata con riguardo alla base imponibile comune prima ancora che al consolidamento dei redditi, come confermava lo stesso Consiglio successivamente alla presentazione della proposta del 2016¹⁷².

¹⁶⁸ Come riporta, E. C. C. M. KEMMERMEN, *CCCTB: Enhanced Speed Ahead for Improvement*, in *EC Tax Rev.*, 2011, 208, Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito. Regno Unito, che, ad esempio, attraverso le proprie rappresentanze politiche, ha più volte espresso contrarietà verso l'armonizzazione della base imponibile sui redditi societari, ritenuta priva di giustificazione, nell'ambito di una competenza esclusiva degli Stati Membri (quale quella della imposizione diretta), e rispetto alla quale parevano più preferibili limitate azioni proposte al fine di contenere l'evasione/elusione fiscale, come segnala S. JAMES, *Accounting and Taxation: UK*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS7IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 212, riportando le dichiarazioni rilasciate dall'allora segretario del Tesoro britannico David Gauke. L'assenza di supporto politico al progetto fu successivamente cristallizzata sotto la presidenza di turno irlandese del Consiglio, sotto la quale, dopo apposite consultazioni con la maggioranza degli Stati Membri, si evidenziò come non vi fosse alcun sostegno alla ipotesi di consolidamento della base imponibile ed alla sua distribuzione tra i vari Paesi, mostrandosi residua disponibilità ad un confronto su specifici, limitati aspetti della base imponibile, con particolare enfasi sulla disciplina antielusiva (ci si riferisce al *Synthesis Report* del 27 Marzo 2013, n. 7830/13, richiamato dal verbale della riunione dell'Ecofin del 25 giugno 2013 n. 11507/13 alle pagine 15 e 16, verbale disponibile qui <https://bit.ly/3AK3nlH>).

¹⁶⁹ Le azioni dell'OCSE posero fine agli ultimi lavori tecnici condotti su CCCTB, da ultimo aventi ad oggetto la proposta di compromesso, presentata sotto la presidenza italiana, del 19 novembre 2014 n. 15756/14, qui disponibile <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15756-2014-INIT/it/pdf>.

¹⁷⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione del 17 giugno 2015, COM(2015) 302 final, *A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action*, 2.

¹⁷¹ Come sottolinea T. SANDERS, *Consolidation in the CCCTB Proposal*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 1, pur con riferimento alla proposta di Direttiva del 2011.

¹⁷² Cfr. Verbale dell'ECOFIN del 6 febbraio 2017 n. 5988/17, alla pagina 7.

Avrebbe poi assunto natura obbligatoria per i gruppi multinazionali eleggibili, e non facoltativa, come nel progetto antecedente, così da evitare, quantomeno per coloro che presentassero i prescritti requisiti, l'esistenza di più sistemi di imposizione sui redditi societari possibilmente concorrenti (*id est* la CCCTB e la disciplina domestica di ciascuno Stato Membro) in funzione della scelta operata dal contribuente.

Ed infatti il nuovo “pacchetto” per una CCCTB ebbe sostanzialmente a recepire, le sollecitazioni critiche raccolte a margine del fallito progetto del 2011.

L'*Impact Assessment* della nuova proposta espressamente indicava¹⁷³, tra gli obiettivi perseguiti dalla Commissione Europea, lo sviluppo della crescita e del volume di investimenti nell'Unione (con alcune misure che verranno più avanti descritte in dettaglio), nonché l'assicurazione di un'equa tassazione dei redditi societari.

Soprattutto detto ultimo aspetto costituiva un elemento di novità progettuale rispetto all'esperienza del 2011, che, anche per influenze contingenti, annoverava tra i propri principali obiettivi il contrasto ai fenomeni di pianificazione fiscale aggressiva.

Le nuove proposte si collocavano nell'ambito dell'articolo 115 TFUE, e a giudizio della Commissione¹⁷⁴ ne integravano i requisiti di applicazione, in quanto:

- assicuravano un beneficio diretto al funzionamento del Mercato Interno, anche attraverso la significativa riduzione degli oneri di *compliance* contabile e fiscale per le imprese assoggettate al regime¹⁷⁵;
- risultavano coerenti con i principi, enunciati dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), di sussidiarietà e proporzionalità, in quanto gli obiettivi del progetto non potevano essere perseguiti separatamente e singolarmente dai singoli Stati Membri, e la proposta non eccedeva quanto necessario per raggiungerli, non incidendo peraltro sulla sovranità statale in materia di aliquota applicabile;

¹⁷³ Cfr. *Staff Working Document* della Commissione Europea SWD (2016) 341 final, *Impact Assessment- Accompanying the document: Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, 23.

¹⁷⁴ Come argomentato al paragrafo secondo dell'*Explanatory Memorandum* allegato ad entrambe le proposte e negli *Impact Assessments* (rispettivamente, SEC(2011) 315 final, 15 e SWD(2016) 341 final, 21-22.)

¹⁷⁵ All'atto della presentazione del progetto, era stimata una significativa riduzione dei costi amministrativi per i gruppi di imprese coinvolti, nell'ordine del 7% complessivo, nonché degli oneri di costituzione di una controllata in altro stato Membro, nella misura di circa il 62-64%, in relazione alle differenti dimensioni aziendali di gruppo. In particolare, dalla riduzione delle differenze tra i diversi sistemi fiscali si sarebbe ottenuto un risparmio di euro 700 milioni; dalla deduzione integrale delle perdite intracomunitarie le società avrebbero ridotto i costi di circa 1,3 miliardi di euro; i costi per l'accesso al Mercato Unico per le piccole e medie imprese si sarebbero ridotti di un ulteriore miliardo.

- i maggiori oneri finanziari ed amministrativi sostenuti dai Singoli Stati Membri sarebbero stati più che compensati dai benefici concretamente ottenibili con l'armonizzazione¹⁷⁶;
- costituivano una soluzione più efficace rispetto al coordinamento spontaneo da parte degli Stati Membri¹⁷⁷.

Lo scrutinio effettuato dalle Camere dei Parlamenti Nazionali degli Stati Membri, mediante parere motivato in merito al rispetto del menzionato principio di sussidiarietà, ha restituito, similmente a quanto già accaduto nel 2011, un numero di “cartellini gialli” insufficienti ad imporre alla Commissione una revisione del progetto, ma comunque testimonianza dell'esistenza di diffuse riserve al pacchetto presentato¹⁷⁸.

La nuova proposta di Direttiva COM(2016) 685 final, presentata il 25 ottobre 2016, relativa alla determinazione della base imponibile comune, introduceva

¹⁷⁶ L'*Impact assessment* del 2011 (pagina 30) stimava, tramite l'allocatione formulare dei redditi, un aumento della base imponibile per 12 Stati Membri, un peggioramento per 9 di essi ed un risultato invariato in due.

¹⁷⁷ E ciò nonostante fosse stata la stessa Commissione, poco tempo prima ma senza particolari esiti, a sollecitare il coordinamento in materia di imposizione diretta, con le comunicazioni COM(2006) 823, *Coordinating Member States' direct tax systems in the Internal Market*, e COM(2006) 824, *Tax Treatment of Losses in Cross-Border Situations*, entrambe del 19 dicembre 2006.

¹⁷⁸ La procedura dei “cartellini” trova il suo fondamento nel già menzionato articolo 5 del TUE, e la propria regolamentazione pratica nel protocollo n. 2 allegato al TFUE, rubricato *Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, con particolare riguardo, per quanto di interesse, agli articoli 6 e 7. Il progetto per una CCCTB rappresentò una delle prime applicazioni pratiche della procedura prevista nel protocollo, che, nel riconoscere centralità ai Parlamenti nazionali, si promuove di sopperire parzialmente al *deficit* di democraticità dei processi decisionali dell'Unione, in quanto le Camere rappresentative ben potrebbero assumere posizioni differenti rispetto a quelle espresse dai propri governi nell'ambito delle Istituzioni comunitarie. Affinché la Commissione fosse obbligata a rivedere il proprio progetto (ma non a rinunciarvi) era necessaria, all'epoca, la sussistenza di almeno 19 cartellini gialli, pari ad un terzo degli aventi diritto al voto (singole assemblee elettive): ne pervennero in tempo 12 (il rapporto prodotto dalla *House of Commons* britannica non fu computato perché trasmesso in ritardo) contro i 14 riscontrati nel 2011. Al mancato raggiungimento della soglia di allerta può avere certamente concorso la scelta di dividere la proposta per una CCCTB in due distinte Direttive perché, in tal modo, i Parlamenti nazionali hanno potuto scrutinare distintamente la base imponibile comune, in relazione alla quale vi era maggior consenso, dal procedimento di consolidamento e distribuzione formulare dei redditi. Si noti che, da alcuni Stati Membri, come Francia ed Austria, giunsero complessive valutazioni positive; quanto alla Germania, entrambe le Camere contestarono non soltanto l'assenza di una completa armonizzazione dell'aliquota applicabile, ma altresì l'assenza, tra i fattori della formula di apporzionamento, degli intangibili. Più in generale, come già accaduto per il precedente progetto, si è ritenuto che la Commissione non abbia fornito adeguato supporto quantitativo e qualitativo in termini di benefici reali derivante dalle proposte CCCTB (considerazione espressa da Regno Unito, Irlanda del Nord, Bulgaria, Romania, Slovacchia, Paesi Bassi). Quanto al Regno Unito (*House of Commons*), la posizione espressa nel 2011 (l'unica ufficialmente pervenuta) più che disconoscere il fatto che il trasferimento di competenze all'Unione nell'ambito della CCCTB avrebbe sortito benefici per il Mercato Unico maggiori dell'azione dei singoli Stati Membri, si concentrava sulla mancanza di sufficienti elementi dimostrativi forniti della Commissione, sia quanto all'inefficacia del coordinamento tra Paesi, sia con riguardo al fatto che la concorrenza fiscale tra i Paesi costituisse un impedimento al mercato stesso.

l'obbligatorietà della sua applicazione ai gruppi di imprese¹⁷⁹ con fatturato consolidato (mondiale) superiore ad euro 750 milioni nell'esercizio (contabile) anteriore all'ingresso del regime, salva la possibilità su base individuale, per le società non integranti i predetti requisiti, di applicare le disposizioni previste, rinunciando alla disciplina nazionale relativa alla base imponibile sui redditi societari.

La scelta operata, come esplicito nel considerando n. 5), era giustificata dalla esigenza di fissare una soglia dimensionale tale da restringere il campo di applicazione ai soggetti che, stanti le risorse disponibili, avrebbero più agevolmente potuto prodursi in pianificazioni fiscali aggressive.

Come è stato giustamente sottolineato¹⁸⁰, però, non sembra che il fatturato, peraltro particolarmente elevato, possa costituire elemento identificativo di una maggiore propensione alla pianificazione fiscale aggressiva, ma, semmai, della sua possibile maggior incidenza in termini di minor gettito per gli Stati Membri; il punto di osservazione, in termini di obbligatorietà del regime, avrebbe ragionevolmente dovuto concentrarsi sulle indiscutibili maggiori capacità, per gruppi di tale dimensione, di far fronte agli iniziali costi di *compliance* derivanti da un cambio significativo della disciplina di determinazione della base imponibile.

Altro elemento di significativa novità rispetto al precedente progetto per una CCCTB è costituito dall'introduzione di alcuni incentivi fiscali, che, secondo la

¹⁷⁹ Come sottolineato da L. CERIONI, *The Commission's Proposal for a CCCTB Directive: Analysis and Comment*, in *Bull. Int. Tax*, 2011, 515-517, già alla presentazione del primo progetto del 2011, il campo applicativo della CCCTB coinvolgeva un più ampio spettro di soggetti rispetto a quanto ad esempio previsto nell'ambito delle altre Direttive in materia di imposizione diretta, coinvolgendo anche stabili organizzazioni di soggetti residenti in Paesi terzi, insediate nell'Unione, ed allargando la lista delle forme giuridiche societarie rilevanti ai fini dell'applicazione del regime. Rimarchevole anche sottolineare come la disciplina CCTB preveda un meccanismo di *all in, all out*, in ragione del quale il gruppo, obbligato ad applicarla integrando i descritti requisiti, o che decida di aderirvi su base volontaria, dovrà consolidare i redditi di tutte le proprie controllate, senza possibilità di escluderne alcune. Questo elemento, come sottolineato da T. BÜTTNER, N. RIEDEL, M. RUNKEL, *Strategic Consolidation under Formula Apportionment*, in *Nat. Tax. J.*, 2011, 226, contribuisce a limitare i fenomeni di *profit shifting*, più accentuati dove l'individuazione dell'estensione del perimetro di consolidamento è rimessa al gruppo stesso.

¹⁸⁰ Cfr. R. RUSSO, *Principles and Characteristics of CCTB*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 14, propone la fissazione di una soglia minima di ricavi per l'applicazione obbligatoria del regime pari a 50 milioni di euro; J. van de STREEK, *Some introductory Remarks on the Relaxed CCTB/CCCTB*, *ibid.*, 6, suggerisce, in via estrema, che le disposizioni dovrebbero trovare applicazione per qualsivoglia ente appartenente ad un gruppo, a prescindere dalla soglia di fatturato conseguita. Tuttavia, va segnalato che la stessa Commissione Europea, nell'ambito del già menzionato *Impact Assessment* (alla pagina 42), aveva giustificato la propria scelta in funzione anzitutto dei possibili profili discriminatori che si sarebbero venuti a creare se l'obbligatorietà del regime fosse stata estesa a tutti i soggetti con attività transnazionale, rispetto a società od enti esercenti attività d'impresa esclusivamente a livello domestico. Inoltre, sussisteva comunque il rischio che l'allargamento generalizzato dell'obbligo avrebbe potuto ingenerare riserve con riguardo al rispetto del canone di proporzionalità.

proposta di Direttiva, avrebbero dovuto sostituire quelli direttamente od indirettamente sovrapponibili previsti dagli ordinamenti degli Stati Membri: ci si riferisce, per quanto di interesse, alla extra-deduzione per i costi di ricerca e sviluppo, alla deduzione della plusvalenza generata da una immobilizzazione in caso di sua dismissione e contestuale reinvestimento dei proventi percepiti in nuove attivi patrimoniali (*roll-over relief*), ed all'*Allowance for Growth and Investment (AGI)*¹⁸¹, una deduzione premiale del rendimento nozionale del capitale sociale a seguito di suo incremento su base annua.

Nonostante, peraltro, l'introduzione dell'AGI, volta ad orientare le scelte imprenditoriali a favore della raccolta di capitale proprio rispetto alla contrazione del debito, la CCTB assomma all'incentivo anche specifiche disposizioni antielusive per limitare l'eccessivo indebitamento, contenendo, entro certi limiti, l'ammontare massimo di interessi passivi deducibili.

Il detto elemento di novità acquista ancor più rilevanza se si considera che, nell'ambito delle discussioni immediatamente successive alla Comunicazione COM(562) 2001¹⁸², si era sostenuto che sia nel caso dell'introduzione di una base imponibile comune, sia nella prospettiva più audace di una imposta europea sui redditi societari (che presuppone comunque l'armonizzazione della base imponibile), gli incentivi od agevolazioni fiscali dovevano rimanere estranei all'azione del Legislatore comunitario.

Tuttavia, fu subito osservato¹⁸³ come l'assenza di tali incentivi nell'ambito della base imponibile comune (soprattutto, si aggiunge, nella prospettiva, poi attuata, della sua obbligatorietà), avrebbe condotto inevitabilmente all'allargamento di quest'ultima, in misura maggiore rispetto a quanto invece previsto dalle singole disposizioni nazionali, con l'effetto di aumentare il carico impositivo nei confronti delle società europee.

Quanto invece al consolidamento della base imponibile comune, la proposta per una CCCTB riaffermava la necessità del superamento dell'*arm's length principle* e del *single entity approach*, ritenuto non sufficientemente in grado di assicurare una corretta allocazione del valore dove effettivamente creato, quantomeno all'interno del perimetro dell'Unione e rispetto ai rapporti infragruppo, superamento da

¹⁸¹ Come esplicito dalla stessa Commissione nell'*Explanatory Memorandum* (pagina 11) alla proposta di Direttiva COM (2016) 685 final, il fine di detto incentivo è di limitare le distorsioni nelle scelte finanziarie d'impresa, riequilibrando il differenziale di beneficio fiscale garantito dalla deduzione degli interessi passivi, e disincentivando così l'indebitamento finanziario a favore delle contribuzioni dirette al capitale di impresa.

¹⁸² Ci si riferisce, in particolare, ai lavori della *European Company Tax Conference*, tenutasi a Bruxelles nell'aprile 2002.

¹⁸³ Cfr S. D. SELBACH, *The Harmonization of Corporate Taxation and Accounting Standards in the European Community and Their Interrelationship*, in *Conn. J. Int. Law*, 2002, 544.

raggiungersi mediante l'introduzione del sistema formulare di allocazione dei redditi tra gli Stati Membri.

Inoltre, anche per limitare gli spazi per operazioni di *profit shifting* che il progetto si proponeva di combattere, l'articolo 9 della proposta di Direttiva COM(2016) 683 final esplicitava che le transazioni infragruppo, salvo alcuni peculiari effetti che verranno illustrati nei capitoli successivi, dovevano essere ignorate ai fini del consolidamento dei redditi, ancorché adeguatamente documentate e registrate¹⁸⁴.

Differentemente dal 2011, però, a mutare era ancora una volta il proposito perseguito dalla Commissione, che non era più, in via principale, la limitazione degli oneri amministrativi nell'ambito dell'attività di impresa e la riduzione dei profili di doppia imposizione scaturenti dall'applicazione del *transfer pricing*; l'obiettivo del nuovo pacchetto, invece, era maggiormente orientato a garantire, tramite proprio il consolidamento e l'allocazione formulare del reddito, una tassazione equilibrata e il (possibile) disinquinamento delle scelte d'impresa dalla variabile fiscale, con particolare riguardo a tecniche di *profit shifting*.

Il gruppo di imprese, nel rispetto dei requisiti per il consolidamento di cui all'articolo 5 della menzionata proposta, doveva considerarsi unitariamente¹⁸⁵, con l'imputazione integrale del reddito prodotto da ciascun membro a prescindere dalla quota di partecipazione in esso posseduta.

Tale sistema consentiva peraltro l'immediata compensazione, all'interno del gruppo, delle perdite generate dai singoli componenti in altri Stati Membri.

Quanto alla formula allocativa prescelta, alle sue criticità, aspetti migliorativi e profili comparativi, si rimanda alle considerazioni successivamente svolte nel capitolo terzo.

¹⁸⁴ È convinto dell'opportunità di questa soluzione, in quanto funzionale al raggiungimento dei menzionati obiettivi, già dalla sua prima introduzione nel progetto del 2011, M. F. DE WILDE, *A step towards a Fair Corporate Taxation of Groups in the Emerging Global Market*, in *Intertax*, 2011, 66. L'eliminazione delle transazioni infragruppo, che rappresenta una costante sia del progetto del 2011 che di quello del 2016, è stata comunque oggetto di ampia discussione tecnica all'interno del *Working Group* for a CCCTB istituito nel 2004 (che si descriverà meglio *infra*), come si riscontra nel *Working Document* CCCTB/WP053, 27-39.

¹⁸⁵ Come esplicitamente afferma l'articolo 69 della proposta di Direttiva.

CAPITOLO II

ARMONIZZAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI COME PREMESSA ALLA C(C)CTB: IL RUOLO DEGLI IAS/IFRS

SOMMARIO: 1. Premessa: principi contabili comuni per una maggiore efficacia dell'armonizzazione fiscale. - 2. Cenni storico evolutivi sui principi contabili e loro armonizzazione. - 3. Prospettive di convergenza verso i principi contabili internazionali. - 4. Armonizzazione dei principi contabili e base imponibile fiscale. - 5. Base imponibile (consolidata) comune e principi IAS/IFRS. - 6. Principi contabili comuni e piccole-medie imprese (PMI) - 7. Differenze generali tra discipline contabili nazionali e IAS/IFRS ed effetti fiscali.

1. Premessa: principi contabili comuni per una maggiore efficacia dell'armonizzazione fiscale.

Il tema del riavvicinamento dei principi contabili è stato lungamente oggetto di attenzione e discussione non soltanto nell'ambito istituzionale, ma, più in generale, in quello accademico¹⁸⁶ ed all'interno delle organizzazioni internazionali, quali Nazioni Unite o OCSE, nonché nell'ambito di organismi privati votati alla elaborazione delle stesse regole contabili, quali i comitati IASB¹⁸⁷ (International Accounting Standards Board) e FASB (Financial Accounting Standards Board).

Ciascuno dei descritti attori, evidentemente, muoveva da presupposti ed obiettivi differenti: quanto alle istituzioni comunitarie (quantomeno prima dell'avvento del Trattato di Maastricht e della esplicitazione del principio di sussidiarietà), queste giudicavano il riavvicinamento (*rectius*: armonizzazione) dei principi contabili strumento per il raggiungimento della neutralità (fiscale) delle scelte di investimento, attraverso la riduzione (non eliminazione) delle differenze tra le discipline degli Stati Membri.

L'impostazione degli organismi estensori dei principi contabili internazionali, come è intuibile, è sempre stata orientata alla standardizzazione della regola contabile, attraverso un elevato livello di dettaglio regolatorio, accompagnata da una cornice sistematica di principi ed esemplificazioni.

Ciò che si intenderà dimostrare nei paragrafi seguenti, partendo dalle premesse storiche del percorso di armonizzazione dei principi contabili nell'ordinamento comunitario, è che il riavvicinamento della regola contabile non soltanto costituisce un antecedente logico necessario per l'implementazione di qualsivoglia progetto di

¹⁸⁶ A giudizio della dottrina, le diversità tra sistemi contabili determinano barriere gravose per l'attività di impresa transnazionale: in tal senso si possono citare D. CHALMERS, *Accounting in Europe*, in *Oxford J. L. Stud.*, 1999, 528, ma anche S. D. SELBACH, *op.cit.*, 523 ss. e G. L. van der TAS, *European Accounting Harmonization: Achievements, Prospects and Tax Implications*, in *EC Tax Rev.*, 1992, 178 ss.

¹⁸⁷ Che succedette, nell'anno 2001, all'*International Accounting Standard Committee* (IASC).

CCCTB, ma apporta indubitabili benefici che si pongono in linea con quanto da sempre auspicato dalla Commissione Europea con riguardo alla base imponibile comune, in termini di riduzione dei costi di *compliance*¹⁸⁸, di raggiungimento di una sostanziale neutralità fiscale delle scelte imprenditoriali operate dai gruppi all'interno del territorio dell'Unione, nonché di agevolazione e semplificazione, per le amministrazioni fiscali degli Stati Membri, dei procedimenti di controllo fiscale¹⁸⁹.

Detto riavvicinamento, si tenterà di argomentare, può avvenire mediante l'esplicito riferimento ai principi contabili IAS/IFRS, poiché le differenze, pur esistenti, con i (27) sistemi contabili dei singoli Stati Membri, ad una osservazione più acuta, non paiono insormontabili.

Da uno studio condotto a margine della prima proposta di Direttiva CCCTB del 2011¹⁹⁰, si rilevava infatti come, anzitutto, in nessuno dei sistemi giuridici degli Stati Membri fosse assente un elemento di collegamento tra principi contabili e determinazione della base imponibile (salvi i relativi aggiustamenti); in alcuni ordinamenti¹⁹¹ la base imponibile era calcolata in derivazione piena dagli IAS/IFRS, mentre in altri¹⁹² la contabilità redatta secondo i principi contabili internazionali

¹⁸⁸ Come evidenziato, tra gli altri, da U. SCHREIBER, *The Taxation of Hidden Reserves under the Common Consolidated Corporate Tax Base*, in *Eur. Tax.*, 2009, 91.

¹⁸⁹ È questo il pensiero di M. GRANDINETTI, *Accounting and Taxation: Italy*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 135-136. L'Autore sostiene, anzitutto, che l'utilizzo di una reportistica contabile unitaria, quale quella dei principi contabili internazionali, favorirebbe la riduzione delle differenze fiscali generate dalla eccessiva diversificazione delle discipline contabili, anche attraverso la redazione di un bilancio impostato secondo un modello omogeneo. Quanto poi all'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, si fornisce l'esempio dell'articolo 83 del TUIR, dove il Legislatore ha espressamente citato le regole poste dagli IAS/IFRS come "guida" per la determinazione della base imponibile, imponendo così all'autorità fiscale di scrutinare direttamente il bilancio di esercizio; diversamente, l'attività da svolgersi nei confronti degli OIC *Adopters* appare ben più problematica, poiché occorre indagare, di volta in volta, se la disciplina fiscale specifica rimandi direttamente o meno al codice civile ed ai principi contabili nazionali. Principi che, peraltro, potrebbero oggi ricondursi, secondo certa dottrina che si approfondirà in sede di conclusioni, e con lo sfavore di altra (cfr G. STRAMPELLI, *Articolo 2423 bis*, in *Del Bilancio (artt. 2423-2435 bis)*, da AA.VV., *Le Società per Azioni – Codice civile e norme complementari*, P. ABBADESSA, G.B. PORTALE (diretto da), Milano, I, 2016, 2187) nell'ambito delle fonti normative, dopo che l'articolo 20, comma secondo, lettera b) del d.l. 24 giugno 2014 n. 91 ha riconosciuto all'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), novellando l'articolo 9-bis del d.lgs. 28 febbraio 2005 n. 38, il compito di emanare i principi contabili finalizzati alla redazione dei bilanci secondo il codice civile. L'OIC, quindi, nell'ambito della sua attività di interpretazione contabile, svolgerebbe una funzione di pubblico interesse, come ribadito anche dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 139 del 18 agosto 2015. Detta funzione è svolta dall'Organismo, succedendo nel 2001, quale Fondazione di diritto privato, al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, con portata integratrice della cornice di principi contabili già presente nel codice civile, che, per sua natura, non può assicurare copertura alle fattispecie nel tempo emergenti nelle dinamiche di bilancio.

¹⁹⁰ Cfr. C. SPENGLER, Y. ZÖLLKAU, *Common Corporate Tax Base (CC(C)TB) and Determination of Taxable Income- An International Comparison*, Heidelberg, 2012, 19-20.

¹⁹¹ Bulgaria, Cipro, Estonia, Malta e Portogallo.

¹⁹² Tra cui Irlanda, Grecia ed Italia.

potrebbe fungere da base di partenza per l'applicazione della disciplina sui redditi societari.

Al fine, poi, di rispettare il principio di legittimazione democratica che impregna l'ordinamento comunitario¹⁹³, si cercherà di dimostrare che tale riavvicinamento può essere raggiunto non già mediante un rimando acritico ai principi contabili internazionali, che sono rilasciati da una associazione di diritto privato, ma mediante opportune modifiche ed emendamenti alla Direttiva 2013/34/UE, che si descriverà in dettaglio più avanti, e che, secondo la dottrina¹⁹⁴, costituisce un ponte (ancorché da ultimare) verso i principi IAS/IFRS.

2. Cenni storico evolutivi sui principi contabili e loro armonizzazione.

Sin dal loro primo apparire, nel diciannovesimo secolo, i principi contabili hanno principalmente trovato applicazione su base nazionale, generando regole estremamente diversificate tra i differenti Stati.

Con l'avvento, nel secolo XX, dei primi, strutturati, movimenti di capitale internazionale, il tema dell'armonizzazione dei principi contabili cominciò a palesarsi negli ambienti accademici e professionali.

L'attenzione nei confronti di detto tema si accrebbe di pari passo con l'integrazione del mercato dei capitali, quotati o meno, che raggiunse la piena maturazione tra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, costituendo ormai la fonte di approvvigionamento primario dei più grandi gruppi multinazionali.

Non a caso la nascita dello IASC, organismo privato incaricato della redazione ed aggiornamento di regole contabili comunemente accettate a livello internazionale, si registrò nel 1973, sotto la spinta, in via prevalente, di Stati permeati da un regime di *common law*, quali Stati Uniti, Regno Unito e Canada.

¹⁹³ Come sottolinea M. C. FREGNI, *Legitimacy in Decision-Making in Tax Law: some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2017, 421, nell'ordinamento dell'Unione la democraticità in materia fiscale, che trova il proprio fondamento storico nel principio *no taxation without representation*, è minata dal fatto che le scelte in materia tributaria pertengono principalmente al Consiglio (che si compone di rappresentanti governativi degli Stati Membri), e l'impulso alla Commissione Europea, organo tecnico e terzo rispetto alle Istituzioni rappresentative.

¹⁹⁴ Cfr. M. CISI, *Differences and Similarities between IAS/IFRS Regulation*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 40.

Detti Paesi¹⁹⁵, infatti, non disponendo di una regola normativamente codificata di contabilità, avevano sin dall'origine basato i propri principi contabili sull'esperienza pratica, e quindi, comprensibilmente, avevano interesse alla definizione di principi comuni, riconosciuti a livello internazionale, che consentissero un ravvicinamento tra le singole discipline nazionali, e favorissero comparabilità e comprensibilità delle scritture, riducendo così i costi di *compliance* degli enti con attività internazionale¹⁹⁶ e limitando altresì l'esercizio dei poteri di sindacato giurisdizionale al riguardo¹⁹⁷.

I principi IAS risultarono immediatamente differenti nei contenuti e nella tecnica redazionale rispetto alle tradizioni contabili di *civil law* largamente allora diffuse nell'Europa continentale: al singolo principio affermato faceva (e fa) generalmente seguito, formandone parte integrante, anche l'elemento di descrizione ed esemplificazione dello stesso, che invece, negli ordinamenti in cui la disciplina contabile è affidata allo strumento legislativo, è da reperirsi spesso nei lavori preparatori o in documenti a sé stanti.

Nell'ambito dell'ordinamento europeo, l'attenzione verso la creazione di una cornice coerente ed armonizzata in materia contabile era avvertita sin dal Trattato di Roma, nell'allora articolo 54, paragrafo terzo, lettera g), trasfuso nell'odierno

¹⁹⁵ Con particolare riferimento all'esperienza dal Regno Unito, le iniziali difficoltà applicative nell'adozione dei principi contabili internazionali si dovevano al tessuto produttivo del Paese, largamente composto da piccole e medie imprese: questa caratteristica ha costituito una delle ragioni per la spinta verso uno studio organico finalizzato all'introduzione di una cornice IAS/IFRS per le PMI. Per quanto più specificamente attiene ai rapporti tra disciplina contabile e fiscale, si è conosciuta una evoluzione peculiare, come riportano M. LAMB, *The Relationship between Accounting and Tax: The United Kingdom*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1996, 933-949, ma anche E. EBERHARTINGER, *The Impact of tax rules on financial reporting in Germany, France and the UK*, in *The Int. J. Acc.*, 1999, 107, dove lo sviluppo della disciplina contabile ha seguito, e non preceduto, quello del sistema di tassazione d'impresa. Infatti, sebbene l'esperienza pratica sia risultata lungamente dominante nella definizione di principi di rappresentazione contabile, e sebbene soltanto l'azione giudiziale abbia avallato l'uso di detti principi anche ai fini fiscali (già con la pronuncia *Lothian Chemical Co Ltd vs Rogers* 11 TC 508 del 1926), con il contrario avviso della dottrina (Cfr. G. WHITTINGTON, *Tax Policy and Accounting Standards*, in *Brit. Tax Rev.*, 1995, 452-456, con particolare riferimento alla sentenza *Gallagher vs Jones* STC 537 del 1993), già con il Finance Act del 1998 (sezione 48) si affermava che i ricavi commerciali dovessero essere determinati, ai fini fiscali, conformemente ai principi contabili comunemente applicati, salve le variazioni fiscali determinate dalla legge. Con la legge di Bilancio del 2004 si consentì poi, non avendo esercitato il Legislatore britannico l'opzione per l'obbligatorietà di cui al Regolamento (CE) 1606/2002, l'utilizzo dei principi contabili (IFRS, US GAAP) come riferimento per la determinazione della base imponibile fiscale, salvo il diritto di operare scelte differenti tra i due sistemi di reportistica, in presenza di più opzioni. Le scritture contabili, comunque, rappresenterebbero un fatto giuridico da cui la base imponibile nasce; ed il giudice, in un sistema di *common law*, può sindacare detto fatto sotto la diversa prospettiva fiscale, fornendo una interpretazione vincolante, sempre che non contraria a quanto stabilito dalla legge: così G. MACDONALD, *Matching accounting and taxable profits: reflections on Gallagher v. Jones*, in *Brit. Tax Rev.*, 1995, 497.

¹⁹⁶ Una delle maggiori evidenze di questa spinta verso la standardizzazione dei principi ai fini di una più agevole comparabilità si registrò nel progetto volto ad allineare i principi IAS esistenti agli US GAAP, che si concluse, nel 1993, con la revisione di 10 principi.

¹⁹⁷ Cfr. M. GRANDINETTI, *Il principio di derivazione nell'IRES*, Torino, 2016, 240-241.

articolo 50, paragrafo secondo, lettera g), del TFUE; detto articolo consentiva (e consente) al Legislatore comunitario di intervenire, nell'ambito della salvaguardia della libertà di stabilimento, per proteggere gli interessi di soci e terzi, quanto nello specifico al regime informativo richiesto in materia di contabilità societaria.¹⁹⁸

Tuttavia, era necessario confrontarsi con almeno due aspetti limitanti della suddetta prospettiva, uno relativo al possibile strumentario per attuarla, l'altro di natura più prettamente politica.

Il primo riguardava più propriamente l'utilizzo dello strumento della Direttiva in questo ambito, e dei suoi costanti aggiornamenti, stante la necessità di adattare la cornice contabile alla cangiante realtà aziendale; aggiornamenti che, considerato il complesso e farraginoso procedimento di approvazione dello strumento legislativo, potevano risultare sistematicamente fuori tempo¹⁹⁹.

Il secondo afferiva, più intuitivamente, al necessario raggiungimento di una sintesi politica tra gli Stati Membri, in ragione delle profonde diversità tra i diversi sistemi contabili adottati a livello nazionale; non a caso, come si vedrà, i provvedimenti comunitari adottati disciplinavano una molteplicità di opzioni riconosciute ai singoli Paesi per il recepimento delle disposizioni indicate, favorendo anche il rischio di disomogenee interpretazioni di quanto previsto dal Legislatore comunitario.

Il primo, tangibile esempio di armonizzazione dei principi contabili nell'ordinamento comunitario si ebbe con la Direttiva del 25 luglio 1978, 78/660/CEE, più comunemente conosciuta come Quarta Direttiva.

Più che l'armonizzazione, in verità, la Direttiva anzidetta si proponeva di raggiungere un efficace grado di comparabilità e mutuo riconoscimento delle informazioni finanziarie fornite a soci ed investitori, come peraltro sottolineato dalla stessa Commissione anche in tempi successivi²⁰⁰.

Forniva infatti una regolazione minima, offrendo agli Stati Membri regimi fondamentalmente opzionali, ugualmente accettabili sotto il profilo formale²⁰¹.

¹⁹⁸ Cfr. G. STRAMPELLI, M. L. PASSADOR, *The Unfinished Harmonization of the Accounting Law in the EU*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 4.

¹⁹⁹ Come si vedrà, peraltro, la prima modifica emendativa alle Direttive contabili Quarta e Settima, approvate tra gli anni Settanta ed Ottanta del secolo scorso, si è registrata soltanto nel 2001, con la Direttiva 2001/65/CE.

²⁰⁰ Cfr. COM(95) 508 final, *Accounting harmonisation: a new strategy vis-a-vis international harmonisation. Communication from the Commission*, 1995, 3.

²⁰¹ Cfr. S. FORTUNATO, *Armonizzazione contabile fra sovranità e globalizzazione*, in *Riv. Soc.*, 1999, 329.

Alla già menzionata Direttiva fece poi seguito, nel 1983, un'altra, animata dai medesimi propositi, ma relativa ai bilanci consolidati: trattasi della Direttiva 83/349/CEE (Settima Direttiva).

Appare fin da subito utile rimarcare alcuni elementi peculiari delle suddette Direttive, sotto la lente del principio di certezza e completezza che dovrebbe impernare la regola contabile e che, come vedremo, appare un punto critico del pacchetto di Direttive per una CCCTB presentato nel 2016.

Anzitutto vennero fissati due principi, quali il principio di prudenza e di continuità aziendale, di cui il primo certamente conforme alle tradizioni contabili continentali europee²⁰², ed il secondo più vicino agli ordinamenti di *common law*.

L'articolo 2 della Direttiva 78/660/CEE²⁰³ prevedeva che, laddove la disciplina ivi prevista non avesse consentito una rappresentazione chiara (secondo, appunto, il principio di chiarezza) e veritiera della situazione contabile della società (cd. *true and fair view principle*), quest'ultima avrebbe potuto derogarvi o comunque discostarsene, al fine di garantire una fedele rappresentazione della gestione.

Ciò, chiaramente, poteva favorire un regime di incertezza per l'operatore chiamato ad applicare i principi contabili comuni, che avrebbe potuto rischiare un sindacato esterno (ad esempio da parte dei soci) sulle scelte operate ai fini della rappresentazione fedele della contabilità, considerando che, stante la lettera della Direttiva, la corretta applicazione dei principi in essa contenuti non sarebbe stata *ex se* considerata sufficiente a garantire una corretta rappresentazione.

La scelta operata dal Legislatore comunitario non è apparsa, in questo caso, in linea con la prospettiva di ridurre i costi di *compliance* societaria o di assicurare comunque una parziale uniformità di applicazione della regola contabile, diversamente dalla disciplina, ad esempio, applicata negli Stati Uniti²⁰⁴, dove i rendiconti finanziari devono risultare veri e chiari pur sempre nei limiti della cornice

²⁰² E la stessa Commissione Europea ne era consapevole, come era al contempo consapevole dello stretto rapporto tra il principio di prudenza e gli ordinamenti fiscali degli Stati Membri "continentali", come evidenziato dall'*Explanatory Memorandum to the 1971 Proposal for a Fourth Council Directive on Company Law*, pubblicato nel Bollettino delle Comunità Europee del 10 novembre 1971, a titolo di supplemento (7/71), alle pagine 35-67.

²⁰³ La Direttiva fu recepita nell'ordinamento italiano, con colpevole ritardo, con il d.lgs. 9 aprile 1991 n. 127 che introdusse all'uopo modifiche all'articolo 2423 c.c., esplicitando come il bilancio debba essere redatto con chiarezza e debba rappresentare in modo veritiero e corretto il risultato economico di esercizio.

²⁰⁴ Come riporta C. NOBES, *The True and Fair View Requirement: Impact on and of the Fourth Directive*, in AA.VV., *International Harmonization of Accounting* (a cura di C. NOBES), London, 1996, 303-305. L'influenza dell'esperienza contabile statunitense si riverberò, più in generale, sugli stessi lavori dello IASC in sede di redazione dei principi contabili, dove, infine, si abbandonò l'idea che la deroga a questi ultimi per l'ottenimento della *true and fair view* dovesse essere obbligatoria, come invece accadeva nel Regno Unito, introducendo una mera facoltà per il redattore delle scritture.

definita dai principi contabili, consentendo all'operatore di beneficiare di un grado di certezza maggiore nella redazione delle scritture.

Inoltre, la deroga espressa prevista dalla Direttiva si poneva in contrasto con le tradizioni di *civil law* degli Stati Membri, tra cui l'Italia²⁰⁵.

La Quarta Direttiva fu più volte emendata, con modifiche talvolta rimarchevoli nella prospettiva di un sostanziale avvicinamento ai principi contabili internazionali.

Quanto invece alla Settima Direttiva, si poteva giudicare con favore l'esplicitazione del principio di equivalenza tra rappresentazioni contabili nell'allora articolo 11, secondo cui i gruppi di imprese europee, la cui capogruppo non fosse insediata nel territorio comunitario, avrebbero potuto mantenere il regime contabile di quest'ultima, laddove in linea con le indicazioni della Direttiva stessa.

Detto principio, in astratto, poteva dirsi orientato a favorire comunque una armonizzazione su più ampia scala, fuori dai confini europei, pur con i limiti già menzionati con riferimento, ad esempio, alla possibilità di derogare alla regola della rappresentazione contabile maggiormente veritiera.

In considerazione di una maggiore attenzione verso una più stretta armonizzazione dei principi contabili, nel 1991 fu istituito, a supporto della Commissione²⁰⁶, un comitato consultivo in questa materia, al fine di porre in analisi le più significative problematiche non coperte dalle descritte Direttive.

Con la Comunicazione COM(95) 508 final²⁰⁷, la Commissione mostrò forti aperture nei confronti degli *standards* internazionali: non soltanto, in prospettiva, si rese disponibile ad una più attiva partecipazione ai tavoli dell'odierno IASB²⁰⁸, anche mediante l'adozione di *position papers* in merito alle proposte di modifica dei principi, ma, soprattutto, manifestò la volontà di verificare la convergenza tra le Direttive Quarta e Settima con i principi contabili internazionali, al fine di consentire ai soggetti con attività internazionale, ma operanti anche sul territorio europeo, di continuare a beneficiare della propria cornice contabile.

La posizione così espressa portò, successivamente, alla Comunicazione del giugno 2000²⁰⁹ volta a promuovere l'implementazione degli IAS *standards* per i bilanci consolidati delle società quotate insediate nell'Unione, nella prospettiva, più in generale, di assicurare migliori condizioni per il Mercato Unico, fornendo

²⁰⁵ Cfr. AA.VV. *Miller European Accounting Guide*, (a cura di D. ALEXANDER, S. ARCHER), New York, 2001, 16.

²⁰⁶ Trattasi dell'*European Commission's Accounting Advisory Forum*, come riportato da P. THORELL, G. WHITTINGTON, *The Harmonization of Accounting Within the EU: Problems, Perspectives and Strategies*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1994, 215-217.

²⁰⁷ Si rimanda in tal senso alla pagina sei del documento.

²⁰⁸ Già dal 1974, in verità, alcuni rappresentanti della Commissione partecipavano ai tavoli del precedente IASC.

²⁰⁹ Cfr. COM (2000) 359 final, *EU Financial Reporting Strategy: the way forward*.

informazioni contabili/finanziarie comparabili ed affidabili, così da consentire una migliore protezione degli interessi degli *stakeholders* ed assicurare una uguaglianza e simmetria informativa.

La menzionata Comunicazione condusse a significativi progressi nel cammino verso l'armonizzazione contabile.

Con la Direttiva 2001/65/EC del 27 settembre 2001 fu anzitutto consentito agli Stati Membri²¹⁰, al fine di allineare la reportistica contabile ai nuovi standard internazionali, con particolare riguardo a quelli proposti dall'allora IASC²¹¹, di autorizzare, in talune fattispecie, alcune o tutte le società all'utilizzo del metodo del *fair value accounting* per la valutazione degli strumenti finanziari, metodo elettivo, quantomeno in astratto, della cornice IAS/IFRS.

Inoltre, poco tempo dopo, fu approvato il Regolamento 1606/2002, tutt'oggi in vigore nella sua versione consolidata²¹², riguardante la reportistica finanziario/contabile delle società quotate nei listini europei.

Tale Regolamento certamente lasciava intendere che si fosse intrapreso il primo passo verso il riconoscimento, nell'ordinamento comunitario, di un'unica disciplina contabile internazionalmente riconosciuta, e che si fosse così abbandonata la prospettiva di una creazione di regole separate limitate al territorio dell'Unione.

Ciò poteva chiaramente desumersi dallo stesso tenore della Comunicazione COM (2001) 80²¹³, dove la Commissione ha riconosciuto come non funzionale la prospettiva della creazione di un *set* di regole contabili di matrice europea, poiché tale iniziativa non si sarebbe posta in linea con lo sviluppo della globalizzazione dei

²¹⁰ La Direttiva è stata recepita in Italia dal d.lgs. 30 dicembre 2003 n. 394, che ha introdotto l'articolo 2427-bis al Codice civile, dove sono disciplinati specifici obblighi informativi in materia di *fair value* degli strumenti finanziari derivati all'interno della nota integrativa al bilancio.

²¹¹ Così, esplicitamente, i Considerando da 6 a 10 del testo normativo, dove si fa riferimento alla evoluzione dei principi contabili di riferimento a livello mondiale, ormai allineati verso un progressivo abbandono del modello del costo storico.

²¹² Cfr. Regolamento (CE) n. 1606/2002 del 19 aprile 2002. Come si legge dai Considerando 3 e 4, la Quarta e la Settima Direttiva non avevano consentito, da sole, il raggiungimento di quei livelli di trasparenza e comparabilità auspicati nella Comunicazione del 2000, non rivolgendosi direttamente al mercato di capitali e, dunque, alle società quotate. Il Regolamento è stato oggetto, in Italia, di un lungo percorso di recepimento, che ha dapprima visto il Parlamento, con la legge 31 ottobre 2003 n. 306, conferire delega al Governo per l'esercizio delle opzioni previste dalle disposizioni comunitarie, estendendo l'uso degli IAS/IFRS non solo al bilancio consolidato, ma anche a quello individuale, e si è poi concluso con il d.lgs. 38/2005. Da notarsi che, quanto alle valutazioni di *fair value*, l'articolo 6 del decreto prevedeva, sin dalla sua entrata in vigore, il divieto di distribuzione di utili generati da variazioni positive di valori (salvo quelli relativi agli strumenti finanziari detenuti per la negoziazione), imponendo l'appostamento dei plusvalori in apposita riserva non distribuibile sino al realizzo. Tale divieto aveva la funzione di assicurare coerenza con il disposto dell'articolo 2423-bis, primo comma, numero 2) del Codice civile, che impone l'indicazione in bilancio dei soli utili realizzati, come riporta L. DE ANGELIS, *Quale modernizzazione per il diritto contabile italiano?*, in *Giur. Comm.*, 2010, 562.

²¹³ Si rimanda, al riguardo, a quanto affermato a pagina 3.

mercati finanziari, ed avrebbe altresì limitato la raccolta di capitale delle società europee presso Stati terzi.

Secondo il menzionato Regolamento, le società quotate alle borse valori dell'Unione devono redigere i propri bilanci consolidati in armonia con i principi contabili internazionali, previa approvazione di questi da parte delle Istituzioni europee, in relazione ai possibili conflitti con le ulteriori Direttive comunitarie recanti principi di rappresentazione contabile ed al rispetto dei canoni di rilevanza, affidabilità e comprensibilità delle informazioni fornite.

Ma non solo: è altresì riconosciuta, all'articolo 5, la facoltà, per i singoli Stati Membri²¹⁴, di consentire l'adozione dei principi IAS/IFRS anche per soggetti non quotati, sia per quanto riguarda la contabilità individuale che consolidata.

Ai fini di una consapevole verifica della rispondenza degli *standards* internazionali ai principi comunitari in materia di contabilità, la Commissione si era all'uopo dotata, nell'ambito della procedura di comitologia individuata dall'articolo 6, paragrafo secondo, del Regolamento 1606/2002, di due distinti organi consultivi: l'*European Financial Reporting Advisory Group* (di seguito anche EFRAG), al cui interno siedono rappresentanti delle stesse Istituzioni comunitarie, chiamato a fornire supporto tecnico, e l'*Accounting Regulatory Committee* (di seguito ARC, di estrazione politica, composto da rappresentanti degli Stati Membri), chiamato a valutare le proposte di recepimento dei principi IAS/IFRS e fornire un parere propedeutico alla emanazione del Regolamento di loro adozione ed interpretazione²¹⁵.

²¹⁴ Francia e Spagna decisero di non esercitare l'opzione per l'utilizzo degli IAS/IFRS nel bilancio individuale di esercizio; il Regno Unito, a suo tempo, adottò la medesima impostazione del Legislatore italiano, riconoscendo l'utilizzo dei principi contabili internazionali, ma limitando la distribuzione di utili non realizzati e derivanti da variazioni positive al *fair value*.

²¹⁵ La procedura di comitologia era allora regolata dalla Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999, 1999/468/EC, *Procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission*, ed oggi sostituita dal Regolamento del 16 febbraio 2011, (EU) n. 182/2011, *Rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers*. Appare d'interesse rilevare come il procedimento di recepimento dei principi contabili delineato dal Regolamento 1606/2002 si componga di due distinte fasi: la prima si caratterizza per essere un rinvio mobile ad una fonte elettiva di produzione delle regole contabili (lo IASB), la seconda, già descritta, nel formale recepimento degli IAS/IFRS all'interno di Regolamenti comunitari. Secondo G. SCOGNAMIGLIO, *La ricezione dei principi contabili internazionali Ias/Ifrs ed il sistema delle fonti del diritto contabile*, in AA.VV., *Ias/Ifrs. La modernizzazione del diritto contabile in Italia*, Milano, 2007, 38, il Regolamento 1606/2002 delinea una disciplina quadro degli strumenti giuridici di riferimento per l'adozione dei principi contabili internazionali.

Il principio, e le sue relative interpretazioni, laddove recepiti, lo sono generalmente nella loro interezza; si tratta quindi, più propriamente, di un processo di accettazione²¹⁶.

I principi contabili internazionali possono essere adottati dal Legislatore europeo esclusivamente laddove coerenti con quelli dettati dall'articolo 3, paragrafo secondo, del Regolamento 1606/2002, e prima ancora dalla Quarta Direttiva (articolo 2, paragrafo terzo), vale a dire il principio di rappresentazione veritiera e corretta ed i criteri di comprensibilità, affidabilità, pertinenza e comparabilità; lo scrutinio, a tal riguardo, è affidato all'ARC.

Sino al periodo qui descritto, l'orizzonte di armonizzazione sembrava quindi, correttamente, orientato verso una dimensione internazionale, così da stimolare la competitività del Mercato Unico.

Tuttavia, il menzionato Regolamento 1606/2002 non è apparso risolutivo con riguardo alla completa armonizzazione con i principi contabili internazionali, per la evidente ragione che esso trovava applicazione per i soli enti quotati e, comunque, non (obbligatoriamente) ai fini della contabilità individuale; con la conseguenza che risultavano (e risultano) presenti significative criticità in termini di comparabilità contabile tra gli Stati Membri, venendosi a minare, in taluni casi, l'affidabilità delle scritture per la determinazione di redditività e perdite di ciascun ente.

Con successivi provvedimenti, le valutazioni al *fair value*, già in parte introdotte dalla citata Direttiva 2001/65/EC, furono estese anche ad altri attivi

²¹⁶ Ad oggi, peraltro, risulta che sia stata recepita nell'ordinamento comunitario la totalità dei principi IAS/IFRS: il riferimento è al regolamento CE del 3 novembre 2008 n. 1126, più volte modificato in coerenza con l'introduzione di nuovi documenti rilasciati dallo IASB. Antecedentemente, era stato lo stesso Regolamento 1606/2002 a recepire i principi contabili esistenti alla data del 14 settembre 2002 e le interpretazioni dello *Standard Interpretations Committee* (Sic), per eccezione degli IAS 32 e 39.

patrimoniali differenti dagli strumenti finanziari, pur nei limiti dei bilanci consolidati, con la Direttiva 2003/51/EC del 18 giugno 2003²¹⁷.

Il passaggio nodale dell'evoluzione della legislazione contabile si registrò con la Direttiva 2013/34/UE, tutt'oggi in vigore, che, raccogliendo gli auspici per una modernizzazione della disciplina comunitaria previgente, precedentemente espressi dalla Commissione Europea con il documento IP/11/469 del 13 aprile 2011²¹⁸, sostituiva sia la Quarta che la Settima Direttiva, fondendone i contenuti, sia quanto alla reportistica individuale sia a quella consolidata.

Nel confermare sostanzialmente il già menzionato quadro di principi individuato nelle precedenti disposizioni, l'elemento nodale della nuova Direttiva ha riguardato il consolidamento (opzionale per gli Stati Membri²¹⁹) dei metodi di valutazione al *fair value* per alcune immobilizzazioni, fermo restando, comunque, l'utilizzo preferenziale del costo di acquisto o di produzione delle attività iscritte.

Elementi di discontinuità con la disciplina IAS/IFRS si rinvennero anzitutto nella previsione per cui le rivalutazioni effettuate con metodi alternativi²²⁰ debbano confluire in apposite riserve di capitale non distribuibili; in secondo luogo, nella non obbligatorietà, in molti casi, delle valutazioni al *fair value* degli strumenti finanziari.

A tale riguardo si evidenzia che la Direttiva 2013/34 non offre più alcun esplicito riferimento ai principi contabili internazionali; secondo una attenta lettura,

²¹⁷ Recepita dal Legislatore italiano con il d.lgs. 2 febbraio 2007 n. 32. Appare opportuno segnalare come la dottrina abbia espresso riserve sulle tecniche di recepimento delle Direttive contabili, soprattutto in ragione del fatto che l'inserimento delle valutazioni di *fair value* all'interno dell'ordinamento avrebbe richiesto sistematici interventi di coordinamento normativo: in tal senso M. GRANDINETTI, *Il principio di derivazione nell'IRES*, Torino, 2016, 145-146 e S. FORTUNATO, *La modernizzazione delle Direttive contabili e i principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, in *Le Società*, 2006, 1071. Solo con il d.l. 29 dicembre 2010 n. 225 si è tentato di ovviare a tale difetto, introducendo all'articolo 4 del menzionato d.lgs. 38/2005 un meccanismo di recepimento degli IAS/IFRS non automatico, ma rimesso ad un (eventuale) Decreto del Ministero della Giustizia per quanto attiene all'ordinamento civilistico, e ad un Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto concerne la riconciliazione ai fini IRES/IRAP. Criticità al riguardo sono state sollevate da M. TOGNONI, D. STEVANATO, *Sulle modifiche IAS un "filtro" agli effetti civilistico-fiscali (in odore di retroattività) nel decreto "milleproroghe"*, in *Dial. Trib.*, 2011, 142, non soltanto con riferimento allo strumento giuridico all'epoca utilizzato (in quanto sussistevano evidenti carenze in termini di necessità ed urgenza propri di un decreto-legge), ma anche con riferimento alla gerarchia delle fonti, in quanto i principi contabili internazionali sono recepiti nell'ordinamento comunitario con Regolamento obbligatorio avente forza di legge e di immediata applicazione.

²¹⁸ Dal titolo *Twelve projects for the 2012 Single Market: together for new growth*. In particolare, il progetto n. 11 ambiva all'eliminazione di barriere regolamentari ed amministrative mediante una semplificazione delle disposizioni in materia di contabilità, ed una riduzione degli oneri amministrativi per le PMI.

²¹⁹ A seguito dell'entrata in vigore della Direttiva, con il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, il Legislatore italiano ha consentito a tutti gli enti societari, salvo che adottino il bilancio in forma abbreviata, la possibilità di conformarsi ai principi contabili internazionali.

²²⁰ Il riferimento è al valore di mercato, e, similmente a quanto predicato dai principi contabili internazionali, in assenza di questo, al valore presente del singolo *asset* misurato sui flussi di cassa da questo generati.

in una certa misura, ne prende parzialmente le distanze, pur confermandone la forte influenza, laddove afferma che il bilancio di esercizio, così come da essa descritto, non si rivolga solo agli investitori (Considerando n. 4).

3. Prospettive di convergenza verso i principi contabili internazionali.

Ad esito di questa breve panoramica evolutiva in materia di legislazione contabile comunitaria è lecito domandarsi, però, quale influenza abbiano avuto i principi IAS/IFRS sul processo di armonizzazione.

A tale riguardo, si sottolinea anzitutto che la Commissione, dalla fine degli anni Ottanta²²¹, sembrò avere progressivamente riconosciuto la necessità di una convergenza anche in materia contabile, nella prospettiva dell'armonizzazione dell'imposizione sui redditi societari.

Uno degli elementi ostativi alla piena affermazione degli *standards* internazionali risiedeva, e risiede, nella diversa portata riconosciuta alla reportistica contabile; nel caso degli IAS/IFRS, i documenti assumono rilevanza ai soli fini informativi, per fornire una stima corrente del valore aziendale, comprensiva anche di modificazioni di valore degli *assets* (al *fair value*) non in linea con il principio di preventiva realizzazione (che deve risultare probabile, ma non certa)²²², comune alla sostanziale totalità degli Stati Membri ed espressamente richiamato anche nei progetti per una CCCTB presentati (da ultimo articolo 6, primo paragrafo della proposta COM(2016) 685 final) .

La rappresentazione contabile imposta già dalla Quarta Direttiva presentava invece valore legale, con relativa rilevanza fiscale, come fatto giuridico, delle poste indicate.

Si consideri, inoltre, che nei Paesi di *common law*, l'attività del Legislatore in materia di principi contabili spesso cede il passo a quella interpretativa, rimessa, come già detto, a comitati di natura privatistica; nella tradizione civilistica, è invece il Legislatore medesimo a farsi carico di regolare la materia, rimettendo eventualmente alcune integrazioni ad organizzazioni che presentano comunque natura pubblicistica²²³.

²²¹ Ci si riferisce, nello specifico, al *Draft Proposal Directive on the Harmonization of Rules for the Determination of Taxable Profit of Enterprises*, che, come rilevato da W. G. KUIPER, *EC Commission proposes a directive on the harmonization of rules for the determination of taxable profits of enterprises*, in *Eur. Tax.*, 1988, pp. 319 ss., non giunse mai al tavolo del Consiglio per la reticenza di alcuni Stati Membri.

²²² Cfr. M. BUSSOLETTI, *Per una rilettura del principio di realizzazione dei ricavi*, in *Giur. Comm.*, 2013, 1107.

²²³ Per quanto in particolare attiene all'ordinamento italiano, poiché i principi contabili comunque espressi all'interno del codice civile non potevano giudicarsi esaustivi della vasta casistica della

Infine, va altresì considerato che le regole nazionali di redazione delle scritture sono fissate anche per esprimere le specificità sociali e culturali del territorio di applicazione²²⁴, che rischierebbero così di essere svilite laddove la sovranità in materia contabile venisse attratta dal Legislatore comunitario.

Le menzionate peculiarità riscontrabili nei singoli ordinamenti nazionali possono agevolmente porre un freno politico al raggiungimento dell'armonizzazione: ciò si è ad esempio verificato con riferimento al menzionato recepimento degli IAS/IFRS nell'ambito del Regolamento 1606/2002, con particolare riguardo allo IAS 39 ed all'IFRS 8²²⁵.

La Commissione, in generale, ha mantenuto ferma la positiva valutazione degli IAS/IFRS ai fini dell'armonizzazione della contabilità all'interno dell'Unione, anche con documenti successivi²²⁶ all'introduzione del Regolamento 1606/2002; tuttavia, già dai lavori preparatori di quest'ultimo, pareva chiaro che una completa armonizzazione dei principi contabili europei con quelli internazionali non avrebbe costituito una prospettiva concreta, anche se le diverse opzioni di recepimento lasciate agli Stati Membri avevano comunque assicurato una omogeneità sostanziale²²⁷.

Abbandonando progressivamente la prospettiva di una convergenza con i principi contabili internazionali, però, il Legislatore comunitario ha rinunciato ad individuare un percorso efficace per assicurare la comparabilità ed interscambiabilità tra le diverse regole contabili presenti negli Stati terzi, soprattutto con riferimento ai mercati in diretta competizione con quello comunitario.

In questo senso una possibile alternativa all'armonizzazione avrebbe potuto individuarsi nel mutuo riconoscimento dei principi contabili.

²²⁴ In tal senso si esprime C. HOARAU, *International Accounting Harmonization: American Hegemony or Mutual Recognition with Benchmarks?*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1995, 220.

²²⁵ Quanto allo IAS 39, il problema risiedeva principalmente nella necessità, per le banche operanti nell'Unione, di mantenere il proprio previgente sistema di *hedge accounting*, non propriamente allineato con gli *standards* internazionali; inoltre, ai fini della vigilanza prudenziale, la Banca Centrale Europea non consentiva la valutazione al *fair value* dei debiti, pena il rischio di generare componenti positivi pur in presenza di crediti deteriorati. Detto problema, come riportano L. van der TAS, P. van der ZANDEN, *The International Financial Reporting Standards*, in AA.VV. *The Influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting Disclosure and Corporate Law Accounting Concepts- "A Clash of Cultures"*, P. ESSERS, T. RAAIJMAKERS, R. RUSSO, P. van der SCHEE, L. van der TAS, P. van der ZANDEN (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2009, 9, è stato poi risolto dallo stesso IASB con la relativa modifica allo IAS 39. Relativamente invece all'informativa di settore introdotta dall'IFRS 8, fu il Parlamento Europeo a sollevare dubbi quanto all'impatto in termini di costi di *compliance* per le imprese.

²²⁶ Come nella Comunicazione COM(2015) 301 final, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Evaluation of Regulation (Ec) N° 1606/2002 Of 19 July 2002 on the application of International Accounting Standards*.

²²⁷ Così a pagina 23 dello *Staff Working Paper* della Commissione SWD(2015) 120 Final.

Come si è già brevemente anzi illustrato relativamente al regime di *Home Taxation* in materia di redditi societari, il mutuo riconoscimento sconta però la necessità di specifici accordi tra diversi Stati, siano essi membri dell'Unione che terzi, ed opera su base strettamente volontaria; è esposto, pertanto, ad una sostanziale instabilità nel corso del tempo.

Il mutuo riconoscimento dei principi contabili, pertanto, appare connotato da eccessiva precarietà, e, al massimo potrebbe risultare funzionale come strumento di passaggio verso il raggiungimento dell'armonizzazione, od anche costituire un approdo successivo nel processo di standardizzazione internazionale delle regole.

Da un lato, infatti, guardando esclusivamente al profilo interno all'Unione, laddove gli Stati Membri raggiungessero accordi bilaterali tra loro atti a sancire una sostanziale convergenza di fatto, le prospettive per una armonizzazione mediante atto legislativo comunitario risulterebbero certamente più concrete.

Dall'altro, se l'Unione promuovesse, ancor prima dei menzionati accordi bilaterali tra Stati Membri, una armonizzazione piena dei principi contabili, allora si potrebbero comunque prospettare ipotesi di mutuo riconoscimento, ma, questa volta, esclusivamente verso Stati terzi, con il vantaggio di poter disporre di un interlocutore unico, che potrebbe essere rappresentato da una Istituzione dell'Unione, quale la Commissione od il Consiglio, con l'ausilio dei comitati tecnico-politici già esistenti (EFRAG ed ARC).

Tuttavia, anche qui, detta interlocuzione semplificata sconterebbe oggettive difficoltà applicative nella ricerca di un accordo di mutuo riconoscimento, soprattutto se si assumesse a parametro il maggiore e più diretto mercato in competizione con quello unionale, vale a dire quello statunitense.

Ed infatti, nell'ordinamento statunitense le regole per il mutuo riconoscimento dei principi contabili di uno Stato terzo risultano particolarmente stringenti, e non involgono soltanto una (sostanziale) vicinanza con gli US GAAP e con i livelli di sorveglianza regolatoria del mercato previsti dall'ordinamento americano, ma, addirittura, anche una convergenza storico-geografica e culturale, che dovrebbe peraltro costituire il fondamento della vicinanza tra principi stessi²²⁸.

Da quanto anzidetto pare rafforzarsi l'idea che la prospettiva da seguire sia rappresentata da un ampio ancoraggio ai principi contabili internazionali da parte del Legislatore comunitario, che si faccia carico, per quanto di interesse, di assicurarne l'obbligatoria applicazione anche nell'ambito di un (futuro) progetto di base imponibile comune, pur con i limiti espressi nei paragrafi antecedenti.

²²⁸ Così riporta, ad esempio, T. COHEN, *The Regulation of Foreign Securities: A proposal to Amend the Reconciliation Requirement and Increase the Strength of Domestic Markets*, in *Ann. Surv. Am. Law*, 1994, 534.

Vieppiù che, proprio con riguardo alla compatibilità con gli US GAAPS, l'Autorità regolatrice del mercato valori statunitense (Securities and Exchange Commission²²⁹) ha dapprima lungamente approfondito l'ipotesi di una adozione degli IAS/IFRS²³⁰, e, successivamente, riconosciuto, a decorrere dal 2007, la possibilità di utilizzare i principi contabili internazionali per le società non costituite negli Stati Uniti ma quotate alla borsa di New York.²³¹

Il riconoscimento (diretto) dei principi contabili internazionali, ancorché debba incardinarsi in un formale strumento legislativo approvato con la partecipazione diretta del Parlamento Europeo, così da salvaguardare il principio di legittimazione democratica dell'Unione, consentirebbe peraltro a quest'ultima di non incorrere in colpevoli ritardi dovuti al processo di recepimento degli IAS/IFRS, che spesso conduce a difformità rispetto a quanto indicato dallo IASB.

Si assicurerebbe, peraltro, maggiore certezza e stabilità applicativa, e si consoliderebbe il quadro comune applicabile, impedendo che eventuali ulteriori allargamenti ad altri Stati Membri possano accentuare le differenze ordinamentali tra i Paesi già all'interno dell'Unione.

Ancora una volta, comunque, si ritiene che il discrimine tra l'introduzione di una disciplina necessariamente frammentaria, volta cioè a raccordare solo alcuni aspetti contabili ritenuti rilevanti nel corso del tempo, e l'implementazione di una piena armonizzazione delle regole contabili all'interno dell'Unione, risieda nella volontà politica sottesa a ciascun intervento.

Laddove, infatti, si guardasse all'armonizzazione dei principi contabili in una prospettiva principalmente legata al rispetto del principio di eguaglianza e non discriminazione competitiva tra le imprese operanti all'interno dell'Unione, allora la linea tracciata sino ad oggi con le Direttive Quarta e Settima, poi trasfusa nella Direttiva 2013/34/UE potrebbe dirsi coerente con l'obiettivo perseguito.

Qualora, al contrario, ed è la tesi che qui si vuole propugnare, si ritenesse che il Legislatore comunitario dovrebbe invece muovere verso una piena armonizzazione dei principi contabili, siano essi mutuati dal palcoscenico internazionale o generati appositamente per l'ordinamento unionale, al fine di assicurare un salto di competitività al Mercato Unico, non solo ai fini interni, ma anche al fine di favorire

²²⁹ Che dispone del potere statutario di approntare e revisionare i principi contabili statunitensi, potere poi concretamente delegato al FASB.

²³⁰ Anche sotto la spinta del *Sarbanes-Oxley Act*, la cui Sezione 108 sollecita proprio la SEC a sviluppare uno studio sistematico per l'adozione di un sistema contabile *principle-based*, come quello dei principi contabili internazionali. Vanno osservate, comunque, differenze anche sostanziali tra gli IAS/IFRS e gli US GAAP: basti pensare all'utilizzo, da parte di questi ultimi, del metodo di valutazione del magazzino LIFO, assente invece nel contesto dei principi contabili internazionali.

²³¹ Come ampiamente descritto nel provvedimento autorizzatorio reperibile qui <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/about-us/our-history/2007-sec-reconciliation-final-rule.pdf>.

investimenti provenienti da mercati internazionali, allora la strada sin qui perseguita dovrebbe (e deve) giudicarsi insufficiente.

Strada che, lo si anticipa, è quella che si è percorsa anche nell'ambito delle proposte di Direttiva per una base imponibile comune del 2011 e del 2016.

4. Armonizzazione dei principi contabili e base imponibile fiscale.

Il descritto percorso evolutivo dell'intervento del Legislatore comunitario in ambito contabile ha registrato sin dal principio influenze, dirette od indirette, in materia di tassazione di impresa.

La menzionata Quarta Direttiva²³² includeva già alcune disposizioni che, pur afferendo direttamente alle scritture contabili, consentivano comunque la sterilizzazione di alcune possibili conseguenze fiscali pregiudizievoli: si pensi, ad esempio, alla possibilità di contabilizzare separatamente i costi indiretti da quelli generali, consentendo così la loro più agevole identificazione e piena ed immediata deduzione dalla base imponibile.

Inoltre, al fine di assicurare un corredo informativo adeguato anche a tutela degli interessi delle Amministrazioni fiscali, era previsto che, in sede di redazione della nota integrativa al bilancio, fossero indicati, fornendone adeguata motivazione, eventuali mutamenti di valore, rilevanti esclusivamente ai fini fiscali, delle immobilizzazioni e dell'attivo circolante, nonché, più in generale, qualsiasi modifica estimativa di ogni altro componente, in deroga alla Direttiva stessa, che potesse avere inciso sulla determinazione dei profitti e delle perdite, determinando una riduzione del carico impositivo²³³.

Ed ancora la Settima Direttiva²³⁴ prevedeva che laddove si fossero registrate rettifiche di valore delle immobilizzazioni, rilevanti esclusivamente ai fini fiscali, queste avrebbero dovuto essere sterilizzate antecedentemente alla redazione del bilancio consolidato.

²³² Cfr. articolo 35, paragrafo 3, lettera b).

²³³ Ci si riferisce, in particolare, agli articoli 39, paragrafo 1, lettera e) e 43, paragrafo 1, n. 10) della Quarta Direttiva, che regolavano le modifiche effettuate a voci del bilancio di esercizio per ragioni esclusivamente fiscali, con particolare riguardo alle rettifiche di valore ed agli accantonamenti. In Italia, con il già menzionato decreto legislativo di recepimento n. 127/1991 dapprima furono introdotte due nuove voci nello schema di conto economico; successivamente, mediante la l. 8 agosto 1994 n. 503, le voci predette furono abbandonate a favore di una diretta modifica dell'articolo 2426 c.c. (introduzione del comma secondo), che espressamente riconosceva le rettifiche di bilancio per ragioni esclusivamente fiscali, senza necessaria separata indicazione, e ferma la necessità di esplicazione in nota integrativa. Successivamente il Legislatore italiano ha abrogato la novella del 2426 c.c. (articolo 1, d.lgs. 17 gennaio 2003 n. 6), consentendo la deduzione extracontabile delle rettifiche esclusivamente fiscali mediante la modifica apportata al comma quarto dell'articolo 109 del TUIR (articolo 1 del d.lgs.- 12 dicembre 2003 n. 344) così da eliminare qualsiasi forma di "inquinamento" del bilancio civilistico.

²³⁴ Cfr. articolo 29, paragrafo 5.

Con l'introduzione del menzionato Regolamento 1606/2002, poi, l'influenza dell'introduzione degli IAS/IFRS, pur nei limiti già descritti, sulla base imponibile delle società è apparsa significativa, con gradazioni differenti in funzione delle scelte opzionali degli Stati Membri in merito all'allineamento dei principi contabili nazionali a quelli internazionali²³⁵.

Tuttavia, i citati atti legislativi presentavano elementi differenziali sia con alcuni principi contabili propri degli Stati Membri, sia con i principi contabili internazionali, elementi che potevano presentare impatti anche sulla disciplina fiscale; si pensi al mancato riconoscimento, nell'ambito dei conferimenti in natura, dei servizi prestati dal socio, riconoscimento che invece è presente negli IAS/IFRS.

Da qui le possibili discrasie anche relative alla determinazione della base imponibile fiscale, con riferimento, ad esempio, alla riqualificazione dell'apporto come contributo in conto capitale atipico, da registrarsi, secondo l'impianto delle Direttive, in conto economico e non ad integrazione patrimoniale, e come tale possibilmente da considerarsi componente positivo ai fini dell'imposta sui redditi societari, in presenza di discipline simili all'IRES.

Con l'avvento delle prime proposte concrete in materia di armonizzazione delle imposte sui redditi societari, a decorrere dalla menzionata Comunicazione della Commissione COM (2001) 260, si è immediatamente posta²³⁶ (come si vedrà) la questione se, date le significative differenze tra i principi contabili adottati dagli Stati Membri, occorresse agire congiuntamente con l'adozione di *accounting standards* condivisi.

D'altro canto, però, la reportistica contabile, in particolar modo nel caso degli IAS/IFRS, presenta finalità e destinatari differenti da quella fiscale, non essendo direttamente orientata a testimoniare la capacità contributiva del contribuente né destinata a rispondere all'interesse erariale.

Permane infatti, nell'esperienza di *civil law*, l'orientamento che vede nel bilancio un *set* informativo riguardante l'impresa come realtà separata e distinta dalla compagine sociale; questo approccio, ricondotto nell'alveo tributario, appare certamente più funzionale, non foss'altro che, nell'ambito dell'imposizione diretta

²³⁵ All'atto dell'introduzione del Regolamento, come segnala G. ZIZZO, *I Principi contabili internazionali nei rapporti tra determinazione del risultato di esercizio e determinazione del reddito imponibile*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2005, 1166, il possibile impatto degli IAS/IFRS nell'ordinamento tributario italiano era mitigato da specifiche disposizioni che assicuravano, ad esempio, l'irrelevanza delle plusvalenze e delle perdite non realizzate del valore di cespiti (articoli 17, comma secondo e 21 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, che, novellando l'allora articolo 76 del TUIR, oggi articolo 110, specificavano come il costo rivalutato dei beni non dovesse ricomprendere i plusvalori se non espressamente riconosciuti dalla legge, andando così a sterilizzare gli effetti di maggiori ammortamenti secondo i principi contabili internazionali), o permettevano deduzioni o correzioni di valori extracontabili, rilevanti ai soli fini fiscali (ci si riferisce alla versione dell'articolo 109, comma quarto del TUIR vigente dal primo gennaio 2004 al 31 dicembre 2007).

²³⁶Cfr. S. D. SELBACH, *op.cit.*, 524.

sui redditi societari, è la società stessa (generalmente) ad essere soggetto passivo del tributo.

Nel contesto IAS/IFRS, come accennato, l'attenzione appare invece più rivolta a soci ed investitori, che devono poter beneficiare di un chiaro quadro complessivo delle consistenze patrimoniali funzionali all'investimento: non a caso si è in presenza di un approccio *balance sheet oriented*²³⁷ (differenza tra il capitale di rischio all'inizio ed alla fine del periodo di osservazione).

Sempre con riguardo all'opportunità di semplificare, mediante l'armonizzazione dei principi contabili, l'introduzione di una base imponibile comune, appare utile in questa sede indagare brevemente l'esistenza di un legame di proporzionalità inversa tra la maggiore o minore forza del principio di derivazione dalle risultanze di bilancio, in sede di determinazione della base imponibile, nei singoli ordinamenti degli Stati Membri, ed il grado di difficoltà per gli Stati Membri di introdurre le modifiche necessarie all'applicazione di una CCTB.

La letteratura comparata, in tal senso, è certamente di ausilio.

Appare anzitutto necessario richiamare la classificazione per gradi della interrelazione tra risultanze di bilancio e determinazione della base imponibile sviluppata da Lamb, Nobes e Roberts alla fine degli anni Novanta del secolo scorso²³⁸, successivamente ripresa ed affinata dagli studi di Essers e Russo, cui si farà riferimento nel proseguo della trattazione.²³⁹

Secondo la menzionata classificazione, oltre alle fattispecie di totale indipendenza (indipendenza formale) o di integrale identità (dipendenza formale) tra risultanze di bilancio e base imponibile, si possono registrare:

- sistemi in cui la regola contabile appare dominante, ma trovano applicazione specificità della disciplina tributaria previste dal Legislatore, che devono però risultare coerenti con la disciplina di bilancio (dipendenza sostanzialmente formale);
- sistemi in cui la regola fiscale esistente non deve necessariamente porsi in linea di continuità con la disciplina di bilancio, che comunque rimane dominante (dipendenza materiale);

²³⁷ Questo ad esempio spiegherebbe, secondo L. van der TAS, P. van der ZANDEN., *op. cit.*, 5, perché, nell'ambito dei principi contabili internazionali, i debiti iscritti nello stato patrimoniale non vadano a comporre il capitale sociale, ma siano distintamente esposti.

²³⁸ Cfr. M. LAMB, C. NOBES, A. ROBERTS, *International Variations in the Connections Between Tax and Financial Reporting*, in *Acc. Bus. Res.*, 1998, 173-188.

²³⁹ Cfr. P. ESSERS, R. RUSSO, *The precious Relationship between IAS/IFRS*, in AA.VV. *The Influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting Disclosure and Corporate Law Accounting Concepts- "A Clash of Cultures"*, P. ESSERS, T. RAAIJMAKERS, R. RUSSO, P. van der SCHEE, L. van der TAS, P. van der ZANDEN (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2009, 32-33.

- sistemi dove la disciplina contabile, pur costituendo il riferimento di partenza per la determinazione della base imponibile, può essere derogata sino a generare sostanzialmente due distinte rappresentazioni (indipendenza materiale).

Le analisi comparate, al tempo svolte con riguardo ai singoli ordinamenti comunitari dai medesimi autori e da altri studiosi²⁴⁰, hanno sin dal principio rilevato una variegata casistica tra gli Stati Membri analizzati²⁴¹; casistica che, lo si premette, non annovera fattispecie di diretta e piena derivazione tra le scritture contabili e la base imponibile fiscale.

Si è osservato che, ferma la circostanza che tutti gli Stati Membri presentino un collegamento più o meno intenso tra regola contabile e fiscale²⁴², nella maggioranza dei Paesi caratterizzati da ordinamenti giuridici di *civil law* si registrava

²⁴⁰ Tra questi J.BLAKE, O. AMAT, C. GOWTHORPE, C. PILKINGTON, *International accounting harmonization*, in *European Business Review*, 1998, 144-150; più recentemente, si rimanda al diffuso ed analitico studio riscontrabile in AA.VV., *The Determination of Corporate Taxable Income in the EU Member States*, D. ENDRES (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2007, 159-168.

²⁴¹ Occorre precisare che l'analisi condotta negli studi citati non costituiva una comparativa sistematica tra i diversi ordinamenti, ma ha utilizzato elementi di confronto selezionati, quali l'ammortamento delle immobilizzazioni materiali, il trattamento dei *leasing* operativi, la disciplina dei costi di ricerca e sviluppo, la valutazione del magazzino, la deduzione di interessi, le operazioni in valuta, la transizione verso altri regimi contabili.

²⁴²Cfr. D. ENDRES, C. SPENGEL, *International Company Taxation and Tax Planning*, Alphen aan den Rijn, 2015, 143. Si è ravvisata comunque una progressiva convergenza, comune a tutti gli Stati Membri, tra la disciplina fiscale e quella contabile, come riporta lo stesso C. SPENGEL, *Concept and necessity of a common tax base*, in AA.VV., *A common Consolidated Corporate Tax Base for Europe*, W. SCHÖN, U. SCHREIBER, C. SPENGEL (a cura di), Berlino, 2008, 4.

una dipendenza sostanzialmente formale²⁴³; altri Stati, invece, si collocavano in un regime di dipendenza materiale²⁴⁴, altri ancora nell'indipendenza materiale²⁴⁵.

Sintetizzando quanto sin qui esposto può dunque affermarsi che, in generale, un pur minimo elemento di collegamento tra regola contabile e fiscale si possa comunque riscontrare in ciascun ordinamento degli Stati Membri²⁴⁶; l'elemento di divergenza risiede, invece, nel grado di intensità del rapporto di derivazione.

Cercando di categorizzare ulteriormente gli elementi di diversità tra i vari sistemi, in un'ottica di ulteriore semplificazione, si possono osservare due "blocchi" contrapposti in termini di funzione del *framework* contabile: quello continentale, tipicamente riconducibile alle esperienze italiana e tedesca, e quello anglosassone,

²⁴³È il caso, questo, del modello tedesco e francese, ma anche di quello italiano, belga, finlandese, lussemburghese, austriaco e portoghese, come riporta M. HOOGENDOORN, *Accounting and Taxation in Europe-A comparative Overview*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1996, 786. Nell'ordinamento italiano, il richiamo alla reportistica contabile ai fini della tassazione di impresa si registrò già con la legge di delega per la riforma fiscale del 9 ottobre 1971 n. 825, attuata con i decreti 597 e 958 del 29 settembre 1973, per poi confluire, da ultimo nell'odierna formulazione dell'articolo 83 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (salva la breve parentesi delle deduzioni fiscali extracontabili, abrogate dall'articolo 1, comma 33, della legge 24 dicembre 2007 n. 244); al riguardo non risultano sostanziali scostamenti da detta stringente relazione sino ad oggi. Ne è certamente una conferma il riferimento, nell'articolo 12, lettera a) della legge delega di riforma fiscale dell'11 marzo 2014, n. 23, all'introduzione, quanto al reddito di impresa, di elementi coerenti con la disciplina (civilistica) di bilancio. Per una accurata descrizione dell'evoluzione storica del rapporto tra regola fiscale e contabile nell'ordinamento italiano si rimanda a G. TINELLI, *Bilancio di esercizio, principi contabili internazionali e accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, 271 ss. La regola contabile, nell'ordinamento italiano, imperniato, come detto, su un sistema di dipendenza sostanzialmente formale, costituisce invero il punto di partenza per la determinazione della base imponibile dei redditi societari; come riporta G. ZIZZO, *La determinazione del reddito delle società e degli enti commerciali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario- Parte speciale*, Vicenza, 2016, 320-321, l'articolo 2, comma sedici della già menzionata legge 825/1971 si esprimeva in termini di adeguamento, e non identificazione, del reddito imponibile alle risultanze del conto economico, al fine di salvaguardare l'interesse fiscale in relazione ad alcune disposizioni contabili ed al contempo assicurare efficienza all'apparato produttivo. L'Autore afferma, ponendosi in linea di continuità con i dubbi di legittimità costituzionale, relativi al rispetto del principio di capacità contributiva ex articolo 53 della Costituzione, già sollevati a suo tempo da A. FANTOZZI, M. ALDERIGHI, *Il bilancio e la normativa tributaria*, in *Rass. Trib.* 1984, 118, che qualsivoglia disposizione di adeguamento delle risultanze di bilancio alla disciplina tributaria, mediante variazioni in aumento od in diminuzione dell'utile civilistico di esercizio, deve trovare espressa e circostanziata giustificazione nello specifico interesse pubblico (fiscale o non fiscale: si pensi alle misure di contrasto all'evasione fiscale od alle agevolazioni tributarie) meritevole di tutela. Sullo stretto rapporto tra disciplina contabile e fiscale nell'ordinamento italiano si rimanda, tra gli altri, anche a G. FALSITTA, *Il problema dei rapporti tra bilancio civile e bilancio fiscale nel progetto di riforma dell'imposta sulle società (IRES)*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2003, 931 ss.; R. LUPI, *La determinazione del reddito e del patrimonio delle società tra principi civilistici e norme tributarie*, in *Rass. Trib.*, 1990, 699 ss.; F. GALLO, *Brevi note sulla necessità di eliminare le interferenze della normativa fiscale nella redazione del bilancio di esercizio*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2000, 3 ss.

²⁴⁴ Ci si riferisce ad esempio ad Irlanda, Svezia e Grecia.

²⁴⁵ Tra cui Danimarca, Polonia e Paesi Bassi. Da notarsi che il Regno Unito, come già anticipato, in un raffronto comparativo tra i diversi studi occorsi nel tempo, sia transitato da un giudizio di sostanziale indipendenza tra regola fiscale e contabile, ad uno di dipendenza formale sostanziale (Cfr., in tal senso, M. HOOGENDOORN, *op. cit.*, 783).

²⁴⁶ Come rilevato da J.M. TIRARD, *Corporate Taxation in EU Countries*, London, 1994, 10 ss.

identificabile principalmente con il modello del Regno Unito, con influenze dirette sull'ordinamento dei Paesi Bassi.

Tornando ora al possibile rapporto esistente tra principio di derivazione e l'introduzione di una base imponibile comune, può prospettarsi anzitutto come, in un sistema, come quello di *common law*, caratterizzato dalla totale indipendenza della regola contabile da quella fiscale, l'introduzione di una CCTB presenti minori difficoltà sistematiche, attesa l'assenza di contaminazione e sovrapposizione tra le risultanze di bilancio e l'ordinamento tributario.

Diversamente, in un regime di maggiore derivazione fiscale dalle risultanze di bilancio²⁴⁷, sembra potersi affermare come l'implementazione di un nuovo, organico paniere di disposizioni per la determinazione della base imponibile non possa, in premessa, prescindere dall'adozione di regole contabili comuni, perché le diversità in sede di qualificazione delle poste di bilancio tra i singoli Stati Membri potrebbero vanificare lo sforzo profuso per il raggiungimento dell'armonizzazione.²⁴⁸

Regole comuni che, quindi, si porrebbero anche a beneficio delle stesse Amministrazioni Fiscali, le quali, quantomeno nel contesto degli ordinamenti di *civil law*, attraverso il principio di derivazione potrebbero meglio comprendere la valorizzazione dei singoli componenti esposti nella dichiarazione fiscale.

²⁴⁷ In termini statistici, complice anche il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea, la netta prevalenza di regimi di *civil law*, dove il legame tra regola contabile e fiscale è stretto, appare indubbia, ed una prospettiva di rottura di detto legame presenterebbe, prima ancora di problemi applicativi pressoché insormontabili, e di trattamenti discriminatori tra imprese comprese o meno nel perimetro della CCTB o comunque residenti in Stati Membri con sistemi contabili differenti, la presumibile assenza di un consenso politico all'armonizzazione. La creazione, infatti, di sistemi fiscali tendenzialmente autonomi dalle risultanze contabili conduce inevitabilmente, nel lungo periodo, a fenomeni discriminatori e non fiscalmente neutrali: lo testimoniava lo stesso Legislatore italiano, quando, con l'articolo 1, comma 33, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, abrogò il regime di deduzioni extracontabili approntato per assicurare parità di trattamento fiscale tra OIC e IAS/IFRS *adopter*. All'interno della relazione illustrativa al provvedimento abrogativo, si testimoniava chiaramente come il sistema precedentemente adottato avesse minato il principio di preventiva realizzazione, senza che fosse raggiunta quella neutralità fiscale tra diversi sistemi contabili.

²⁴⁸ Come è stato correttamente sottolineato da W. SCHÖN, *International Accounting Standards- A Starting Point for a Common European Tax Base?*, in *Eur. Tax.*, 2004, 430. una eventuale implementazione, a livello unionale, di una base imponibile comune armonizzata, in difetto di complementare uniformazione della regola contabile posta a monte della reportistica fiscale, non consentirebbe l'eliminazione di possibili arbitraggi e distorsioni della concorrenza fiscale tra gli Stati Membri, potendo questi ultimi comunque favorire determinati settori produttivi in sede contabile (con conseguenti effetti fiscali indiretti), potenzialmente integrando un elemento di selettività discrezionale censurabile come Aiuto di Stato. Sui benefici spontanei che la CCTB potrebbe apportare in termini di armonizzazione dei principi contabili si rimanda a N. VÈRON, G.B. WOLFF, *Capital Markets Union: A Vision for the Long Term*, in *J. Fin. Reg.*, 2016, 148.

Il beneficio riguarderebbe anche i processi di semplificazione della disciplina fiscale: in tal senso, la dottrina²⁴⁹ ha evidenziato l'utilità di una sostanziale riduzione delle differenze tra risultanze di bilancio (civilistico) e base imponibile, per evitare tendenze, particolarmente rilevanti, ad esempio, nell'ordinamento italiano, di demoltiplicazione di disposizioni fiscali secondo un approccio casistico e non di principio; è evidente, infatti, che la contabilità costituisca, quantomeno astrattamente, un oggettivo sistema di determinazione dei valori.

Da una stretta interdipendenza tra bilancio e base imponibile comune, peraltro, potrebbero derivare vantaggi sia per i soggetti direttamente destinatari di un CCTB, sia per attori esterni a questo perimetro.

Quanto ai primi, ne risulterebbero maggiormente avvantaggiati i gruppi di maggiori dimensioni, che sono i destinatari principali dei progetti di CCTB, dove la presenza di *stakeholders* di varia natura, soggetti finanziatori ed una tendenziale diluizione del capitale sociale e degli azionisti, tale da non renderli direttamente coinvolti nella gestione societaria, favorisce la redazione di una reportistica contabile tendenzialmente riflettente gli effettivi risultati di gestione nel singolo esercizio.

Quanto ai secondi, benefici ulteriori potrebbero ritrarsi per esempio nei rapporti tra il gruppo (che consolida la base imponibile) e le controllate residenti in Paesi extra-UE; si pensi, nell'ambito della determinazione dei prezzi di trasferimento, alla corretta individuazione delle basi di costo utilizzate nell'ambito dei metodi tradizionali come il *Cost Plus Method* od il *Resale Price Method*, che inevitabilmente fanno riferimento ai dati espressi nei singoli bilanci delle consociate.

D'altro canto, però, dal punto di osservazione dei diretti destinatari del bilancio, siano essi i soci, nel caso dei principi contabili nazionali maggiormente diffusi, o gli investitori nel caso degli *standards* IFRS, un riallineamento sostanziale tra base imponibile (comune) e bilancio potrebbe in astratto condurre i redattori a minimizzarne i valori contabili al fine di contenere il carico fiscale, non consentendo agli *stakeholders* una adeguata valutazione delle consistenze aziendali/sociali.²⁵⁰

²⁴⁹ A giudizio di M. GRANDINETTI, *Accounting and Taxation: Italy*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS7IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 130, il Legislatore italiano, già con la legge delega del 1971, aveva coltivato questa idea di semplificazione sostanziale in relazione alla determinazione della base imponibile dei redditi societari.

²⁵⁰ Impostazione, questa, quanto all'ordinamento italiano, stigmatizzata dalla dottrina italiana, che l'ha ritenuta estremamente semplicista, in quanto non terrebbe conto della rigidità della disciplina contabile, che consente sì margini di apprezzamento a livello valutativo, ma determina al contempo l'illegittimità di scritture meramente strumentali. Così G. ZIZZO, *Regole generali sulla determinazione del reddito d'impresa*, in AA.VV., *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, F. TESAURO (a cura di) Torino, 1994, 483, e M. GRANDINETTI, *Il principio di derivazione nell'IRES*, Torino, 2016, 66.

Questa argomentazione è stata peraltro utilizzata da un lato²⁵¹ per sostenere che, nell'ambito di una armonizzazione integrata della base imponibile e dei principi contabili nell'ambito dell'Unione, la prima dovrebbe precedere i secondi, e non viceversa, come affermato dalla stessa Commissione Europea nell'ambito della Comunicazione COM (2001) 582; la preventiva adozione di regole contabili comuni non sarebbe di alcuna utilità, in questi termini, per il raggiungimento dell'armonizzazione in materia fiscale.

Dall'altro lato²⁵², in via ancor più radicale, si è sostenuto che, proprio per i rischi sopra menzionati, la soluzione ottimale risiederebbe proprio nella completa separazione tra disciplina contabile e fiscale, così da sterilizzare in via definitiva le sottostime valutative effettuate ai soli fini di ridurre la base imponibile; non vi sarebbero così più influenze sulle scritture contabili derivanti dai mutamenti della disciplina fiscale.

Eppure, il riavvicinamento tra le menzionate discipline consentirebbe di porre un limite minimo dimensionale alla base imponibile, che non potrebbe risultare inferiore alle risultanze di bilancio²⁵³, salvo che la legislazione fiscale diversamente preveda per specifiche finalità, anche agevolative.

È stato infine segnalato il rischio di una possibile ingerenza implicita della Corte di Giustizia in materia di fiscalità diretta, ed in particolare nell'ambito della determinazione della base imponibile, laddove si raggiungesse una piena

²⁵¹ S. D. SELBACH, *op. cit.*, 577.

²⁵² Cfr. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *The Relationship Between Taxation and Financial Reporting*, Parigi, 1987, 9.

²⁵³ Tale assunto si basa, principalmente, sul principio di preventiva imputazione a bilancio di un componente ai fini della sua rilevanza nell'ambito della tassazione di impresa. Nell'ordinamento italiano detto principio è stato cristallizzato dal Legislatore tributario sia nel Testo Unico del 29 gennaio 1958 n. 645 sia nell'articolo 74, comma secondo del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, ed è stato riconosciuto legittimo dalla Corte Costituzionale a più riprese, sia con la sentenza del 28 dicembre 1970 n. 201, che con la sentenza del 17 novembre 1982 n. 186, nonostante le critiche opposte in dottrina circa la possibile lesione del principio di capacità contributiva, nonché la mancata proporzionalità di una sua configurazione come sanzione impropria (Cfr. R. LUPI, *Sulla legittimità costituzionale del secondo e terzo comma dell'art. 74 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 597*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1983, 110.; L. DEL FEDERICO, *Le sanzioni improprie nel sistema tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 697). Il principio menzionato appare oggi, in realtà, fortemente mitigato dall'articolo 109, comma quarto, lettera b) del TUIR, che prevede ora la deducibilità dei costi sostenuti in relazione a ricavi che, ancorché non iscritti a conto economico, abbiano concorso alla determinazione del reddito imponibile, sempreché risultino da elementi certi e precisi, ancorché presuntivi, che il contribuente è chiamato a provare (da ultimo Cass. Sez. V, 15 luglio 2020, n. 14990). Ancor più, nell'ambito dell'accertamento d'ufficio dei redditi societari, anche in assenza di contabilità, la Corte di Cassazione ammette la deduzione di costi, correlati al reddito di impresa, anche se non assentiti da elementi connotati da gravità e precisione, sull'assunto che l'esistenza di proventi tassabili implichi sempre il sostenimento di voci di costo (recentemente Cass. Sez. VI, 14 aprile 2021, n. 9784 e Cass. Sez. VI, 11 novembre 2021, n. 33545).

armonizzazione tra principi contabili e fiscali mediante un atto legislativo comunitario²⁵⁴.

Incidentalmente, appare utile sottolineare, quanto alla validità di una derivazione forte dalle risultanze di bilancio per la base imponibile dei redditi societari, che anche nell'ambito di ordinamenti fortemente permeati dalla regola di diritto comune, come quelli inglese e statunitense, si è prospettata l'introduzione di un principio di "presa diretta" della base imponibile dalla reportistica di bilancio, proprio in una prospettiva di semplificazione indirizzata alle piccole-medie imprese.

Mentre nel Regno Unito si è effettivamente registrato un progressivo riconoscimento delle risultanze di bilancio ai fini fiscali, nell'esperienza USA il tema ha conosciuto esiti differenti.

Nell'ordinamento statunitense si sono in effetti riscontrati, anche in tempi più risalenti, riferimenti e raccordi tra disciplina contabile e fiscale, sin dall'introduzione della prima imposta sui profitti societari del 1894²⁵⁵.

Appare altresì rilevante richiamare il *Tax Reform Act* del 1986, dove, al fine di consentire l'agevole applicazione di un *minimum corporate tax*, furono introdotti meccanismi di aggiustamento atti a consentire la derivazione della base imponibile fiscale direttamente dalle scritture contabili, prospettando dunque un modello simile a quello dell'Europa continentale.

Ad oggi, ad esempio, alcuni espressi riferimenti ai principi contabili si possono ritrovare all'interno dell'*Internal Revenue Code* (IRC), come quello di preventiva realizzazione per spese e proventi²⁵⁶.

Detti meccanismi furono immediatamente oggetto di aspre critiche proprio nella prospettiva che l'autorità fiscale statunitense, ancorché formalmente non

²⁵⁴ Cfr. W. SCHÖN, *International Accounting Standards- A Starting Point for a Common European Tax Base?*, in *Eur. Tax.*, 2004, p. 432-433.

²⁵⁵ Ci si riferisce alla Sezione 27 del *Wilson-Gorman Tariff Act*, datato 28 agosto 1894, successivamente giudicata incostituzionale dalla Corte Suprema con la pronuncia *Pollock vs Farmer 's Loan and Trust Co*, 158 U.S. 601,639 (1895) in ragione dell'assenza di un meccanismo di apporzionamento dell'imposta. Successivamente, ulteriori riferimenti al principio di preventiva realizzazione di costi e ricavi si rinveniva anche nella *U.S. Income Tax* del 1913, come riporta S. J. WILLIS, *Accounting and Taxation: United States*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS7IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, (a cura di) M. GRANDINETTI, Alphen aan den Rijn, 2016, 220.

²⁵⁶ Va però evidenziato, che, nei fatti, la disciplina fiscale si è poi è sviluppata in sostanziale autonomia rispetto a quella contabile, tanto è vero che, ad esempio, il menzionato *accrual principle*, descritto alla sezione 446 dell'IRC, risulta soltanto opzionale, e non obbligatorio per il contribuente.

legittimata in tal senso, potesse ingerire nelle scelte applicative degli US GAAP, circostanza questa che è invece talvolta riconosciuta nei sistemi di *civil law*²⁵⁷.

Critiche che, infine, furono fatte proprie dalla stessa *Supreme Court* americana²⁵⁸, che ebbe a sottolineare come, stante la diversità di fini perseguiti dalla

²⁵⁷ In dottrina, per una panoramica sui rapporti esistenti tra potere di accertamento tributario in materia di redditi societari e disciplina contabile nell'ordinamento italiano, si rimanda, anzitutto, ad A. CONTRINO, *Rapporti "bilancio/dichiarazione" e poteri di accertamento dell'Amministrazione finanziaria*, in *Corr. Trib.*, 2015, 91 ss.; G. ZIZZO, *Il principio di derivazione a dieci anni dall'introduzione dell'Ires*, in *Rass. Trib.*, 2014, 1311 ss. Storicamente, come sintetizzato da A. FANTOZZI, *Attualità del pensiero di Ezio Vanoni in tema di accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2000, 611 ss., anche dopo l'introduzione del d.P.R. 29 gennaio 1958 n. 645, che aveva cristallizzato il principio di diretta rilevanza delle risultanze di bilancio nella determinazione del reddito di impresa (si pensi all'articolo 28, che imponeva l'allegazione delle scritture contabili alla dichiarazione, o l'articolo 44, che prescriveva come dette scritture dovessero essere redatte al fine di assicurare una chiara individuazione degli elementi attivi e passivi posti a base della determinazione del reddito), la tendenza dell'Amministrazione alla determinazione del reddito secondo altri parametri rimase diffusa. In termini assoluti, sussistono due principali linee interpretative: la prima, orientata a riconoscere all'Amministrazione finanziaria il potere di verificare la corretta applicazione dei principi contabili a monte del reddito imponibile, si basa sulla circostanza che il dato espresso nel conto economico rappresenterebbe *ex se* indice di capacità contributiva (tendenzialmente) effettiva. La seconda, invece, propende per l'assenza di tale possibilità di sindacato, anche per ragioni normative, atteso che, in materia di IRES, non sussisterebbe, salve specifiche disposizioni (come l'articolo 94, comma 4-bis del TUIR, che richiama espressamente il corretto uso dei principi contabili internazionali nella valutazione dei titoli immobilizzati) una norma generale legittimante, come accade, invece, nell'IRAP (articolo 5, comma quinto, del d.l.gs. 15 dicembre 1997 n. 446). Peraltro, la stessa Amministrazione finanziaria, con la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27 maggio 1994, n. 73 (risposta a quesito 3.13), ha affermato, in linea di principio, l'impossibilità di sindacare le scelte contabili effettuate dal contribuente. Una possibile distinzione, prospettata in dottrina (cfr. M. BEGHIN, *Gli ammortamenti tecnici dei beni materiali dopo la legge finanziaria 2008*, in AA.VV., *Finanziaria 2008*, G. FRANSONI (a cura di), Milano, 33, ma anche A. VIOTTO, *Le classificazioni di bilancio tra determinazione del reddito di impresa e applicabilità delle norme antielusive*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2006, 85) quanto all'estensione del sindacato sulle scritture contabili, può essere quella tra errata applicazione dei principi contabili (laddove il Legislatore vi faccia espresso riferimento) e scelte gestionali o classificatorie da questi ultimi consentite. Rispetto a queste ultime si è sostenuto che il potere di sindacato dell'Amministrazione sia sostanzialmente limitato, poiché, ad esempio, la valutazione sulla classificazione di un *asset* non può essere oggettivizzata in ragione della sua natura, ma deve guardare alla sua funzione fattuale nell'ambito dell'attività di impresa: in tal senso M. MICCINESI, *Le plusvalenze d'impresa*, Milano, 1993, 141; M. LOGOZZO, *I beni relativi all'impresa*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, F. TESAURO (a cura di), Torino, 1994, 592; F. TESAURO, *Istituzioni di Diritto Tributario - Parte Speciale*, Torino, 2019, 105.

²⁵⁸ Ci si riferisce al caso *Thor Power Tool Company v Commissioner*, 439 U.S. 522 (1979), come ampiamente descritto da M. W. DEGLER, *The Corporate Minimum Tax and the Book Income Adjustment: Problems and a Possible Alternative*, in *Va. Tax. Rev.*, 1987, 771, e successivamente ripreso da W. SCHÖN, *The Odd Couple: A common Future for Financial and Tax Accounting*, in *Tax Law Rev.*, 2004-2005, 120 e 145, che ha sottolineato come la Suprema Corte, nel caso di specie, avesse sostanzialmente evidenziato che il compito delle diverse regole di determinazione della base imponibile sui redditi societari risiedesse nel proteggere gli interessi erariali. All'Amministrazione finanziaria statunitense, dunque, sarebbero conferiti ampi poteri di disconoscimento delle metodologie contabili adottate dal contribuente (ad esempio con riferimento al magazzino, come sancisce la Sezione 471 dell'IRC), laddove queste non riflettano con effettività i proventi conseguiti. Tale approccio è criticato dall'Autore, il quale ritiene (p. 128) che la rilettura da parte dell'IRS delle scritture contabili in chiave fiscale costituirebbe una rottura di principi, laddove in sede di redazione del bilancio dominerebbe quello di prudenza, mentre l'interesse fiscale lo escluderebbe.

reportistica contabile, volta ad assicurare l'adeguata informazione ai soci ed ai creditori, rispetto a quella fiscale, orientata ad agevolare la riscossione delle imposte, il bilancio non potesse ritenersi valido strumento di determinazione della base imponibile.

Ad oggi può dirsi come il modello statunitense si ponga in un regime intermedio, dove la disciplina contabile adottata dal contribuente costituisce certamente il punto di partenza per la determinazione della base imponibile, pur in presenza di numerosi elementi di specificità della disciplina fiscale, maggiori rispetto alle esperienze continentali europee di riferimento, come quella tedesca; tuttavia è necessario, pena la rettifica fiscale da parte del *US Internal Revenue Service*, che la disciplina adottata contabilmente consenta di assicurare una chiara individuazione dei proventi maturati²⁵⁹.

Pertanto, ad oggi, in coerenza con la sezione 446 dello *US Internal Revenue Code*, si ritiene non possa precludersi, in astratto, anche nei rapporti con il mercato statunitense, l'applicazione uniforme di una disciplina contabile armonizzata all'interno dell'Unione, nei limiti in cui questa rispetti il principio anzi esposto.

5. Base imponibile (consolidata) comune e principi IAS/IFRS.

Come detto, già con la Comunicazione della Commissione COM (582) 2001²⁶⁰, che poneva le basi per il primo progetto CCCTB del 2011, si era prospettata, ai fini dell'introduzione di una base imponibile consolidata comune, la necessità di individuare un quadro unitario di principi contabili applicabili, attingendo direttamente dalla cornice fornita dagli *International Financial Reporting Standards* (IFRS).

Intenzione questa nuovamente ed esplicitamente ribadita con la Comunicazione COM(2003) 726 final del 24 novembre 2003²⁶¹ ed a margine della riunione informale dell'ECOFIN del settembre 2004.

²⁵⁹ Tale odierna impostazione risente certamente della crescente disapprovazione pubblica nei confronti dei casi di evasione ed elusione fiscale posti in essere negli ultimi anni dalle multinazionali statunitensi, che hanno indotto anche parte dei commentatori ad invocare una più stretta correlazione tra regola contabile e fiscale. In questo senso, ad esempio, C. WHITALKER, *How to Build a Bridge: Eliminating the Book-Tax Accounting Gap*, in *Tax Law*, 2005-2006, 997 ss.

²⁶⁰ Cfr. p. 18.

²⁶¹ Si rimanda alle pagine 16-21. La prospettiva fu analizzata in dettaglio nell'ambito di successivi incontri del *Working Group* per una CCCTB, con particolare riferimento a quello occorso nel dicembre 2007 (come riportato dal verbale CCCTB/WP/64 pubblicato nel marzo 2008) dove il gruppo di esperti statunitensi partecipanti ebbe a segnalare come la presenza di un unico centro di interpretazione dei principi contabili avrebbe apportato benefici innegabili sia nei confronti dei contribuenti sia nell'attività giurisdizionale, anche con riferimento alla Corte di Giustizia.

La posizione assunta faceva seguito ad una consultazione pubblica²⁶² promossa dalla stessa Commissione nel luglio 2003, relativa proprio al possibile collegamento, nella determinazione della base imponibile comune, con i principi contabili internazionali.

In verità, tale posizione della Commissione prendeva esplicitamente le distanze dalle conclusioni rassegnate dallo *Staff Working Paper* del 2001²⁶³, nel quale era evidenziato come l'armonizzazione dei principi contabili non avrebbe eliminato gli ostacoli fiscali presenti nel Mercato Interno e scaturenti dalle difformità tra le basi imponibili nazionali; né peraltro una regola contabile comune, secondo il predetto documento, avrebbe necessariamente determinato mutamenti nella base imponibile fiscale.

Inoltre, si aggiungeva, l'armonizzazione dei principi contabili non sarebbe stata certamente richiesta laddove si fosse proceduto all'implementazione di un sistema di *Home Taxation*, che anzi secondo alcuni²⁶⁴ avrebbe condotto ad uno spontaneo avvicinamento delle regole contabili.

L'unica prospettiva di riforma che avrebbe invece richiesto una esplicita disciplina del rapporto tra contabilità ed imposizione fiscale sarebbe stata quella della Base Imponibile Unica Europea obbligatoria.²⁶⁵

Essendosi la Commissione risolta, infine, per un progetto di segno differente, al fine di stendere una proposta organica e sistematica di base imponibile comune, affrontando anche il nodo della derivazione dal bilancio di esercizio di quest'ultima, meritoriamente fu costituito nel 2004 un apposito Gruppo di Lavoro (*Working Group*), che, secondo la visione di alcuni, avrebbe potuto porre le basi per la creazione di un *Accounting Board* all'interno dell'Unione²⁶⁶.

Progressivamente, però, lo stringente legame con gli *standards* internazionali andò ad affievolirsi, fino ad essere denegato: già con la Comunicazione COM(2006)

²⁶² Rubricata *The application of International Accounting Standards (IAS) in 2005 and the implications for the introduction of a consolidated tax base for companies' EU-wide activities*, reperibile qui https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/ias_summary_en.pdf. Diverse invero furono le critiche a detta prospettiva; gli IAS/IFRS erano ritenuti da alcuni troppo orientati agli investitori, e caratterizzati da principi che non si attaglierebbero ad una base imponibile fiscale, quali materialità, *fair value* e prevalenza della sostanza sulla forma.

²⁶³ Cfr. *Company Taxation in the Internal Market, SEC Commission Staff Working Paper N. 1681*, 2001, 405.

²⁶⁴ Cfr. S.O. LODIN, M. GAMMIE, *Home State Taxation: tax treaty aspects*, Amsterdam, 2001, 1.

²⁶⁵ Cfr. *Company Taxation in the Internal Market, SEC Commission Staff Working Paper N. 1681*, 2001, 406.

²⁶⁶ Secondo il pensiero di P. ESSERS, R. RUSSO, *op. cit.*, 45, infatti, a quest'organo si sarebbe potuto attribuire, in futuro, la responsabilità per l'adozione dei principi comuni in materia di contabilità funzionali alla determinazione della CCCTB, con l'assistenza di comitati locali insediati presso ciascun Stato Membro, così da assicurare l'adeguata conoscenza delle specificità dei singoli sistemi contabili nazionali.

157 final²⁶⁷, infatti, si affermò che la CCCTB avrebbe necessitato di regole di determinazione autonome e non formalmente correlate agli IAS/IFRS, mentre nell'ulteriore Comunicazione del maggio 2007²⁶⁸ alcun riferimento ai predetti principi era rinvenibile.

Successivamente, attraverso il diffuso studio tecnico²⁶⁹, anche relativo ai rapporti tra bilancio e base imponibile comune, rilasciato dal *Working Group*, si giunse alla conclusione che una riconciliazione formale con gli IAS/IFRS nell'ambito del progetto fosse sostanzialmente impossibile, e che, laddove alcuni elementi non fossero stati formalmente disciplinati dalla Direttiva CCCTB, il riferimento avrebbe dovuto essere alle discipline contabili nazionali dei singoli Stati Membri (paragrafo 9), senza peraltro specificare se si trattasse di discipline di diritto civile/commerciale o anche fiscali.

Intrapresa dunque la strada verso la realizzazione di una contabilità fiscale autonoma, il progetto, per adattarsi ai repentini mutamenti di orientamento in materia di principi contabili, avrebbe comunque dovuto mostrarsi flessibile ed aperto al cambiamento, anche con riferimento a definizioni fondamentali, come quella di provento tassabile, soggetta alle evoluzioni del mercato ed all'aumento delle modalità di svolgimento dell'attività di impresa.

Per raggiungere detto obiettivo, contrariamente agli auspici di alcuni, che incoraggiavano una disciplina principalmente orientata alla fissazione di regole di dettaglio, era necessario individuare un quadro di principi e definizioni sufficientemente ampie e descrittive, anche al fine di evitare conflittualità tra Stati Membri in ordine ad elementi eccessivamente puntuali²⁷⁰.

²⁶⁷ Dal titolo *Implementing the Community Lisbon Programme: Progress to date and next steps towards a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. In particolare, a pagina 7, si afferma che gli IAS/IFRS avrebbero potuto (al più) fungere da strumento di ausilio interpretativo funzionale alla creazione di regole per la base imponibile comune. Per una analisi delle argomentazioni della Commissione sul punto si rimanda a C. SACCHETTO, *Gli IAS/IFRS come punto di partenza per un imponibile comune europeo*, in *Corr. Trib.*, 2007, 3565 ss.

²⁶⁸ Cfr. COM(2007) 223 final, *Implementing the Community Programme for improved growth and employment and the enhanced competitiveness of EU business: Further Progress during 2006 and next steps towards a proposal on the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*.

²⁶⁹ Ci si riferisce al documento CCCTB/WPP057, *COMMON CONSOLIDATED CORPORATE TAX BASE WORKING GROUP (CCCTB WG) CCCTB: possible elements of a technical outline*, 2007, 5. L'impossibilità di riconoscere un collegamento formale con i principi contabili internazionali deriverebbe, secondo lo studio, dal mancato riconoscimento, in numerosi Stati Membri, degli IAS/IFRS per la redazione delle scritture contabili individuali, nonché la irrilevanza, per altri Paesi, dei detti principi ai fini fiscali.

²⁷⁰ Come sottolineato da W. SCHÖN, *Group Taxation and the CCCTB*, in *Tax Notes Int.*, 2007, 1076. Peraltro, l'impossibilità di addivenire ad una disciplina eccessivamente dettagliata derivava anche, come riconosciuto dallo stesso *Working Document* del 2007, dallo strumento giuridico da utilizzarsi per l'introduzione di una CCCTB, che doveva rinvenirsi unicamente nella Direttiva ex articolo 94 del TCE allora vigente (odierno articolo 115 del TFUE).

Dette ampie definizioni avrebbero potuto essere successivamente dettagliate attraverso il procedimento di decisione in Comitologia, come delineato dall'allora articolo 202 del Trattato sull'Unione Europea (odierno articolo 291 TFUE.); nell'ambito della Comitologia, peraltro, non è necessaria l'unanimità degli Stati Membri in sede decisionale, ma la maggioranza qualificata del comitato o del Consiglio.

L'idea, dunque, inizialmente prospettata dal *Working Group*, era quella di realizzare un *set* minimo di definizioni e principi, una cornice entro la quale i diversi sistemi contabili dei singoli Stati Membri avrebbero potuto comunque ritrovarsi, soprattutto (si aggiunge) nella prospettiva, inizialmente fatta propria dalla proposta di Direttiva del 2011, di facultizzare l'applicazione della base imponibile (consolidata) comune.

Ciò, però, a ben vedere, non presupponeva affatto l'abbandono di qualsivoglia riferimento ai principi contabili internazionali, atteso che anche questi, astrattamente, potevano ricondursi tra i menzionati diversi sistemi contabili adottati dagli Stati Membri (tra cui, allora, il Regno Unito), e quindi da riconciliare all'interno del *framework* autonomo appositamente sviluppato per la CCCTB.

Coerentemente con gli approdi cui era giunto il Gruppo di Lavoro, all'interno del pacchetto di Direttive del 2016, sulla scorta di quanto accaduto con la prima proposta del 2011²⁷¹, non vi è alcun riferimento ai principi IAS/IFRS, ancorché questi, sin dai primi commenti, erano ritenuti avere comunque una significativa influenza²⁷², quantomeno con riferimento alla tassazione consolidata che, presenta normalmente differenze minori tra regola contabile e fiscale.

²⁷¹ Come rileva M. GRANDINETTI, *Aspetti comparati e prospettive europee (CCCTB)*, in AA.VV., *La fiscalità delle società IAS/IFRS*, G. ZIZZO (a cura di), Milano, 2011, 33 ss. nelle note esplicative della proposta di direttiva CCCTB COM(2011) 121 final si sosteneva infatti che: "Harmonisation will only involve the computation of the tax base and will not interfere with financial accounts. Therefore, Member States will maintain their national rules on financial accounting and the CCCTB system will introduce autonomous rules for computing the tax base of companies. These rules shall not affect the preparation of annual or consolidated accounts."

²⁷² Cfr. AA.VV., *The Influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting Disclosure and Corporate Law Accounting Concepts- "A Clash of Cultures"*, P. ESSERS, T. RAAIJMAKERS, R. RUSSO, P. van der SCHEE, L. van der TAS, P. van der ZANDEN (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2009, xvii. Oltretutto, come sottolineato da T. NEALE (già a capo della Task Force della Commissione Europea per il progetto CCCTB), *CCCTB: How far have we got and what are the next steps?*, in AA.VV., *Common Consolidated Corporate Tax Base*, M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER (a cura di), Vienna, 2008, p. 41, i principi contabili internazionali rappresentano una cornice comunque ampiamente nota a tutti gli Stati Membri, e pertanto la discussione relativa alla loro influenza sulla base imponibile comune prenderebbe comunque le mosse da un sostrato di conoscenze comuni. Secondo lo studio condotto da C. SPENGLER, Y. ZÖLLKAU, *Common Corporate Tax Base (CC(C)TB) and Determination of Taxable Income- An International Comparison*, Heidelberg, 2012, XXII, nel progetto del 2011 si registrava un sostanziale allineamento ai principi contabili internazionali, residuando alcuni caratteri differenziali tendenzialmente di minor rilievo, di natura principalmente tecnica o formale.

In particolare, nella proposta di Direttiva del 2011 si affermava che le disposizioni per la determinazione della base imponibile non avrebbero in alcun modo inciso sulle Direttive contabili esistenti (considerando 9).

Si è ritenuto²⁷³ che detta scelta fosse giustificata dalla volontà, da parte della Commissione, di evitare possibili conflitti (tra Stati Membri) in merito ai rapporti tra regola contabile e fiscale, e che ci si trovasse di fronte, in sostanza, alla definitiva presa di coscienza dell'impossibilità di progredire nell'ambito dell'armonizzazione dei principi contabili²⁷⁴.

Una simile armonizzazione, più in generale, ha certamente posto degli interrogativi, non soltanto quanto alla compatibilità astratta dei principi contabili internazionali a riflettere efficacemente la realtà economica dell'impresa multinazionale e la sua capacità contributiva, ma, soprattutto, con riguardo all'impatto che la loro generalizzata introduzione in tutti gli ordinamenti degli Stati Membri avrebbe determinato, in termini di necessari aggiustamenti, convivenza con i principi contabili nazionali, presenza o meno di una regola fiscale vicina o lontana a quella economico-valutativa.

Tutto questo, dal punto di osservazione della Commissione, avrebbe potuto generare un aumento, e non una riduzione, degli oneri di *compliance* per i gruppi assoggettati al regime CCCTB, tali da rendere sostanzialmente vano l'intento semplificatorio della disciplina.

Tuttavia, come si è detto, la volontà di creare un *set* di regole autonome, ancorché pienamente legittima, imponeva un livello di dettaglio significativo, condito da apposite note esplicative ed esemplificazioni, che non sono state successivamente trasfuse nel testo delle proposte di Direttiva; senza contare che, a tal riguardo, proprio il detto strumento legislativo mal si concilia con la richiesta puntualità delle disposizioni.

In ogni caso, la posizione assunta dalla Commissione prima, e successivamente dal *Working Group*, si poneva in un contesto temporale in repentina evoluzione, dove l'applicazione dei principi contabili internazionali, favorita dal Regolamento 1606/2002, risultava del tutto embrionale.

L'indagine che qui si vuole proporre, a distanza di 20 anni dall'approvazione di detto Regolamento, è volta a scrutinare l'effettiva esistenza di differenze contabili tra gli ordinamenti degli Stati Membri ed il *framework* IAS/IFRS, tale da rendere non proficuo un processo di armonizzazione dei principi contabili che si ponga quale premessa logica della costruzione di una base imponibile comune.

²⁷³ Cfr. B. J. M. TERRA, P. J. WATTEL, *European Tax Law*, Alphen aan den Rijn, 2012, 800.

²⁷⁴ Cfr. C. RICCI, *La proposta di Direttiva sulla CCCTB: profili soggettivi, base imponibile e suo consolidamento*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2012, 1039.

6. *Principi contabili comuni e piccole-medie imprese (PMI).*

Come già evidenziato nel capitolo I, la Commissione Europea, in via di ulteriore semplificazione, aveva quantomeno inizialmente prospettato per le PMI l'applicazione del modello di *Home State Taxation*, in sostituzione del più articolato progetto per una CCCTB.

In verità, anche detto modello non sfugge alle criticità relative all'assenza di un impianto di regole contabili comuni, anche se non ne presuppone l'armonizzazione, stante comunque la necessità di un avvicinamento tra regola contabile e fiscale nella prospettiva di un mutuo riconoscimento tra sistemi di calcolo della base imponibile.

È noto come i principali problemi che si frappongono all'espansione delle attività transnazionali comunitarie per le piccole-medie imprese risiedano nella necessità di dover istituire onerosi sistemi di determinazione dei prezzi di libera concorrenza nell'ambito delle operazioni con consociate, oltre all'impossibilità di consolidare le perdite transfrontaliere, tema questo più generale che ad oggi risulta essere l'unico direttamente affrontato dalla Commissione²⁷⁵.

In tal senso, proprio con riguardo alle PMI, rimarchevole pare il principio contabile IASB per l'applicazione degli IAS/IFRS alle piccole-medie imprese²⁷⁶, la cui analisi appare di sicura utilità sia per l'eventuale introduzione della *Home State Taxation* che della CCCTB, in quanto costituisce, secondo la prospettiva qui proposta, uno slancio di semplificazione contabile che favorirebbe l'estensione dei modelli di integrazione fiscale europea anche per i gruppi di minori dimensioni.

Il menzionato principio contabile, ad oggi già riconosciuto in molti ordinamenti, compreso quello statunitense, si connota per significativi elementi di semplificazione a beneficio degli enti di minori dimensioni che vogliano comunque dotarsi di una reportistica finanziaria generalizzata e pubblica.

Tra gli elementi di semplificazione si segnala una determinazione agevolata e lineare dell'ammortamento dell'avviamento, la riduzione delle categorie degli strumenti finanziari, una procedura semplificata di *hedge accounting*, la deduzione piena ed immediata dei costi sostenuti per ricerca e sviluppo.

Ora, la reportistica generalizzata e semplificata descritta dal principio potrebbe costituire, come si sostiene con riguardo al progetto per una CCTB, un terreno fertile per l'estrazione di regole comuni fiscali tese ad armonizzare la base imponibile anche per le piccole-medie imprese, senza determinare aggravii procedurali eccessivi, tema questo che, come si ha avuto modo di sottolineare, ha costituito una delle

²⁷⁵ Cfr. COM(2006)824 del 19 dicembre 2006.

²⁷⁶ Nel 2005, a ben vedere, si era già consumata, in Gran Bretagna, una prima esperienza di codificazione di principi contabili applicabili alle PMI, nella specie i *Financial Reporting Standard for Small Entities* rilasciato dall'*Accounting Standards Board*.

principali argomentazioni contrarie all'allargamento della base imponibile comune alle PMI.

Del resto, la stessa Unione Europea²⁷⁷ aveva riconosciuto nella convergenza verso gli IAS/IFRS una prospettiva concreta di armonizzazione delle informazioni finanziarie delle società, che possono certamente fungere, in prospettiva, da sostrato comune per una CCCTB, assumendo, lo si ribadisce, una generalizzata applicazione del principio di derivazione rafforzata in tutti gli Stati Membri.

Inoltre, la stessa Commissione Europea si è, nel corso del tempo, progressivamente orientata verso la semplificazione della reportistica contabile per le piccole e medie imprese, a partire, ad esempio, dalle già menzionate Direttive 2001/65/CE e 2003/51/CE²⁷⁸.

E, ancora, la Commissione Europea, con la già descritta Comunicazione COM(2007) 223, nella prospettiva di semplificazione e di riduzione degli oneri di *compliance* per le PMI, proponeva ad esempio la non applicazione delle Direttive contabili alle “microsocietà”, atteso che queste, caratterizzate da un numero di *stakeholders* particolarmente esiguo, a cui solitamente è ben nota la situazione economico-finanziaria dell'ente, non dovrebbero essere gravate da particolari obblighi informativi.

Semplificazione, peraltro, incoraggiata anche successivamente²⁷⁹, sottolineando come la presenza di un *set* di regole contabili comuni, appositamente disegnate per le imprese di minori dimensioni, avrebbe facilitato anche gli investimenti da parte dei terzi nel capitale di quest'ultime.

Si noti peraltro che il principio IAS/IFRS applicabile alle PMI si presta, in astratto, ad un utilizzo indefinito, atteso che la qualificazione di piccola-media impresa non è subordinata ad alcun elemento dimensionale o quantitativo.

Nella prefazione al principio è infatti chiarito come la determinazione di una soglia quantitativa non costituisca elemento valutato dall'*accounting board*; più in generale, l'applicazione dello *standard* appare diretta a tutte le società che, antecedentemente al passaggio agli IAS/IFRS, non posseggano una contabilità pubblica, o decidano di non pubblicare documenti finanziari all'indirizzo di utenti esterni, non abbiano immesso strumenti di debito o di capitali nel mercato, e non siano sottoposte al controllo di intermediari finanziari, compagnie assicurative, investitori istituzionali.

²⁷⁷ Vedasi il regolamento n. 1606 del 19 luglio 2002 e la Direttiva 2003/51/CE.

²⁷⁸Attraverso la quale, ad esempio, si consentiva agli Stati Membri di esonerare le PMI dalla compilazione della reportistica relativa alle operazioni non finanziarie (introducendo, all'articolo 46 della Quarta Direttiva, il paragrafo quarto). Il percorso ha poi conosciuto un ulteriore sviluppo con le semplificazioni offerte dalla Direttiva 2013/34 (articolo 3) che, pur costituendo un regime opzionale, sono state recepite dal Legislatore italiano con il d.lgs. 139/2015.

²⁷⁹ Cfr. Libro Verde della Commissione COM(2015) 63 final, *Bulding a Capital Markets Union*, 14.

La mancata indicazione di un requisito dimensionale potrebbe, secondo la lettura che qui si propone, costituire un significativo vantaggio per l'implementazione elastica, in una prospettiva di armonizzazione contabile/fiscale attraverso l'assimilazione degli *standards* IFRS per le PMI, perché consentirebbe di non dover preventivamente giungere ad una comune definizione quantitativa delle piccole medie-imprese, con relative modifiche delle singole legislazioni domestiche.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che il requisito dimensionale minimo possa autonomamente definirsi pur in assenza di una espressa regolamentazione, in considerazione del fatto che l'applicazione di un principio contabile, ancorché semplificata, essendo orientata alla migliore informazione aziendale nei confronti dei terzi (tra cui, potenzialmente, l'Erario) impone, di fatto, una dimensione di impresa adeguata, in termini di capitalizzazione e di consistenza delle poste contabili, in assenza delle quali le rilevazioni in bilancio postulate dagli IAS, ancorate al requisito della *substance over form*, troverebbero difficile applicazione²⁸⁰.

Occorre comunque opportunamente evidenziare come lo sviluppo di una disciplina contabile appositamente ritagliata sulle esigenze e dimensionamento delle PMI, da giudicarsi sicuramente con favore, imporrebbe comunque, come è stato sottolineato²⁸¹, un complessivo ripensamento della relativa disciplina fiscale dei redditi societari per detti enti, attraverso l'introduzione di una sistematica disciplina di riferimento.

Da più osservatori è stato segnalato come il dato contabile, per soggetti di minori dimensioni, non consenta di poterne ritrarre una corretta determinazione dell'imponibile fiscale ai fini dei redditi societari; ciò non tanto per l'onerosità della corretta tenuta delle scritture e di altri adempimenti, che potrebbe essere opportunamente risolta mediante opportuni interventi del Legislatore comunitario, quanto perché il risultato di conto economico, nelle realtà di più modesta dimensione, è spesso influenzato da personalismi dell'imprenditore-gestore, che può più agevolmente plasmare la rendicontazione a suo beneficio (in termini fiscali, attraverso l'aumento ingiustificato dei costi di esercizio) rispetto ad un ente di grandi dimensioni, i cui amministratori, distinti dagli azionisti, rispondono a questi della propria gestione, e dove le rilevazioni contabili sono sottoposte a controlli rigorosi da parte di organismi terzi.

²⁸⁰ Al riguardo, pare opportuno rilevare come la stessa Commissione Europea, nell'ambito del proprio documento consultivo (2003) *The application of international accounting standards IAS in 2005 and the implications for the introduction of a consolidated tax base for companies'EU-wide activities* abbia sostanzialmente rilevato l'esistenza del problema della differente rilevanza "materiale" ai fini contabili tra un gruppo multinazionale ed una PMI, osservando come tale circostanza possa riverberarsi nell'attività di controllo delle amministrazioni fiscali, in termini di uguaglianza sostanziale (par. 2.6.).

²⁸¹ A. GIOVANNINI, *Il Re Fisco è nudo*, Milano, 2016, 135.

In alcuni ordinamenti europei, è stato riportato²⁸², la consapevolezza dell'inadeguatezza del modello di derivazione dal risultato di esercizio della base imponibile fiscale ha condotto al suo abbandono, a beneficio di determinazioni forfettarie o consensuali tra contribuente ed Amministrazione finanziaria competente.

Ciò ha condotto la dottrina a ritenere che l'uniformazione delle modalità di determinazione dei redditi societari, a prescindere dagli elementi dimensionali delle imprese, non consentisse una adeguata rispondenza ai canoni della capacità contributiva, dell'affidabilità dei fatti che si pongono a monte del calcolo della base imponibile, della semplificazione dei regimi.

La mancata estensione (ancorché su base volontaria) di una CCTB alle PMI costituirebbe un ulteriore elemento di inefficienza del Mercato Unico; ciò in quanto alle già presenti difficoltà di accesso delle imprese minori all'attività intracomunitaria si aggiungerebbe anche l'impossibilità di beneficiare degli elementi di consolidamento propri del progetto medesimo.

Tuttavia, l'opportunità di promuovere un progetto di armonizzazione omogeneo, sotto il profilo contabile e fiscale, sia per le imprese di grandi dimensioni sia per le PMI, oltre a non apparire oggi al centro dell'agenda della Commissione Europea, pare in definitiva scontare quantomeno due profili di criticità decisivi, che riguardano, in particolare, il rispetto dei già menzionati principi di sussidiarietà e proporzionalità che si pongono a fondamento dell'armonizzazione ex articolo 115 TFUE.

Sotto il profilo della sussidiarietà, appare fortemente dubitabile che il Legislatore comunitario possa affrontare più incisivamente il tema della fiscalità transazionale delle PMI rispetto agli Stati Membri, proprio perché la circostanza, confermata dalla Commissione stessa, che le piccole e medie imprese accedono con difficoltà al Mercato Unico testimonia come il punto di osservazione dell'Unione sul tema sia più prospettico che attuale e concreto, e difetti di parametri oggettivi per verificare quali siano gli strumenti di attuazione più profittevoli.

Quanto poi all'eventuale proporzionalità dell'azione, che dovrebbe connotarsi, secondo la tesi per cui qui si propende, per un doppio livello di armonizzazione, prima contabile (con adesione al principio IASB, che peraltro, non gode ancora di una osservazione statistica di utilizzo sufficientemente dimensionata) e poi fiscale (con una CCTB, magari opportunamente rivista in ragione dei destinatari), appare evidente come lo sforzo profuso sarebbe largamente eccedente i possibili benefici ottenibili.

²⁸² Cfr. E. LONGOBARDI, *L'esperienza della Francia e della Gran Bretagna: quali indicazioni per la politica tributaria*, in AA.VV., *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, E. GERELLI, R. VALIANI (a cura di), Milano, 1984, 238.

Per le ragioni anzidette, ferma l'opportunità per il Legislatore comunitario di incentivare l'uso dello *standard* contabile internazionale semplificato attraverso appositi provvedimenti, consistenti anche in una Direttiva o Regolamento di recepimento, allo stato attuale si ritiene che il processo di armonizzazione della base imponibile per le PMI europee non possa costituire una priorità strategica.

7. Differenze generali tra discipline contabili nazionali e IAS/IFRS ed effetti fiscali.

La presente analisi non può prescindere dal sottolineare l'esistenza, nell'ambito degli *standards* internazionali, di un *Conceptual framework for financial Reporting*, redatto nel 1989 dallo IASC ed aggiornato dallo IASB al fine di definire obiettivi, caratteristiche e definizioni delle scritture contabili.

Il *framework*, pur non essendo stato oggetto di espresso recepimento da parte del Legislatore comunitario, influenza e conforma numerosi principi della disciplina contabile dell'Unione, come si vedrà *infra*²⁸³.

I principi contabili internazionali, infatti, si presentano come *principle based*, diversamente, ad esempio dall'ordinamento contabile delineato dagli US GAAP; tuttavia, alla fissazione di principi si accompagnano note esplicative e guide di applicazione, ed il *framework* ne rappresenta certamente un esempio.

Tale strumento presenta indubbiamente una utilità intrinseca nel costituire elemento di chiusura e supporto residuale per il redattore del bilancio, strumento che invece difetta, o comunque deve ritenersi implicito, in numerosi ordinamenti degli Stati Membri imperniati su modelli di *civil law*.

Per quanto di interesse, i due principi nell'ambito del *framework* che appare anzitutto opportuno richiamare sono sicuramente quello di competenza (*accrual basis accounting*) e quello della continuità aziendale (*going concern assumption*).

Il primo principio, individuato al paragrafo 17 dell'odierno *framework*, appare certamente più familiare alle esperienze continentali nell'Unione, tra cui l'Italia, e ne è certamente una riprova l'allineamento dell'ordinamento comunitario operato già con la menzionata Quarta Direttiva²⁸⁴.

Può dunque certamente affermarsi che si tratti di principio comune ad entrambi gli ordinamenti contabili; ancorché non esplicito in dettaglio nell'ambito del

²⁸³ Questo perché il *framework* non costituisce un principio contabile in senso proprio, ma un quadro sistematico applicativo degli IAS/IFRS. Nell'ambito della gerarchia dei principi, come definita nello IAS 8, il *framework* svolge altresì funzione integratrice, laddove nessun'altra singola regola contabile trovi applicazione nel caso concreto.

²⁸⁴ In particolare, la sezione 31.

framework IAS/IFRS, l'IFRS 15 in materia di iscrizione dei ricavi ne costituisce dettagliata guida applicativa.

Il principio di continuità aziendale appare invece più problematico, perché impone che nella redazione delle scritture si assuma che le attività dell'impresa proseguiranno anche in futuro; al contempo, la sua applicazione non è corredata da una specifica procedura all'interno del *framework*.

È evidente che la *going concern assumption* si riconcili agevolmente con l'ambiente IAS/IFRS, dove i destinatari dell'informativa contabile sono principalmente gli investitori²⁸⁵, che devono poter disporre di una prospettiva futura di redditività del loro capitale di rischio; apparentemente, tale principio potrebbe porsi in conflitto con quello di prudenza, diffuso invece nell'approccio continentale, in considerazione dei diversi soggetti cui il bilancio si rivolge (soci e creditori, ma anche l'Amministrazione finanziaria), che impone invece la registrazione dei costi quando essi siano ragionevolmente prospettabili ed i ricavi quando effettivamente realizzati²⁸⁶.

Questa diversificazione assume riflessi immediati nell'ambito della base imponibile, laddove il principio di prudenza, imponendo una contabilizzazione cautelativa dei costi, tende a ridurre l'ammontare complessivo della base imponibile, a differenza del sistema IAS/IFRS, maggiormente orientato, come anticipato, a consentire all'investitore una visione di profittabilità aziendale, tendente a valorizzare i componenti di segno positivo; tanto più che, peraltro, né il *framework*, né alcuna specifica indicazione all'interno dei singoli principi contabili, pongono il divieto di esporre utili non transitati nel conto economico.²⁸⁷

Tuttavia, sin dall'approvazione della Quarta Direttiva, anche il principio di continuità aziendale è divenuto parte della cornice giuridica europea in materia di contabilità, ancorché limitata ai soggetti destinatari della disciplina comunitaria; ciò anche se questa persegue fini parzialmente difformi dagli IAS/IFRS, quali la chiara

²⁸⁵ Come enuncia lo IAS 1 al paragrafo 7, il bilancio ha come scopo quello di soddisfare le esigenze (informative) di coloro che non hanno la possibilità di richiedere all'ente dettagliate informazioni contabili a loro personalmente utili.

²⁸⁶ Principio di prudenza che, peraltro, fu fatto esplicitamente proprio dalla Quarta Direttiva nella menzionata sezione 31. In verità, nel contesto del *framework* IAS/IFRS, il principio di prudenza non è totalmente ignorato, ma giudicato rilevante quale accezione del principio di affidabilità.

²⁸⁷ Il divieto indicato è invece espressamente sancito dal Codice civile italiano, all'articolo 2433, comma secondo.

esposizione delle operazioni aziendali compiute in esercizi passati nonché l'incentivo all'implementazione di modelli virtuosi di *corporate governance*²⁸⁸.

Il riconoscimento della continuità aziendale non comporta alcuna deviazione dal principio di prudenza, che continua a costituire un cardine dell'iscrizione e valutazione delle poste contabili nel contesto della Direttiva.

Ciò in quanto, in termini assoluti, non esiste un conflitto antitetico tra prudenza e *going concern*, come testimonia il fatto che, dopo le consultazioni pubbliche occorse nel 2015, lo IASB abbia reintrodotta nell'ambito del *framework* il riferimento alla *prudence* nella versione aggiornata al 2018, dopo che questa era stata espunta a far data dal 2010.

Il vero elemento differenziale risiede nell'applicazione concreta dei due principi così combinati, dove per il Legislatore comunitario la prudenza impernia la reportistica contabile, tranne esplicite eccezioni (strumenti finanziari), mentre per gli IAS/IFRS l'approccio prudenziale costituisce una cautela da adottarsi in sede di stima, ma non preclude l'iscrizione di profitti allorché non ancora realizzati, salvo che sia esplicitamente proibito in via di eccezione (ad esempio, profitti realizzati in relazione ad immobilizzazioni iscritte e valutate al costo).

Quanto alla proposta di Direttiva per una CCTB, né il progetto per il 2011 né quello per il 2016 richiamano espressamente il principio di prudenza, ma esso può implicitamente inferirsi in numerose disposizioni, tra le quali, ad esempio, quelle sugli accantonamenti e sulle valutazioni di magazzino.

I principi di *going concern* ed *accrual basis* costituiscono il sostrato dal quale si sviluppano altri principi enunciati dal *framework*, che appaiono, in astratto, in linea con gli obiettivi perseguiti dalle Istituzioni comunitarie nell'ambito del processo di armonizzazione delle regole contabili, e precisamente quelli di comprensibilità, rilevanza e affidabilità.

Più in dettaglio, appare rilevante soffermarsi sul principio di affidabilità, che opera in stretta correlazione con il principio di rilevanza: in termini materiali, infatti, l'informativa contabile non può in alcun caso considerarsi rilevante, se non è a sua volta misurabile con strumenti definiti e riconoscibili.

²⁸⁸ Come peraltro indicato nel quarto Considerando della Direttiva, l'obiettivo che l'Unione si propone di raggiungere è un equo bilanciamento tra le esigenze degli investitori e delle società, al fine di non gravarle eccessivamente di oneri documentali. Inoltre, va considerato che, diversamente dal contesto degli IAS/IFRS, la Direttiva si cura di introdurre reportistica non strettamente contabile, ma maggiormente legata a temi di trasparenza: si pensi, da ultimo, alla recentissima modifica operata dalla Direttiva 2021/2101 del 24 novembre 2021, che ha implementato il *Country by Country Reporting*, anche ai fini fiscali, sul modello delle indicazioni fornite in sede OCSE.

Corollario dell'affidabilità e della rilevanza è sicuramente il principio della *substance over form*²⁸⁹, secondo il quale, dovendosi rappresentare la sostanza economica delle operazioni rilevate, è possibile derogare alla loro forma legale, se queste non riflettono assetti reali.

È evidente come detto principio possa determinare conflitti con gli ordinamenti di *civil law*, dove peraltro il principio di certezza del diritto è regola principe dei rapporti giuridicamente rilevanti²⁹⁰.

Il principio della prevalenza della sostanza sulla forma non è sconosciuto al Legislatore comunitario, che ne fa espresso richiamo all'articolo 6, paragrafo 1, lettera h) della Direttiva 2013/34; tuttavia, il suo recepimento da parte degli Stati

²⁸⁹ Esposto separatamente nell'ambito del *conceptual framework* sino al 2010 (al paragrafo 34), nella versione attuale, aggiornata al 2018, può dirsi che la prevalenza della sostanza sulla forma non costituisca un principio autonomo, ma un corollario della rappresentazione veritiera ed affidabile delle poste contabili, come sembra confermare l'odierno paragrafo 2.12: "Financial reports represent economic phenomena in words and numbers. To be useful, financial information must not only represent relevant phenomena, but it must also faithfully represent the substance of the phenomena that it purports to represent".

²⁹⁰ Emblematico, nell'ordinamento italiano, il tema della sussistenza degli elementi certi e precisi necessari a legittimare la deduzione delle perdite su crediti ex articolo 101, comma quinto del TUIR. Al riguardo, in relazione ad un soggetto IAS *adopter*, l'Amministrazione finanziaria aveva in origine affermato come il principio di preventiva imputazione a bilancio di cui all'articolo 83 del TUIR non consentisse una valutazione dei crediti secondo parametri sostanziali, ma esclusivamente formali (Cfr. Risoluzione n. 100/E del 16 maggio 2007). Ad oggi, con il progressivo diffondersi dei principi contabili internazionali, con l'introduzione, ad opera della legge 244/2007, nello stesso articolo 83, dell'espresso riferimento alla rilevanza fiscale delle valutazioni e scelte compiute in sede di redazione del bilancio secondo questi ultimi, e, ancor più nello specifico, a seguito del passaggio dallo IAS 39 all'IFRS 9, coordinato ai fini fiscali dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 10 gennaio 2018 (articolo 7), non può revocarsi in dubbio un sostanziale riconoscimento del principio della prevalenza della sostanza sulla forma, come sottolinea A. CONTRINO, *Il passaggio dallo ias 39 all'ifrs 9 e il susseguente ampliamento a talune "perdite valutative" dell'operatività della presunzione legale di sussistenza degli "elementi certi e precisi" ai fini della deducibilità*, in *Riv. Dir. Trib.*, supplemento online, del 25 settembre 2019. Sul tema, peraltro, si sono registrate posizioni ancor più radicali, volte a riconoscere, anche prima del menzionato decreto, l'automatico riconoscimento della ricorrenza degli elementi di cui all'articolo 101, comma quinto del TUIR in applicazione dei principi contabili internazionali: in questo senso M. TRIVELLIN, *Profili sistematici delle perdite su crediti nel reddito d'impresa*, Torino, 2017, 104 ss. Del resto, pur con riferimento alla contabilità nazionale, la stessa Amministrazione Finanziaria ha ritenuto, con la circolare n. 14/E del 4 giugno 2014, nell'analizzare la nuova disciplina ai fini IRES e IRAP introdotta dall'articolo 1, commi 158-161, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 in materia di perdite e svalutazioni di crediti, ed in particolare la deducibilità di quelli cancellati dal bilancio in applicazione dei principi contabili, che il novellato art. 101, comma quinto del TUIR fosse da applicare in coerenza con quanto previsto dal principio OIC 15 in materia di crediti.

Membri risulta opzionale²⁹¹, ed esso non figura espressamente tra i principi generali delle proposte di Direttiva per una CCTB.

Il principio di comparabilità, al contrario, è, quantomeno *prima facie*, tipicamente correlato alla già menzionata funzione delle scritture redatte secondo i principi contabili internazionali, vale a dire l'informativa all'investitore, che deve essere posto nella condizione di confrontare le *performances* della società/ente non soltanto con riguardo ai precedenti risultati ottenuti, ma anche in rapporto agli altri soggetti operanti nel medesimo settore di investimento.

Similmente a quanto disciplinato dalla Direttiva 2013/34/UE, anche nell'ambito dei principi contabili internazionali alla comparabilità si accompagna il principio di coerenza delle scelte contabili adottate nel tempo, tale da imporre adeguate correzioni laddove le divergenze inficino la piena confrontabilità delle scritture; detto principio però, obbligatorio nel contesto IAS/IFRS, può essere, secondo il Legislatore comunitario, introdotto opzionalmente dagli Stati Membri.

Occorre qui rimarcare come il principio di coerenza abbia rappresentato un cardine di entrambi i progetti presentati per una CCCTB, e prima ancora, dei lavori del *Working Group*:²⁹² ne è una testimonianza la sua introduzione nello (scarno) elenco dei principi generali per la determinazione della base imponibile di cui all'articolo 6, paragrafo terzo della proposta COM (2016) 685 final (articolo 9, paragrafo terzo delle precedente COM(2011) 121 final); può inoltre dirsi sostanzialmente comune alla quasi totalità degli Stati Membri²⁹³

A giudizio di chi scrive il principio di comparabilità dovrebbe, in prospettiva, appartenere ai *minimum standards* contabili dell'ordinamento europeo, in quanto assume significativa rilevanza, non solo ai fini della determinazione della base

²⁹¹ Nell'ordinamento italiano il principio della prevalenza della sostanza sulla forma ha, per lungo tempo, ceduto ad un regime giuridico-formale individuato dalla disciplina di bilancio presente nel codice civile, come riporta diffusamente S. FORTUNATO, *Inquadramento sistematico del principio "substance over form"*, in AA.VV., *Il principio substance over form*, G. GALLO, G. SCOGNAMIGLIO (a cura di), Milano, 2012, 1-19. È evidente che l'orientamento per la facultizzazione del principio all'interno degli ordinamenti degli Stati Membri non possa giudicarsi in linea con gli enunciati propositi di una migliore comparabilità dei bilanci. Il Regno Unito non ha invece esercitato l'opzione, in quanto il principio della sostanza sulla forma era già stato recepito mediante l'intervento della giurisprudenza contabile, come riporta S. JAMES, *Accounting and Taxation: UK*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 212.

²⁹² Come si riscontra dal verbale del 10 dicembre 2004, CCCTB/WP\001Rev1\doc\en (qui reperibile https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/cctbwp1finalrev1_en.pdf), i principi ordinatori del progetto, individuati dal Gruppo di Lavoro, erano, oltre alla già menzionata certezza, quello di uguaglianza verticale e orizzontale, di efficacia ed efficienza, di neutralità, di effettività, di trasparenza, di certezza, di coerenza e rilevanza, di flessibilità. Per quanto più specificamente atteneva alla contabilità fiscale, il riferimento era invece alla comprensibilità, materialità, *substance over form* e prudenza.

²⁹³ come riporta lo studio condotto da C. SPENGLER e Y. ZÖLLKAU già più volte citato, per eccezione della Spagna, dove il principio trova applicazione solo in determinate fattispecie, tra le quali la disciplina dell'ammortamento.

imponibile comune, ma anche nella prospettiva di un suo consolidamento e successivo apporzionamento.

Ed infatti, in questi termini, la possibilità di comparare uniformemente i singoli risultati di esercizio dei componenti di un gruppo di imprese, ancorché residenti in Stati Membri differenti, ridurrebbe sensibilmente i costi di *compliance*, non soltanto per i singoli operatori economici, ma anche per il ceto creditorio ed i soggetti pubblici chiamati a monitorare, a vario titolo, le scritture contabili medesime.

Dall'analisi sin qui svolta può sicuramente dirsi che, nell'ambito della cornice di principi contabili armonizzati a livello dell'Unione, e trasfusi infine nella Direttiva 2013/34, gran parte dei principi riscontrabili nel *framework* siano stati riprodotti; rimangono comunque elementi di diversificazione talvolta rilevanti, ed un ordine gerarchico non pienamente sovrapponibile.

Come accennato, già ai tempi della Quarta Direttiva si erano fissati i principi ordinatori della contabilità, individuabili nella chiarezza delle scritture e nella *true and fair view* (dove *true* and *fair* rappresentano elementi complementari ed inscindibili tra loro).

Il primo può sostanzialmente ricondursi al principio di comprensibilità proprio degli IAS/IFRS, ancorché la Direttiva non fornisca una specifica definizione del concetto di chiarezza.

Si ritiene però che, visti i già menzionati più ampi scopi che il Legislatore comunitario si prefigge in tema di contabilità, il principio di chiarezza non possa scontare i limiti diversamente fissati dal *framework* al riguardo (paragrafo 30), dove si evidenzia che la comprensibilità dell'informazione contabile è parametrata ad un utilizzatore delle scritture già consapevole dell'attività condotta dall'ente.

Il secondo principio può essere invece rinvenuto, nel contesto IAS/IFRS, nel concetto di *faithful representation*, secondo cui l'informazione contabile deve rivelarsi completa, neutrale e scevra da errori.

Altra similitudine tra IAS/IFRS e la Direttiva si ravvisa nella misura in cui, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, entrambi i *set* di principi consentono di derogare alla disciplina generale al fine di garantire chiarezza alla reportistica contabile, laddove la specifica regola non consenta il raggiungimento di detto obiettivo; in questi casi, il redattore del bilancio dovrà evidenziare in nota le ragioni che lo hanno condotto a discostarsi dalla regola contabile ordinaria.

Venendo agli elementi di diversità, si segnala anzitutto che, come detto, il *framework* approntato dallo IASB non si limita ad enunciare (ed esplicitare) i principi ordinatori della rappresentazione contabile, ma si propone altresì di fornire alcuni elementi definitivi.

Non tutti detti elementi, però risultano debitamente circostanziati, per i fini della presente analisi.

Anzitutto, e tale aspetto appare rilevante anche per quanto più direttamente riguarda il progetto per una CC(C)TB, il *framework* non offre alcuna definizione positiva di capitale (*equity*), se non individuandolo per sottrazione, come saldo tra *assets* (elementi sottoposti al controllo dell'ente e capaci di generare un flusso in entrata positivo) e debiti (elementi derivanti da accadimenti passati che produrranno un flusso in uscita di segno negativo, determinato da un obbligo di adempimento non discrezionale o un impegno ad adempiere che abbia creato una ragionevole aspettativa nella controparte²⁹⁴).

Già questo elemento definitorio, in sede di prima applicazione degli IAS/IFRS a seguito del recepimento delle Direttive contabili, determinò problemi di compatibilità, in primo luogo con riguardo agli ordinamenti, come quello lussemburghese od olandese, dove sono previsti strumenti partecipativi privilegiati (*alphabet shares* o *preferred shares*), che, secondo gli ordinamenti contabili continentali, risultano normalmente iscritti tra gli elementi che compongono il capitale sociale.

Questi strumenti, le cui utilità vengono normalmente erogate in presenza di particolari risultati economici, e che pertanto costituiscono un obbligo di pagamento per l'ente, secondo la già menzionata definizione fornita dagli IAS/IFRS, potrebbero confluire non già nel capitale sociale (che, come detto, è calcolato per mera sottrazione), bensì tra i debiti; con effetti pratici non irrilevanti anche ai fini fiscali, come si vedrà più avanti, con riferimento ad esempio alle prospettive di introduzione in seno alla CCTB di alcuni incentivi, quale una deduzione premiale per la capitalizzazione delle imprese.

Il collegamento dei principi contabili internazionali con capitale, *assets* e debiti è ravvisabile anche nella definizione di proventi e costi, individuati come fatti di rilievo economico occorsi nell'esercizio, in grado di generare rispettivamente elementi attivi o passivi dello stato patrimoniale.

È questo, in sintesi, il già menzionato *balance sheet approach*.

Le proposte di Direttiva per una base imponibile comune adottano invece un modello di *profit and loss accounting*, similmente alla stretta maggioranza degli Stati Membri²⁹⁵, apparentemente in netta contraddizione con la linea tracciata dai principi contabili internazionali.

Tuttavia, va ricordato che le principali differenze intercorrenti tra i due metodi di redazione del bilancio risiedono nella rilevanza, nel *balance sheet approach*, delle misurazioni di *assets* e passività all'interno del conto economico; come si vedrà, a tal proposito, sia il progetto per una CCCTB del 2011 che quello del 2016,

²⁹⁴ Paragrafo 75 del *framework*.

²⁹⁵ Fanno eccezione, a dire del già menzionato studio curato da C. SPENGLER e Y. ZÖLLKAU, Belgio, Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo.

quantomeno relativamente alle attività finanziarie detenute per la negoziazione, riconoscono la rilevanza delle misurazioni effettuate al *fair value* (o valore di mercato, secondo il combinato disposto degli articoli 20 e 21 della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final), sterilizzando in quota parte la menzionata differenza²⁹⁶.

All'interno del perimetro dei proventi occorre includere, come specificato dal *framework*, non soltanto i ricavi derivanti dall'esercizio dell'attività caratteristica, tra cui si ricomprendono ad esempio dividendi e *royalties*, ma anche le plusvalenze, che assumono portata residuale, in quanto non classificabili come ricavi od afferenti ad operazioni non occorse nell'esercizio considerato.

Tra i proventi si annoverano altresì i plusvalori non effettivamente realizzati, e derivanti, ad esempio, dalla rivalutazione delle consistenze degli *assets* posseduti.

Altre definizioni di interesse, nella prospettiva della determinazione della base imponibile, risultano essere quelle relative al costo storico e corrente, al valore realizzabile (degli asset), e, soprattutto, al *fair value*.

Le definizioni di costo storico e corrente, in verità, non sembrano presentare significative differenze se confrontate con quelle previste nelle esperienze continentali: gli *assets* sono infatti, rispettivamente, iscritti per l'ammontare corrisposto (in denaro od in natura) per l'acquisto, o per quello che sarebbe stato corrisposto per un bene identico od equivalente.

Allo stesso modo le passività sono iscritte in rapporto a quanto sarà necessario corrispondere in funzione dell'obbligazione assunta, o, in caso di costo corrente, a quanto normalmente verrebbe richiesto per detta prestazione nell'esercizio abituale d'impresa.

Per quanto diversamente attiene alla definizione di *fair value*, il paragrafo 6.12 del *framework* lo descrive come l'ammontare per il quale un *asset* sarebbe scambiato, od una passività liquidata, tra parti consapevoli impegnate in una transazione a valore normale²⁹⁷.

L'introduzione del *fair value* nel contesto degli IAS/IFRS è agevolmente comprensibile se si richiamano le brevi note storiche sui principi contabili internazionali anzi riportate: l'osservazione pratica aveva infatti evidenziato, soprattutto con riguardo agli strumenti finanziari ed ai derivati, come il costo storico non fotografasse adeguatamente il valore intrinseco degli *assets*.

²⁹⁶ Permangono comunque specifiche difformità di approccio che richiedono disposizioni mirate, come quella relativa alla rinuncia al credito da parte del socio, che all'interno del *balance sheet approach* determina automaticamente un componente positivo da iscrivere a conto economico, mentre nel *profit and loss accounting* tale automatismo non si verifica, come sottolinea R. RUSSO, *CCCTB: General Principles and Characteristics*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 68.

²⁹⁷ Tale definizione si estende anche agli strumenti di capitale, come descritti in IFRS 2. Essa è ripresa, pur con qualche accezione differente, dallo IAS 16, paragrafo sesto.

Inoltre, è evidente come tale metodologia di valutazione sia principalmente orientata a favorire una rappresentazione contabile basata sui valori di mercato, che consente più agevolmente di testimoniare la redditività dell'attività imprenditoriale corrente.

Nel contesto dei principi contabili internazionali il *fair value accounting*, pur non costituendo una regola generalizzata di misurazione iniziale degli attivi e dei passivi, conosce una applicazione ben più vasta in confronto alle esperienze continentali europee.

Il valore di *fair value* può comunque finire per coincidere con il costo di produzione od il costo di acquisto dei singoli beni, con eventuale riconoscimento contabile delle differenze con la valutazione di mercato.

Come è stato giustamente osservato²⁹⁸, la sua ricorrenza non appare ostacolo insormontabile all'armonizzazione, potendosi comunque prospettare l'introduzione di specifici correttivi ai fini fiscali nell'ambito di una base imponibile comune.

Inoltre, se si considera che l'effetto principale determinato, peraltro in limitati casi ed a stringenti condizioni, dalle (ri)valutazioni di *fair value* è quello di realizzare immediatamente componenti positivi, ancorché questi non si siano ancora manifestati, andando, come detto, a collidere con il principio di prudenza dominante nei sistemi continentali e nella cornice offerta dalla Direttiva 2013/34 (quantomeno in relazione agli *asset* immediatamente oggetto di realizzo, quali obbligazioni o strumenti derivati), il tema fiscale, dalla prospettiva degli Stati Membri, non dovrebbe a ragion veduta porsi²⁹⁹, perché gli IAS/IFRS sortirebbero in pratica l'effetto di allargare, nell'immediato, la base imponibile comune.

La Direttiva 2013/34, peraltro, come già evidenziato, pur riaffermando, in via generale, il principio della rilevazione iniziale al costo od al prezzo di acquisto, ha consentito, in determinate circostanze (cfr. articoli 7 ed 8), agli Stati Membri di introdurre l'uso del *fair value accounting*³⁰⁰ e della misurazione di alcune

²⁹⁸ Cfr. P. ESSERS, R. RUSSO, *op. cit.*, 49.

²⁹⁹ È questo ad esempio il pensiero, cui si aderisce, di C. NOWOTNY, *Taxation, Accounting and Transparency: The Missing Trinity of Corporate Life*, in AA.VV. *Tax and Corporate Governance*, W. SCHÖN (a cura di), Berlino, 2008, 108.

³⁰⁰ A tal proposito si evidenzia come il decreto legislativo di recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva 2013/34/UE, n. 139 del 18 agosto 2015, non abbia consentito l'utilizzo del *fair value* per attività diverse da quelle finanziarie su derivati. Per queste è previsto che le variazioni a valore di mercato transitino direttamente a conto economico. In verità, oltre all'introduzione del *fair value* per gli strumenti finanziari, lungo il testo del decreto sono presenti numerosi riferimenti a sistemi di misurazione di diversi *asset* basati sostanzialmente sulle metodologie di calcolo del predetto tipo di *accounting*; inoltre, quanto ad esempio ai crediti e debiti, le modifiche apportate all'articolo 2426 c.c., comma primo, n. 8 dall'articolo 6, comma ottavo del menzionato decreto, che hanno introdotto la disciplina del costo ammortizzato e dell'attualizzazione (escluse le microimprese ed i soggetti redigenti il bilancio in forma abbreviata), fanno espresso rimando ai principi contabili internazionali come recepiti dall'Unione Europea.

immobilizzazioni al valore rivalutato per alcune tipologie di società o per la totalità di esse.

Conclusivamente, si può affermare che lo scetticismo dimostrato nei confronti dei principi contabili internazionali ruota principalmente intorno all'utilizzo del *fair value* nella determinazione del valore degli *assets*; la primazia della valutazione soggettiva da parte dell'ente chiamato a redigere le scritture contabili mal si attaglierebbe ad una affidabile determinazione della base imponibile.

Ed infatti parte della dottrina, favorevole ad un processo di piena integrazione con gli IAS/IFRS, ritiene che l'accettazione del *fair value accounting* in via generalizzata (anche quindi per la contabilità individuale e non consolidata) nell'ordinamento comunitario costituisca ragion necessaria per l'armonizzazione contabile sotto l'egida degli *standards* IAS/IFRS: in difetto, i principi contabili internazionali potrebbero unicamente fungere da punto di partenza³⁰¹.

In realtà, il tema delle valutazioni di mercato in seno agli IAS/IFRS, ad una lettura più approfondita, non risulta così dirompente, vuoi perché queste, anche secondo i principi contabili internazionali, risultano in molti casi facoltative, vuoi, soprattutto, perché, nella maggioranza delle fattispecie, le variazioni di *fair value* non assumono diretta rilevanza in conto economico (e quindi con riflessi fiscali immediati), ma vengono appostate in riserve di stato patrimoniale, che vengono rilasciate solo a verificarsi dell'evento realizzativo relativo al singolo cespite.

³⁰¹ È questo il pensiero, ad esempio, di P. ESSERS, R. RUSSO, *op. cit.*, 42.; pensiero altresì sviluppato nell'ambito dell'analisi comparata sui sistemi contabili degli Stati Membri di cui al già menzionato *Determination of Corporate Taxable Income in the EU Member States*, (a cura di) D. ENDRES, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 95-96. In dottrina, ampio è stato il dibattito in relazione all'estensione dell'utilizzo degli IAS/IFRS come riferimento per il progetto CCCTB, come diffusamente riportano C. SPENGEL, *International Accounting Standards, Tax Accounting and Effective Levels of Company Tax Burdens in the EU*, In *Eur. Tax.*, 2009, 253 ss., e W. SCHÖN, *International Accounting Standards- A Starting Point for a Common European Tax Base?*, in *Eur. Tax.*, 2004, 426 ss.

CAPITOLO III

INTERDIPENDENZA TRA CCCTB E IAS/IFRS: BASE IMPONIBILE COMUNE, INCENTIVI FISCALI E APPORZIONAMENTO FORMULARE

SOMMARIO: 1. Premessa: allineamento sostanziale della base imponibile comune ai principi contabili internazionali. - 1.1. *Revenue Recognition* - iscrizione del ricavo. - 1.2. Immobilizzazioni materiali e ammortamenti. - 1.3. Valutazione delle rimanenze di magazzino. - 1.4. Strumenti finanziari. - 1.5. Valutazione ed iscrizione degli intangibili. - 1.6. Accantonamenti e passività. - 2. Incentivi alla ricerca e sviluppo. - 3. *Allowance For Growth and Investment ("AGI")*. - 4. *Unitary Taxation* e *Transfer Pricing*: caratteri generali. - 5. Profili comparativi: Stati Uniti d'America e Canada. - 6. L'apporzionamento formulare dei redditi.

1. Premessa: allineamento sostanziale della base imponibile comune ai principi contabili internazionali.

Nel capitolo precedente, anche attraverso un'analisi storico-evolutiva degli interventi del Legislatore comunitario in materia contabile, delle influenze dei principi contabili internazionali e dell'intensità del raccordo tra disciplina contabile e fiscale nella prospettiva di armonizzazione della fiscalità diretta di impresa, si è cercato di evidenziare come, in realtà, in un confronto trilatero tra le Direttive contabili, gli ordinamenti degli Stati Membri ed il *framework* IAS/IFRS non sussistano, a ben vedere, difformità sostanziali, o comunque tali da costituire un freno alla possibile convergenza verso criteri di redazione di bilancio comuni come premessa logica all'introduzione di un modello di CCCTB.

Come già anticipato, però, la proposta di Direttiva COM(2016) 685 final, non offre una cornice di principio di particolare completezza per la contabilità fiscale della base imponibile comune, fornendo, invece, una dettagliata disciplina per la determinazione di quest'ultima.

Non solo: come già segnalato nel capitolo primo, il progetto del 2016 si arricchisce rispetto alle proposte precedenti di specifici incentivi fiscali atti a favorire investimenti e competitività alle imprese, che dovrebbero sostituirsi a quelli attualmente in vigore negli ordinamenti dei singoli Stati Membri.

Al fine di giungere ad una risposta adeguata e, per quanto possibile, esaustiva al tema della presente analisi, è necessario quindi vagliare nello specifico la disciplina presente nella proposta di Direttiva, secondo una comparazione che veda ancora una volta coinvolte, per ciascun istituto, le regole proprie degli IAS/IFRS, i principali orientamenti contabili degli Stati Membri, e le singole disposizioni approntate dalla Commissione Europea.

Stante la vastità del testo della proposta di Direttiva, si è ritenuto opportuno

concentrarsi sui principali elementi di contabilità fiscale, valutati sia sotto il profilo della possibile divergenza tra discipline comparate, sia sotto il profilo della rilevanza, in termini di gettito complessivo, in caso di approvazione della CCCTB.

Inoltre, si porrà l'attenzione sui principali incentivi fiscali proposti dalla Commissione, inevitabilmente soggetti all'influenza della disciplina contabile applicabile.

Infine, si prospetteranno alcuni profili critici in merito alla formula di apportionamento dei redditi consolidati come descritta all'interno della proposta COM(2016) 683 final, proprio perché uno dei temi nodali per la transizione da un sistema di *separate accounting* ad un *formulary apportionment* nella tassazione dei redditi di impresa transnazionali è costituito dalla comparabilità del dato contabile utilizzato per la distribuzione della base imponibile tra gli Stati partecipanti al sistema.

1.1. Revenue Recognition - iscrizione del ricavo.

Richiamando quanto più in generale affermato circa i destinatari dell'informativa di bilancio redatta secondi i principi contabili internazionali, nonché il principio di preventiva realizzazione dei proventi da questi postulato, è opportuno anzitutto riferirsi in questa sede allo IAS 1, paragrafo 86, dove espressamente si impone che il conto economico esprima tutti i ricavi ed i costi, salvo che sia diversamente disposto, senza specificare se dette voci siano realizzate o meno.

Tanto premesso, si riconoscono, quanto all'iscrizione dei ricavi, disposizioni di dettaglio che pongono delle specificazioni al criterio generale appena richiamato.

I principali modelli di riconoscimento del momento rilevante per l'iscrizione di un ricavo possono in sintesi distinguersi in quello del "completamento dell'operazione" e del "saldo del corrispettivo".

In accordo al primo modello, il ricavo sarebbe iscrivibile, in caso di cessione, al momento del trasferimento sostanziale della proprietà dei beni e dei rischi del loro perimento, o, con riguardo alla prestazione di servizi, al momento dell'espletamento materiale di quest'ultima.

In ragione, invece, del secondo modello, il ricavo verrebbe in esistenza al momento del pagamento della prestazione o del bene ricevuto.

Nel contesto IAS/IFRS³⁰² può dirsi, in termini generali, che la prevalenza sia accordata al primo dei descritti modelli, ancorché con alcuni *caveat*.

Similmente ai principi che regolano l'iscrizione tra le attività degli *assets*, la *recognition* di un ricavo è possibile quando per quest'ultimo sia garantita la determinabilità dell'ammontare ed il suo presumibile incasso, circostanze queste che si verificano, nella pratica, quando appunto l'operazione è stata completata.

³⁰² IAS 18, IFRS 15; per riscontrare un riferimento al tema nell'ambito del *framework*, si rimanda al paragrafo 82.

Più nello specifico, secondo il principio contabile IAS 18, perché un ricavo sia ritenuto realizzato e quindi iscrivibile, è altresì necessario che:

- siano stati trasferiti all'acquirente i rischi e benefici del bene compravenduto;
- ne consegua il venir meno delle attività di controllo e monitoraggio del bene da parte del venditore;
- sia stimabile che i benefici attesi derivanti dall'operazione, secondo il criterio probabilistico, saranno appresi dal venditore;
- i costi afferenti all'attività di vendita siano altrettanto certi o determinabili³⁰³.

Le disposizioni relative al momento dell'iscrizione del ricavo all'interno del progetto di Direttiva COM(2016) 685 final (articolo 16, comma primo) appaiono, in termini generali, sostanzialmente assimilabili al descritto quadro delineato dai principi contabili internazionali, in quanto precisano che i ricavi siano iscrivibili quando sia sorto il diritto a riceverli e quando il loro ammontare sia determinabile in modo attendibile, a prescindere da eventuali differimenti del pagamento³⁰⁴.

È quindi opportunamente riconosciuta una valorizzazione del ricavo secondo criteri strettamente economici.

Le tipologie di ricavo sono espressamente elencate, e risultano tassabili salvo che siano (espressamente) giudicate esenti dal testo della proposta di Direttiva stessa (ad esempio, il trasferimento di partecipazioni); trattasi di categorie comunemente accettate nelle esperienze degli Stati Membri.

Infine, l'articolo 4, primo paragrafo, numero 5) dell'ultimo testo discusso nel 2019, di contenuto sostanzialmente identico a quello proposto nel progetto del 2011, ricomprende, tra gli altri, i proventi derivanti dalle vendite, i sussidi, gli interessi,

³⁰³ Similmente a quanto descritto con riferimento ai ricavi, anche per la rilevazione dei costi, nell'ambito dei principi contabili internazionali, negli ordinamenti contabili dagli Stati Membri, ed anche all'interno del progetto CCTB (articolo 15 dell'ultimo *draft* della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final) vige il principio di competenza. Essenziale, ai fini della rilevazione del costo, appare anzitutto il sorgere dell'obbligazione al pagamento, a prescindere dalla sua effettuazione, obbligazione che deve essere stimabile con ragionevole accuratezza. Specularmente agli indicati criteri per l'iscrizione del ricavo, è altresì necessario che i rischi e benefici economici siano stati traslati sull'acquirente/committente (trasferimento del bene in caso di compravendita ed espletamento della prestazione nell'ambito dei servizi). La linea tracciata dalla proposta di Direttiva è conforme a quanto indicato dal *Working Group*, come risulta dal documento CCCTB\WP\034\doc\en, *Common Consolidated Corporate Tax Base Working GROUP (CCCTB WG), An overview of the main issues that emerged at the third meeting of the subgroup (SG3- 3 May 2006) on taxable income*, 5.

³⁰⁴ L'allineamento tendenziale allo IAS 18 era a suo tempo già condiviso dal *Working Group*, come riporta il verbale del 20 novembre 2006 CCCTB\WP\046\doc\en, *Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group (CCCTB WG) Progress to date and future plans for the CCCTB*, 3.

proventi da cessione di diritti e da distribuzione di profitti, escludendo espressamente il capitale raccolto dall'ente o il debito a questi rimborsato.

L'allineamento generale ai i dettami dello IAS 18 costituiva peraltro la via elettiva seguita, con riferimento alla iscrizione dei ricavi, sin dai lavori del *Working Group*, che intendeva riconoscere la rilevanza, in termini generali, di ogni componente di reddito realizzato³⁰⁵.

Come affermato da alcuni, pertanto, quanto all'iscrizione dei ricavi, nel contesto della CCCTB il principio di competenza risulta essere di rango addirittura superiore a quello di preventiva realizzazione³⁰⁶.

Quest'ultimo principio, applicabile pienamente alla commercializzazione di beni, appare sostanzialmente coerente con quanto anzi indicato, nel contesto IAS/IFRS, in relazione al momento di trasferimento dei rischi e benefici dell'operazione, e si riscontra nelle esperienze degli Stati Membri, salvo rare eccezioni³⁰⁷.

È inoltre applicabile agli interessi ed ai dividendi, conformemente all'esperienza europea maggioritaria³⁰⁸.

Tuttavia, come si è sottolineato, i principi contabili internazionali disciplinano anche fattispecie che deviano dal principio di preventiva realizzazione, prevedendo la rilevanza in conto economico di proventi non realizzati in relazione, tipicamente, alle oscillazioni di valore derivanti dal *fair value accounting*.

Nonostante tale evenienza renda certamente problematica la derivazione piena tra rappresentazione contabile e base imponibile fiscalmente rilevante, come rilevato anche dalla Commissione Europea³⁰⁹, i progetti per una CCCTB presentati nel corso del tempo hanno comunque riconosciuto la rilevanza, ai fini fiscali, delle misurazioni

³⁰⁵ Cfr. *Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group (CCCTB WG)*, CCCTB\WP\034\doc\en, *An overview of the main issues that emerged at the third meeting of the subgroup (SG3-3 May 2006) on taxable income*, 17, disponibile qui: https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/ccctbwp034_overviewofsg3_en.pdf. Sulla necessità della realizzazione del reddito inteso come incremento definito o giudicato tale dall'imprenditore in modo affidabile si rimanda a G. FALSITTA, *La tassazione delle plusvalenze e sopravvenienze nelle imposte sui redditi*, Padova, 1986, 249.

³⁰⁶ Come sottolinea R. RUSSO, *Principles and Characteristics of CCTB*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 12, anche in ragione della sua collocazione testuale (immediatamente prima dell'articolo 16), il principio di preventiva realizzazione risulterebbe prevalente solo per quei profitti o perdite diversi da ricavi e costi (*id est*, diversi dai componenti della gestione ordinaria di impresa).

³⁰⁷ Come quelle del Belgio, Danimarca e Polonia, che legittimano l'iscrizione del ricavo di vendita prima ancora della spedizione o consegna del bene.

³⁰⁸ È noto infatti, come, congiuntamente a Belgio, Paesi Bassi e Polonia, l'ordinamento fiscale italiano, quanto ai dividendi, preveda una espressa deroga al principio di competenza sancito dall'articolo 109 del TUIR, riconoscendone rilevanza reddituale al momento dell'incasso (articolo 89, comma secondo).

³⁰⁹ Cfr. *Company Taxation in the Internal Market, SEC Commission Staff Working Paper N. 1681*, 2001, 321.

operate al valore di mercato degli strumenti finanziari detenuti per la negoziazione, applicando, per il resto, il principio di preventiva realizzazione, come accade sostanzialmente in tutti gli ordinamenti degli Stati Membri.

L'elemento di problematicità che qui si vuole sottolineare risiede nel fatto che, ancorché le proposte di Direttiva abbiano riconosciuto la rilevanza fiscale delle variazioni di *fair value* al momento del trasferimento dello strumento finanziario detenuto per la negoziazione, allineandosi, di fatto, alle indicazioni dei principi contabili internazionali, non sono stati forniti adeguati elementi esplicativi per la determinazione e monitoraggio di detti valori, non essendovi alcun esplicito riferimento agli IAS/IFRS.

Considerata peraltro la frammentata posizione degli Stati Membri al riguardo, è evidente come una simile carenza, laddove riproposta in futuro, favorirebbe significativi problemi interpretativi e valutativi, di cui dovrebbero farsi carico non solo i contribuenti, ma anche le Amministrazioni fiscali interessate, con possibili esiti divergenti tra i diversi Stati coinvolti.

L'auspicio, anche qui, in termini di semplificazione, è un espresso ancoraggio ai dettami dei principi contabili internazionali.

Tornando ai principi generali in tema di iscrizione del ricavo, il principio di rilevazione per competenza ai fini fiscali, secondo alcuni studi³¹⁰, risulta poi applicato dalla stretta maggioranza degli Stati Membri (tra cui l'Italia), strettamente connesso al principio di preventiva realizzazione e sostanzialmente in coerenza con la disciplina contabile nazionale.

La posizione di convergenza, si riscontra, altresì, con riguardo ai proventi derivanti dai contratti di durata superiore ai 12 mesi, aventi ad oggetto attività di costruzione, installazione, produzione o prestazione di servizi.

Occorre precisare che, a tal proposito, il principio di riferimento IFRS 15 assume una posizione variabile, che guarda alla natura delle pattuizioni contrattuali definite con la committenza; laddove sia prevista l'effettuazione di pagamenti periodici, la loro imputazione a titolo di ricavo in più esercizi si giustifica allorché il diritto al pagamento sorga a prescindere dal completamento dell'opera, altrimenti il provento sarà imputato nella sua interezza secondo gli ordinari canoni del perfezionamento (integrale) della prestazione (paragrafi da B.9 a B.13).

³¹⁰ Cfr. A. OESTREICHER, C. SPENGLER, *The Harmonization in Europe: The Determination of Corporate Taxable Income in the Member States*, in *Eur. Tax.*, 2007, 440. In C. SPENGLER, Y. ZÖLLKAU, *op. cit.*, 25, è riportato come, fermo il fatto che la totalità degli Stati Membri segua il principio di competenza, Danimarca ed Olanda adottino peculiari ed autonomi principi quanto al momento di iscrizione del ricavo, quale quello della *sound business practice*.

Lo IAS 11, paragrafo 22, specifica poi più chiaramente, in relazione ai ricavi e costi di commessa, che questi devono essere rilevati in funzione dello stato di avanzamento dell'attività compiuta.

All'interno della *Technical outline* proposta dal Gruppo di Lavoro si è accolta l'impostazione dei principi contabili internazionali, sposando l'ancoraggio allo stato di avanzamento della commessa, e la determinazione della quota di ricavo imputabile, mediante frazionamento del valore totale lungo gli anni di attività o attraverso una stima di un esperto da redigersi su base annua.

Il progetto per una CCTB del 2016, con riguardo ai contratti a lungo termine anzi descritti, prescrive l'utilizzo, conformemente agli indirizzi IAS/IFRS, ai fini dell'iscrizione dei ricavi da essi derivanti, del metodo della percentuale di completamento dell'opera o servizio (articoli 22, secondo paragrafo e 24, secondo paragrafo, del precedente progetto 2011).

All'interno dei singoli ordinamenti degli Stati Membri si registrano posizioni tripartite: alcuni sposano l'imputazione del pagamento per percentuale di completamento³¹¹, altri il riconoscimento integrale del provento solo ad esito dell'ultimazione dell'opera³¹², altri ancora determinano il metodo applicabile in funzione dello stato di avanzamento della prestazione³¹³.

Al 2007, solo sette Stati Membri rimettevano al contribuente la scelta della metodologia adottabile, con una disciplina più in linea con i principi contabili internazionali.

1.2. Immobilizzazioni materiali e ammortamenti.

Nel contesto IAS/IFRS, il principio di riferimento è, ad oggi, lo IAS 16.

A dire del paragrafo settimo, gli immobili, gli impianti ed i macchinari destinati all'attività d'impresa sono iscrिवibili tra le attività patrimoniali laddove sia possibile stimare i benefici economici che detti beni apporteranno in una prospettiva ultrannuale, secondo il *matching principle* fissato già dal *Conceptual Framework*, nonché determinare il loro relativo costo.

Anche nell'esperienze contabili di molti ordinamenti europei, come quello italiano, la valutazione iniziale di un *asset*, ai fini della sua iscrizione, in accordo con

³¹¹ Come riportano C. SPENGLER e Y. ZÖLLKAU, tra questi, oltre all'Italia, anche Paesi Bassi, Portogallo, Bulgaria.

³¹² Tra cui Austria, Germania e Francia.

³¹³ Belgio, Danimarca, Spagna ed Ungheria, tra gli altri. Cipro riconosce la rilevanza del provento solo al raggiungimento del 90% di completamento.

le regola civilistica, deve porre a riferimento i benefici economici attesi dal bene³¹⁴; diversa è, però, la metodologia di definizione di questi ultimi.

Mentre, infatti, nell'universo IAS/IFRS il beneficio economico atteso è strettamente legato al valore iniziale del bene, che deve essere preventivamente determinato, negli ordinamenti di *civil law* la valutazione del beneficio è determinata in via del tutto autonoma, con un ancoraggio al prezzo di rivendita/elemento plusvalente.

I caratteri differenziali si riverberano, in tutta evidenza, in due differenti rappresentazioni fiscali della situazione patrimoniale d'impresa: nel caso degli IFRS, infatti, il legame con i redditi futuri rende più immediatamente percepibile la capacità contributiva del contribuente, mentre negli ordinamenti di *civil law* l'emergere di elementi plusvalenti fiscalmente rilevanti è rimandato al momento della dismissione effettiva del cespite, privilegiandosi, al momento dell'iscrizione, l'utilizzo del costo di acquisto, in una prospettiva di certezza del diritto, correttezza informativa e prudenza redazionale del bilancio.

L'immobilizzazione, secondo il principio della *substance over form*, può essere iscritta dal soggetto (*economic owner*) che assume effettivamente i rischi (di perimento, distruzione, manutenzione) legati al bene e ritrae i relativi benefici, ancorché questi non sia il titolare di diritti reali sull'*asset*³¹⁵.

³¹⁴ Cfr. W. SCHÖN, *International Accounting Standards- A Starting Point for a Common European Tax Base?*, in *Eur. Tax.*, 2004, p. 437.

³¹⁵ Esemplificativamente, quanto al *leasing*, si rimanda al principio IAS 17, paragrafo 8. Nell'ordinamento italiano, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 38/2005, si è registrato ampio uso di metodi di contabilizzazione degli effetti sostanziali di detto contratto, tendente, nella maggioranza dei casi, ad assumere le vesti di contratto di finanziamento per acquisto di beni strumentali. Impostazione, questa, implicitamente confermata anche dall'Amministrazione finanziaria (Cfr. Risoluzione 69/E del 10 maggio 2004, con riferimento alle modifiche apportate all'articolo 102 TUIR dall'articolo 3, comma 103, lettera c) della legge 28 dicembre 1995 n. 549). Ciò ha condotto la Corte di Cassazione, con la pronuncia del 29 novembre 2017 n. 28575, a ritenere legittima la contabilizzazione degli oneri derivanti dal *leasing* secondo gli effetti economici delle pattuizioni, anche in assenza di una specifica disposizione legittimante (i fatti da cui al contenzioso era scaturito risalivano al 2004), in quanto le regole contabili generali in materia di iscrizione dei costi non ponevano, nessun divieto in tal senso. Pertanto, il locatario, ancorché secondo la prospettiva giuridico-formale non possa considerarsi proprietario del bene, ritrae sostanzialmente i medesimi benefici economici che deriverebbero dal diritto di proprietà. Tale impostazione, pur in presenza di precedente contrario (Cass. Sez. V., 16 settembre 2011, n. 18932, secondo cui, antecedentemente al d.lgs. 38/2005, non fosse possibile fare uso dei principi dello IAS 17), è stata confermata anche successivamente all'intervento espresso del Legislatore di cui all'articolo 1, commi 136-140, l. 4 agosto 2017 n. 127, in recepimento del metodo di contabilizzazione finanziario per il locatore in *leasing*: la Corte (Cass., Sez. I, 30 settembre 2019, n. 24438 e, da ultimo Cass., Sez. V, 27 aprile 2021, n. 11053), infatti, ha confermato che la predetta disciplina fosse già adoperabile prima della novella legislativa. Anche l'affermazione della Cassazione, nell'ambito della pronuncia a Sezioni Unite del 28 gennaio 2021 n. 2061, che esclude la portata retroattiva della disciplina del 2017, si riferisce al limitato ambito applicato dei rapporti pendenti in sede fallimentare di cui all'articolo 72 del R.d. 16 marzo 1942 n. 267, mentre riconferma incidentalmente la natura sostanzialmente finanziaria del contratto.

La prima rilevazione contabile deve sempre avvenire al costo (paragrafo 15); successivamente, al redattore è consentito, in alternativa, utilizzare la metodologia di rivalutazione al *fair value* di cui ai paragrafi 30 e 31, da applicarsi a tutte le immobilizzazioni della medesima classe, solo, però, laddove il valore di mercato sia determinabile con metodologie affidabili.

Nella generalità degli Stati Membri, salve rare eccezioni, la svalutazione delle immobilizzazioni è giudicata possibile unicamente in presenza di una perdita permanente di valore del cespite.³¹⁶

Il modello è generalmente seguito anche dai principi contabili internazionali, ma con alcune eccezioni rilevanti; si pensi ad esempio alla svalutazione dell'avviamento³¹⁷, che deve riguardare non l'intangibile separatamente, ma l'intero compendio di beni ad esso riferibile, nei casi in cui il flusso di cassa risulti inferiore al valore recuperabile atteso.

In entrambi i modelli di rilevazione e misurazione è consentito l'ammortamento del valore del cespite.

L'elemento di maggiore criticità del modello proposto dallo IAS 16 risiede, in tutta evidenza, nella eventuale applicazione del metodo di rivalutazione, invece di quello del costo, dei singoli beni, successivamente alla loro prima iscrizione: ciò in quanto dette valutazioni non assumono necessariamente rilevanza all'interno del conto economico, risultando spesso accantonate in apposite riserve di capitale.

Poiché l'ammortamento è consentito anche in presenza del metodo di rivalutazione, la possibile variazione delle quote di ammortamento su base annua, rimessa alla valutazione soggettiva del redattore della contabilità, ha generato negli ordinamenti dei singoli Stati Membri una diffidenza circa il riconoscimento contabile delle rivalutazioni operate secondo i principi contabili internazionali, ed una sostanziale opposizione al riconoscimento, nell'ambito della base imponibile dei redditi societari, delle quote di ammortamento da rivalutazione come componenti negativi³¹⁸.

Come già evidenziato, la Direttiva 2013/34, a tal proposito, consente agli Stati Membri l'introduzione della misurazione alternativa con metodo di rivalutazione, imponendo la relativa costituzione di apposita riserva di capitale (non distribuibile) da rilasciarsi quando detto valore non risulti più attuale; la disciplina è però facoltativa, essendo rimessa a ciascuno Stato la valutazione circa il riconoscimento

³¹⁶ A. OESTREICHER, C. SPENGEL, *op. cit.*, 444, riportano in proposito che, al 2007, la Francia, la Svezia ed il Regno Unito riconoscevano anche le perdite di valore a titolo temporaneo.

³¹⁷ Svalutazione che, peraltro, potrebbe essere seguita da un recupero di valore in esercizi successivi, da imputarsi però prioritariamente ai beni facenti parte della *cash generating unit*.

³¹⁸ Al tempo della menzionata ricerca condotta nel 2006-2007 da D. Enderes, si rilevava come nessun Stato Membro consentisse la deduzione fiscale delle quote di ammortamento determinate secondo il *fair value accounting*.

della rilevanza in conto economico dell'eventuale rilascio della riserva, rilascio che, inevitabilmente, potrebbe assumere rilevanza fiscale come componente positivo.

Con riguardo, invece, alla rilevanza del concetto di *economic owner*, la Direttiva 2013/34, in termini generali, specifica come la rappresentazione di bilancio debba tenere in considerazione la realtà economica e la sostanza delle transazioni.

La suddetta specificazione è stata riconosciuta³¹⁹ come clausola di chiusura del sistema contabile comunitario con riguardo a determinate voci non specificamente regolate dalla Direttiva, quale, ad esempio, il contratto di *leasing*, che assume rilevanza centrale, come detto, quanto al tema della titolarità del diritto all'iscrizione come attività di un determinato cespite.

In questi termini, pertanto, dovrebbe a rigore ritenersi che sussista già un sostanziale allineamento del Legislatore comunitario rispetto alla cornice IAS/IFRS.

Divisa è, invece, la posizione degli Stati Membri, dove molti riconoscono la legittimazione all'ammortamento al solo proprietario giuridico³²⁰.

Quanto al progetto CCCTB, nell'ambito dei lavori del *Working Group*³²¹, si prospettava inizialmente l'adozione di una definizione di *fixed asset* sostanzialmente allineata a quella proposta dallo IAS 16, salvo riconoscere le specificità proprie di alcuni Stati Membri in relazione a determinate immobilizzazioni da questi non ritenute afferenti all'attività di impresa.

Il *Working Group*, conformemente alla cornice dei principi contabili internazionali, incoraggiava altresì l'introduzione del concetto di *economic owner* del bene quale soggetto titolato all'iscrizione dell'*asset* (ed alla relativa deduzione delle quote di ammortamento), abbandonando così il criterio più formalistico, ma tipico delle tradizioni continentali, che legittima il solo titolare di un diritto reale giuridicamente riconosciuto da valido titolo.

Tale scelta, apprezzabilmente, si giustificava, all'interno del *Report*³²², per la sua capacità di sterilizzare i possibili arbitraggi, consistenti in doppie deduzioni degli

³¹⁹ Cfr. M. CISI, *Differences and Similarities between IAS/IFRS Regulation*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 59.

³²⁰ Tra di essi Germania, Spagna, Francia, Portogallo. Sul fronte opposto si attestano invece, ad esempio, Austria e Paesi Bassi.

³²¹ Il riferimento è al verbale del 28 ottobre 2004 CCCTB\WP\004\doc\en, *Assets And Tax Depreciation*, 2.

³²² Si richiama in particolare il paragrafo 61.

ammortamenti, derivanti dallo sfruttamento dai diversi approcci contabili/fiscali in materia tra Stati Membri coinvolti nella transazione³²³.

Il progetto per una CCCTB del 2011, all'articolo 34, in recepimento delle sopra evidenziate indicazioni, specificava che il soggetto legittimato all'ammortamento fosse, a titolo di regola generale, il proprietario economico, ferma la necessità che la deduzione fosse operata da un soggetto soltanto.

Erano poi individuate disposizioni di carattere generale afferenti ai contratti di *leasing*, prevedendo, in particolare, che il proprietario economico fosse legittimato alla sola deduzione degli interessi relativi alla regolazione finanziaria del rapporto.

Nonostante la fissazione della regola generale, formalmente allineata alle indicazioni dei principi contabili internazionali e della Direttiva 2013/34, il paragrafo quinto dell'articolo 34 legittimava la Commissione alla emissione di atti delegati relativi, tra gli altri, alla definizione dei concetti di proprietà giuridica ed economica, nonostante l'articolo 4, paragrafo primo, numero 20) fornisse già l'elemento definitorio dell'*economic owner*, peraltro perfettamente allineato a quello descritto dallo IAS 16³²⁴.

La proposta di Direttiva COM (2016) 685 final, aveva inizialmente riproposto l'impostazione offerta nel 2011.

L'ultimo testo di compromesso, tuttavia, licenziato dalla presidenza del Consiglio nel novembre del 2019 e recepito dall'ECOFIN, ha da ultimo adottato un approccio totalmente differente rispetto al progetto precedente, anche, almeno in apparenza, in ossequio alle tradizioni contabili dei principali Stati Membri continentali, richiamate nei comitati consultivi in seno al Consiglio stesso: l'articolo 32, paragrafo primo individua infatti, quale regola generale, nel proprietario giuridico il soggetto legittimato all'ammortamento (e all'iscrizione del bene).

Il successivo paragrafo, tuttavia, afferma che il proprietario giuridico non sia legittimato alla deduzione laddove “un altro contribuente è considerato il proprietario economico di un'attività immobilizzata”: in tale caso, peraltro, concordemente al disposto di cui al paragrafo quinto, lettera a), quest'ultimo non dedurrà i canoni

³²³ Si pensi, semplicemente, al caso in cui, in un contratto di *leasing* riguardante una immobilizzazione, il *lessor* (il locatore) risieda in uno Stato che adotti il concetto di *legal ownership* al fine dell'ammortamento del bene, ed il *lessee* (locatario) sia insediato in altro Stato, dove sia a sua volta considerato legittimato alla deduzione delle quote di ammortamento in quanto soggetto ritraente benefici e sostenente i rischi legati al bene locato (*economic owner*).

³²⁴ La scelta potrebbe essere stata dettata dal fatto che, pur costituendo la definizione di cui all'articolo 4 una meritevole cornice generale, in assenza di piena armonizzazione del diritto commerciale e contabile nell'Unione alcune specificazioni, relative a particolari rapporti o contratti, potevano comunque risultare necessarie. In questa prospettiva la lettura dell'inciso “in relazione in particolare ad attività in *leasing*” di cui all'articolo 34 avrebbe dovuto intendersi come perimetro dell'atto delegato, che avrebbe dovuto interessarsi esclusivamente della locazione finanziaria, e non come un mero esempio.

dovuti, ma opererà la deduzione delle quote di ammortamento del cespite secondo le ordinarie disposizioni previste.

È altresì eliminato il riferimento agli atti delegati per la migliore definizione degli aspetti definitivi, anche perché lo stesso articolo 32 si propone di fornire una disciplina compiuta del contratto di *leasing*.

Se è pur vero che la soluzione adottata incardina, quale regola generale, la legittimazione del proprietario giuridico all'ammortamento, può affermarsi che, quantomeno in astratto, non vi siano preclusioni al riconoscimento di detto diritto in capo all'*economic owner*, salvaguardandosi in tal modo un sostanziale regime di coerenza con gli IAS/IFRS.

Sussistono almeno due elementi di criticità testuale che pare opportuno rilevare.

Anzitutto la proposta di Direttiva, pur riferendosi al proprietario giuridico, non lo definisce, diversamente da quello economico, aprendo così la strada a possibili diversità definitorie tra gli Stati Membri, con inevitabili ulteriori problemi interpretativi.

Inoltre, va segnalato come la citata disposizione affermi, in termini negativi, che il disconoscimento della deduzione al proprietario giuridico ricorra in caso di "considerazione" di un diverso soggetto come proprietario economico.

Non è invero specificato chi siano i soggetti che debbano effettuare tale tipologia di considerazione.

Di là dal contribuente, che, certamente, secondo le proprie tradizioni contabili, individua in sé stesso l'*economic owner* del cespite, il rischio tangibile della scelta adottata dal Legislatore comunitario, in questo caso, è di aprire al sindacato da parte dell'Amministrazione finanziaria competente, forte della disciplina fiscale sopra descritta: ciò perché, appunto, anche l'Amministrazione può essere soggetto legittimato a "considerare" la ricorrenza di una proprietà economica diversa da quella legale.

Un maggiore ancoraggio alla disciplina contabile, sia essa lo IAS 17 o la Direttiva 2013/34, che ne recepisce i contenuti, ed una migliore formulazione del testo legislativo, consentirebbe sicuramente una restrizione dello spettro di

sindacabilità delle scelte effettuate dal contribuente³²⁵: trattasi di tema di maggiore ampiezza, che ancora una volta sottende più in generale alla utilità dell'armonizzazione dei principi contabili come premessa per la creazione di una base imponibile comune.

Richiamando ancora i lavori svolti dal Gruppo di Lavoro per una CCCTB, appare rilevante segnalare come nessuna posizione si assunse quanto alla modalità di rilevazione iniziale del costo degli *assets*, né in merito alle successive misurazioni; di talché, all'epoca del *Report*, non era possibile evincere se il progetto per una CCCTB avrebbe potuto aprire al riconoscimento delle valutazioni di *fair value* in materia di immobilizzazioni, come accaduto con la Direttiva 2013/34 (articolo 9), fermo restando che quest'ultima, differentemente dagli IAS/IFRS, non produce né indicazioni né esemplificazioni quanto alle modalità di misurazione degli *assets*³²⁶.

In termini generali, nessuno dei progetti per una CCCTB presentati ha mostrato espresse aperture, quanto alle immobilizzazioni materiali, per il riconoscimento delle valutazioni di *fair value*³²⁷.

Tuttavia, non si ritiene che la loro implementazione nell'ambito di un progetto per una CCCTB possa costituire un elemento oppositivo od eccessivamente innovativo, essendo già da numerosi anni assorbito in alcune delle discipline contabili nazionali, che hanno recepito il regime opzionale introdotto dalla Direttiva 2013/34.

Oltretutto, occorre considerare che l'assenza di diretti riferimenti ai valori delle immobilizzazioni espressi in bilancio ha imposto alla Commissione di prevedere, per il contribuente, la tenuta di un apposito, e separato registro dei *fixed*

³²⁵ Se si riporta tale considerazione nell'alveo dell'ordinamento italiano, di grande efficacia appare l'affermazione di G. A. MICHELLI, G. TREMONTI, voce *Obbligazioni (diritto tributario)*, in *Enc. Dir.*, 1979, Milano, 418, secondo cui le risultanze del conto economico costituirebbero un vincolo per il Fisco, facendo i dati inseriti nelle scritture contabili parte del diritto tributario sostanziale. Le scritture contabili costituirebbero, pertanto, un fatto giuridico che trova ingresso nell'ordinamento tributario, quale base per la determinazione dei redditi di impresa: così G. FRANSONI, *La categoria dei redditi di impresa*, in P. RUSSO, *Manuale di Diritto Tributario - Parte speciale*, Milano, 2009, 201 e D. STEVANATO, *Dal "principio di derivazione" alla diretta rilevanza dei principi contabili internazionali nella determinazione del reddito fiscale*, in *Dial. Trib.*, 2008, 72. In sostanza, la variazione del dato contabile sarebbe possibile solo dove il Legislatore fiscale abbia espressamente disciplinato la fattispecie in modo diverso.

³²⁶ Ed infatti, a tal riguardo, si ritiene che dovrebbero trovare applicazione, in via integrativa ed esplicativa, le regole stabilite dai principi contabili internazionali; cosicché nella valutazione di *assets* diversi da quelli finanziari occorrerebbe assumere la prospettiva dell'operatore di mercato, che vuole massimizzare i benefici economici dall'uso del bene o dalla sua vendita ad altro operatore che, a sua volta, ne voglia sfruttare le potenzialità.

³²⁷ Un residuo spazio per le valutazioni di mercato dei cespiti è ravvisabile nell'ambito della deduzione riconosciuta dalla proposta di Direttiva nei casi di svalutazione per eccezionale decremento del valore di un cespite, per cause di forza maggiore od a seguito di attività criminali poste in essere da terzi. Tuttavia, è bene precisare che tale disposizione non si applica ai beni ammortizzabili, ma a quelli non soggetti ad ammortamento.

assets, che tenga debita traccia dei mutamenti di valore dei beni rispetto al loro costo di acquisizione o di costruzione, ad esempio in caso di migliorie.

Detto registro, in tutta evidenza, costituisce un ulteriore onere per la società che non muove nella ventilata riduzione dei costi di *compliance*: se, peraltro, il riferimento adoperato dalla Commissione è al costo di acquisto o costruzione, come solitamente avviene nelle esperienze contabili degli Stati Membri, non si comprende perché non possa direttamente farsi riferimento ai valori di libro.

A livello definitorio la proposta di Direttiva COM(2016) 685 final descrive le attività immobilizzate come quelle attività create od acquisite dal contribuente (materiali, immateriali o finanziarie, tra cui finanziamenti e strumenti partecipativi diversi da quelli detenuti per la negoziazione), indipendentemente valutabili, dal costo o valore³²⁸ di acquisizione superiore ad euro 1.000,00, che siano soggette ad usura (escludendo quindi terreni³²⁹, gioielli, opere d'arte).

Il valore di iscrizione è misurato al costo pieno, comprensivo degli oneri di miglioramento, dedotti i sussidi a qualsiasi titolo percepiti direttamente ricollegabili al singolo *asset*³³⁰.

I costi di natura indiretta risultano capitalizzabili ed assoggettabili ad ammortamento solo nel caso di autoproduzione del cespite.

Differentemente dal testo originariamente presentato nel 2011, è sancito che i cespiti immobilizzabili, ai fini della loro iscrizione in bilancio, non devono essere necessariamente immediatamente impiegati nell'attività di impresa, ma è sufficiente vi sia un ragionevole grado di prevedibilità di utilizzo produttivo/commerciale; in questo caso, vi sarà integrale deduzione della quota annua a prescindere dalla data di acquisizione del bene, mentre la deduzione non sarà consentita nell'anno di dismissione.

Detto elemento, congiuntamente all'assenza di qualsivoglia riferimento alla misurazione dei benefici attesi in sede di valutazione dei cespiti, come previsto invece dagli IAS/IFRS, rappresenta da un lato una evidenza delle influenze degli ordinamenti *di civil law* europei nelle scelte di contabilità tributaria operate nella

³²⁸ Il testo dell'articolo 4, paragrafo 1, numero 19) fa in realtà solo riferimento al costo del cespite, e non al suo valore; tuttavia, si ritiene trattarsi di una improprietà redazionale, atteso che, altrimenti, il riferimento alle immobilizzazioni "acquisite" non a titolo oneroso non sarebbe riconciliabile. Ciò appare confermato dall'articolo 31, primo paragrafo, dove è esplicitamente affermato che il valore ammortizzabile (*id est*, il valore di iscrizione del cespite sottratti i contributi fiscalmente non rilevanti) deve ricomprendere anche i costi di produzione del bene.

³²⁹ Anche con riferimento alla presente proposta di Direttiva non sono offerte specifiche indicazioni circa i beni misti, tra cui tipicamente gli edifici che insistono su terreni di proprietà.

³³⁰ Si noti che la proposta di Direttiva, formalmente, taccia con riguardo agli incentivi ottenuti, invece, rispetto ad *assets* non oggetto di ammortamento: è dubbio, pertanto, se questi debbano essere comunque dedotti dal valore fiscale del bene al momento della cessione/trasferimento.

proposta di Direttiva, dall'altra rappresenta un necessario corollario per la successiva disciplina degli ammortamenti.

Sotto il primo profilo, infatti, è evidente che la misurazione del beneficio atteso sia funzionale ad una reportistica contabile orientata ad assicurare all'investitore una chiara visione delle potenzialità d'impresa, anche con riferimento agli investimenti in immobilizzazioni; differentemente, nei regimi contabili tipici delle esperienze europee, come si è già avuto modo di osservare, non soltanto gli elementi patrimoniali costituiscono garanzia per soci e creditori, e pertanto se ne favorisce la loro iscrizione, ma, secondo il più generale principio di prudenza, anche la strumentalità potenziale di un bene può costituire ragion sufficiente per la sua patrimonializzazione.

Quanto, invece, al secondo profilo, la Direttiva sembra risolvere con la detta disposizione il tema del momento di iscrizione del bene produttivo, che ha immediato riflesso sulla deducibilità delle quote di ammortamento, disancorandolo dal momento di incardinamento nel ciclo di attività d'impresa³³¹.

Altro tema contabile/fiscale di stretta rilevanza ai fini della presente analisi riguarda, inevitabilmente, gli ammortamenti.

Il tema non involge soltanto le modalità di determinazione delle quote deducibili lungo la vita utile del bene ammortizzato, ma, altresì, le regole di classificazione dei singoli cespiti ai predetti fini.

In tal senso si sono riscontrati significativi elementi di diversità tra gli ordinamenti dei singoli Stati Membri ed i principi IAS/IFRS applicabili.

Questi ultimi, in linea generale, paiono allineati alla prassi contabile e fiscale comunemente adottata dagli Stati Membri quanto al valore dei cespiti da considerare ai fini dell'ammortamento, identificabile nel costo storico.

Tuttavia, mentre negli ordinamenti degli Stati Membri, solitamente, la determinazione della quota di ammortamento fiscale avviene in funzione di categorie predefinite di beni³³² (spesso indipendentemente da considerazioni sulla loro effettiva vita utile, invece generalmente rilevante ai fini meramente contabili)

³³¹ Emblematicamente, il requisito della preventiva messa in funzione del bene ai fini della deducibilità degli ammortamenti è espressamente richiesto dal Legislatore italiano all'articolo 102, comma primo del TUIR.

³³² Nell'ordinamento italiano ci si può riferire, anzitutto, all'articolo 102 del TUIR, il cui comma secondo rimanda ad un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (D.M. 31 dicembre 1988), che, come testimonia la data di prima emissione, difficilmente può rispecchiare, quanto alla durata della vita utile delle categorie di beni indicate, l'esponentiale evoluzione tecnologica di alcuni cespiti, tale da richiederne continua sostituzione a causa della repentina obsolescenza (come ad esempio gli apparati informatici). Il sistema degli ammortamenti fiscali si basa, pertanto, su rigide schematiche di deduzioni lineari nel tempo: ciò al fine di garantire all'Amministrazione finanziaria, in sede di controllo, un'agevole determinazione degli oneri deducibili in relazione alle immobilizzazioni.

nell'universo IFRS l'attenzione, in sede di valutazione sulla durata dell'ammortamento, è invece posta sui profili economici del singolo bene valutato.

Sia il progetto di CCTB del 2011 (articolo 36) che quello del 2016 (articolo 33), allineandosi alle esperienze maggioritarie degli Stati Membri, propongono non soltanto una elencazione delle categorie di beni ammortizzabili, peraltro marcatamente generica³³³, ma ne predeterminano anche la vita utile, a seconda che siano nuovi od usati; alla Commissione è poi delegato il potere di definire ulteriormente le categorie già individuate.

Le quote di ammortamento, per ciascun periodo di imposta, sono dunque determinate secondo una *straight-line basis*.

Al riguardo, come è stato attentamente segnalato³³⁴, un punto di equilibrio potrebbe rinvenirsi nel far proprio il metodo di categorizzazione dei singoli cespiti proposto dai principi contabili internazionali, al fine di determinare, in modo obiettivo e dimostrabile, la possibile durata del periodo di ammortamento³³⁵; salvo, poi, procedere, per salvaguardare le esigenze di semplificazione fiscale che imperniano i metodi di ammortamento invalsi tra gli Stati Membri, con ratei costanti e lineari.

Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi posti a base della CCCTB, tra cui certamente si annovera la semplicità applicativa per i contribuenti, la scelta di limitare le opzioni per questi ultimi in relazione all'ammortamento appare certamente opportuna; la soluzione per il mantenimento dell'attrattività del sistema offerta, pertanto, si sposta, come si vedrà, nel campo degli incentivi fiscali.

La disciplina degli ammortamenti ha, a ben vedere, portata ben più ampia se valutata nella sua frequente funzione di strumento agevolativo per gli investimenti, spesso adottato dagli Stati Membri, vuoi tramite una maggiorazione normativamente riconosciuta degli ordinari costi di acquisizione, vuoi tramite il cosiddetto *declining-*

³³³ Si hanno infatti edifici utilizzati ai fini dell'attività economica, di natura non industriale (questi ultimi hanno vita utile di anni 25), ammortizzabili in anni 40; attività materiali di lunga durata, diverse dalle precedenti in anni 15; attività materiali di media durata in anni 8. Anche per i beni intangibili (acquisiti) la vita utile è predeterminata in anni 15; ma tale parametro opera solo in via residuale, quando non sia possibile effettuare una stima attendibile o non sia determinato il periodo di protezione legale dei diritti sottostanti o relativi al bene.

³³⁴ Cfr. A. OESTREICHER, C. SPENGEL, *The Harmonization in Europe: The Determination of Corporate Taxable Income in the Member States*, in *Eur. Tax.*, 2007, 443.

³³⁵ Le difficoltà in sede di determinazione autonoma della vita utile di un cespite da parte del contribuente, in assenza di parametri predefiniti dalla Legge, sono emerse con clamore con riguardo, nell'ordinamento italiano, all'istituto dell'ammortamento extracontabile accelerato riconosciuto ai fini fiscali, sino alla sua abrogazione nel 2007, dall'articolo 102, comma terzo, del TUIR, a fronte della dimostrazione, da parte dell'imprenditore, di una più intensa utilizzazione del bene rispetto alla media di settore. Sulla problematicità della prova del più intenso utilizzo nei confronti dell'Amministrazione finanziaria si rimanda a M. BEGHIN, *Ammortamento accelerato ed utilizzazione dei beni*, in *Rass. Trib.*, 2007, 527 ss.

balance method, assicurando cioè un rateo maggiorato di ammortamento nei primi anni successivi all'investimento.

Il tema qui non afferisce tanto alla riconciliazione di questi schemi con l'impostazione analitica degli IFRS, che sono evidentemente estranei a dinamiche di incentivo, quanto agli spazi di libertà da riconoscersi ai singoli Stati Membri con riguardo agli incentivi (fiscali) agli investimenti, in presenza di una base imponibile comune che disciplini autonomamente questi aspetti.

Per quanto qui di interesse, considerando, come detto, che la prospettiva dei principi contabili internazionali non è primariamente quella di offrire una rappresentazione contabile direttamente funzionale ai fini fiscali, ed avendo riguardo alle segnalate profonde diversità di impostazione tra Stati Membri nell'ambito degli ammortamenti, nell'ottica di incentivare gli investimenti in beni strumentali la soluzione più razionale potrebbe essere quella di non ancorare il beneficio fiscale all'istituto dell'ammortamento, maggiorando il valore iniziale del bene, ma di orientarsi verso il riconoscimento di uno specifico credito di imposta, come peraltro accaduto recentemente nell'ordinamento italiano³³⁶.

Il riconoscimento di detto credito, secondo le impostazioni contabili diffusamente adottate dagli Stati Membri, consentirebbe la sua riconduzione, ai fini dei principi applicabili, non più al regime degli ammortamenti, ma a quello del contributo in conto impianti.

Un elemento di novità in tema di ammortamenti introdotto dalle proposte di Direttive per una CCCTB, già con il progetto del 2011 (combinato disposto degli articoli 36 e 39), facendo seguito alle indicazioni del *Working Group*, risiede nell'aver combinato la deducibilità delle quote su base individuale (con un coefficiente da proporzionarsi in rapporto alla vita utile del cespite, che è espressamente individuata dal testo della proposta per ciascuna categoria di bene) con

³³⁶ Con l'articolo 1, commi 185 e seguenti della legge 27 dicembre 2019 n. 160, infatti, è stata abbandonata la linea agevolativa fino a quel momento seguita dal Legislatore, individuabile in una maggiorazione del costo di acquisto del bene strumentale da utilizzarsi ai fini del calcolo dell'ammortamento, a favore del riconoscimento di un credito di imposta parametrato al costo sostenuto per l'acquisto del cespite, di dimensione variabile in funzione della capacità innovativa o migliorativa dei processi del bene oggetto di investimento (da ultimo le quote di costo agevolabili sono state aumentate dall'articolo 1, commi 1051 e ss., della legge 30 dicembre 2020 n. 178).

quella massiva, in *pooling*³³⁷, adottando quale discriminante, la durata della vita utile dell'*asset* considerato: laddove inferiore ad anni 15, l'ammortamento del singolo cespite avrebbe ceduto il passo a quello per masse di beni con medesime caratteristiche temporali di vita.

Detto meccanismo è stato sin dal principio promosso quale strumento coerente con la direttrice di semplificazione che permea (o dovrebbe permeare) l'intero progetto CCCTB³³⁸, evitando analisi valutative onerose ai fini di una corretta allocazione e stima del singolo bene, e favorendo una iscrizione cumulativa per masse omogenee.

L'accorpamento per panieri di beni risultava essere una scelta obbligata per il contribuente, che, integrato il suddetto requisito della vita utile, avrebbe dovuto operare la deduzione ad un coefficiente pari al 25% del valore complessivo della massa.

Detta massa doveva poi essere oggetto di aggiustamento, a chiusura di ciascun periodo di imposta, in aumento laddove si fossero registrate delle acquisizioni ulteriori (aumento comprensivo dei costi di miglioramento delle attività preesistenti), ed in diminuzione per un ammontare pari al corrispettivo derivante dalla vendita di cespiti o all'indennizzo percepito per perdita o distruzione di questi ultimi, con il limite di non poter mai restituire un valore negativo complessivo del paniere.

Il *pooling*, a dire il vero, risultava (e risulta tutt'oggi) una pratica sostanzialmente sconosciuta agli ordinamenti dei singoli Stati Membri³³⁹, e la sua introduzione avrebbe certamente determinato la necessità di significative modifiche

³³⁷ L'istituto del *pool depreciation*, vale a dire dell'ammortamento di categorie omogenee di beni, è da ricondursi principalmente allo schema adottato in Gran Bretagna, dove però il raggruppamento per panieri è totalmente indipendente da un giudizio circa la vita utile dei beni considerati. Detto sistema, in via generale, individua un periodo di ammortamento medio dei singoli panieri di beni in circa 8 anni; ciò determina un evidente vantaggio fiscale "di fatto" per le imprese che investano in immobilizzazioni dalla vita utile particolarmente estesa, che vedono esaurirsi il valore fiscale del bene ammortizzato ben prima della sua fattiva sostituzione, beneficiando quindi di una percentuale di ammortamento implicita maggiore, con inevitabili profili di distorsione quanto al principio di uguaglianza sostanziale nei confronti di imprese che invece investano in *assets* dalla vita utile breve.

³³⁸ Come ribadito dal Considerando 11) della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final. Tuttavia, l'eccessiva semplificazione può generare rischi di eccessiva scarsa accuratezza del sistema.

³³⁹ Secondo i già menzionati studi coordinati da D. ENDRES, *op. cit.*, 61, e da C. SPENGEL e Y. ZÖLLKAU, *op. cit.*, 70 solamente Finlandia, Danimarca e Lituania adottano l'ammortamento per aggregazione. Mentre i primi due Paesi citati utilizzano il medesimo coefficiente di ammortamento individuato dalla proposta di Direttiva (25% annuo), la Lituania offre diversi possibili *pools* utilizzabili in ragione delle varie categorie di beni, con coefficienti variabili tra il 20 ed il 70% annuo del valore del paniere. Stante l'esiguità di ordinamenti nazionali che hanno assunto l'ammortamento tramite paniere di beni quale regola contabile e fiscale, la disciplina di primo ingresso nel regime CCTB, descritta all'articolo 44, paragrafo primo, lettera b) della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final, che impone l'inserimento nel paniere di tutti quei beni già oggetto di *pooling* secondo le disposizioni nazionali applicabili antecedentemente l'entrata in vigore della Direttiva, è apparsa sin da subito di applicazione quantomeno residuale.

anche per i contribuenti; d'altro canto, come è stato osservato³⁴⁰, a livello generale l'introduzione di questa misura avrebbe determinato, quanto agli effetti della CCCTB all'interno dell'Unione, un ragguardevole aumento della base imponibile complessiva nel medio termine, considerando che la percentuale di ammortamento del 25% avrebbe esaurito rapidamente il valore fiscale di numerosi beni con vita utile decisamente longeva.

La proposta di Direttiva del 2016, nell'ultimo *draft* disponibile, sembra avere posto adeguato rimedio ad alcune criticità del citato meccanismo massivo.

Anzitutto è stato rideterminato il limite di vita utile da cui consegue l'applicazione del meccanismo di *pooling*, che è stato individuato, dal combinato disposto degli articoli 33 e 37, in anni cinque.

Tale modifica, a giudizio di chi scrive, è da accogliersi con favore, poiché consente di sterilizzare i possibili effetti distorsivi che un parametro di vita utile eccessivamente dilatato, come quello quindicennale, poteva determinare.

Ed infatti, comparando il coefficiente ordinario dell'ammortamento individuale previsto dalla proposta di Direttiva con quello fisso per il *pool* (25%), risultava evidente il vantaggio fiscale ottenuto da un contribuente con un paniere composto da beni con una vita utile prossima (ancorché inferiore) ai 15 anni.

Per meglio chiarire, si pongano a riferimento due beni, dove il primo di essi, di vita utile pari ad anni quindici ed un mese, avrebbe dovuto essere ammortizzato individualmente ad un coefficiente annuo pari al 6,63% (valore pari a 100 diviso per 15,08 anni di vita utile).

Laddove il medesimo bene, di natura e classe omogenea, avesse vantato invece una vita utile di 14 anni e 11 mesi, il coefficiente annuo sarebbe risultato

³⁴⁰ Secondo lo studio condotto da C. SPENGLER e A. OESTREICHER, *Common Corporate Tax Base in the EU- Impact on the Size of Tax Bases and Effective Tax Burdens*, Heidelberg, 2012, 38-39, l'impatto positivo in termini di allargamento della base imponibile cumulata nell'Unione, nella prospettiva di introduzione della proposta di Direttiva COM(2011)121 final, sarebbe stato in larga parte imputabile alle più rigorose disposizioni in materia di ammortamento, per un incremento complessivo del 4,47% del gettito cumulato degli Stati Membri (vale a dire il 72,10% del complessivo beneficio in termini di base imponibile dell'intero progetto per una CCCTB, pari ad una maggiorazione del 6,20%). Di detto beneficio, la quota imputabile all'ammortamento fiscale con la tecnica del *pooling* risultava particolarmente significativa, considerando che, laddove il solo coefficiente di ammortamento fosse stato modificato dal 25% al 20%, il beneficio complessivo dell'intera disciplina degli ammortamenti sulla base imponibile complessiva sarebbe sceso all'1,26%. La portata dirompente, in termini di accrescimento della base imponibile cumulata, doveva ragionevolmente imputarsi alla minore generosità della disciplina proposta dalla Commissione Europea, soprattutto in relazione ai beni caratterizzati da una vita utile relativamente lunga. Considerato il tessuto produttivo comune agli Stati Membri con maggior gettito fiscale (Germania, Italia, Francia), connotato da alti livelli di capitalizzazione delle imprese manifatturiere, e considerando altresì che il progetto CCCTB avrebbe determinato l'automatico venir meno degli incentivi fiscali, di qualsiasi natura, predisposti dai singoli Stati Membri con riguardo ai redditi di impresa, tra cui sistemi di ammortamento accelerato (super ammortamento), ecco allora spiegata la pregnante incidenza delle disposizioni qui in commento.

costantemente pari al 25%, determinando un concreto vantaggio fiscale per il contribuente, e creando possibili discriminazioni tra imprese in funzione della tipologia di beni ammortizzabili acquistati (maggiore vicinanza al requisito del quindicesimo anno, maggior riduzione immediata della base imponibile fiscale).

Il discrimine temporale determinato nel quinquennio, da tale punto di vista, è in grado, sostanzialmente, di ridurre significativamente il sopra descritto effetto distorsivo, perché il coefficiente di ammortamento per il bene individualmente considerato, dalla vita utile di anni cinque, si attesterebbe, diversamente, al 20%³⁴¹.

L'ulteriore elemento differenziale che si riscontra nell'ultimo testo della proposta di Direttiva riguarda la facoltatività, e non obbligatorietà, dell'ammortamento per paniere di beni.

Tanto anzidetto, si ritiene comunque che, nel complesso, l'opzione di ammortamento in *pooling*, ancorché favorisca sicuramente, nel medio-lungo periodo, un incremento della base imponibile a livello comunitario (consumandosi rapidamente la quota deducibile del costo dei beni), non si ponga concretamente in linea con gli obiettivi di armonizzazione delle regole contabili e fiscali tra gli Stati Membri, e, peraltro, appare favorire possibili arbitraggi da parte dei contribuenti in relazione alla vita utile dei beni, nella prospettiva di beneficiare a certe condizioni, di deduzioni maggiorate, soprattutto se l'attività è svolta in ordinamenti dove gli attuali coefficienti risultino più penalizzanti.

Detta circostanza potrebbe avere, come si vedrà *infra*, immediate ripercussioni nell'ambito dell'apporzionamento formulare dei redditi consolidati, quanto al collocamento dei fattori produttivi in territori dove i coefficienti di ammortamento per i beni a vita utile limitata siano meno generosi della media europea.

Dalla breve analisi sin qui condotta può rilevarsi come un allineamento verso gli IAS/IFRS nella prospettiva di una CCCTB, in relazione alle immobilizzazioni materiali, non presenti elementi di significativo conflitto con le esperienze contabili degli Stati Membri, fatta eccezione, probabilmente, per il riconoscimento della *economic ownership* (che comunque, come detto, è già parte della cornice contabile dell'Unione) e l'introduzione di ammortamenti aggregati per determinate categorie di beni, elemento quest'ultimo sostanzialmente assente negli ordinamenti nazionali.

In conclusione, si ritiene opportuno soffermarsi su una disciplina di assoluto interesse, che solo indirettamente involge l'ammortamento delle immobilizzazioni, ma certamente riguarda queste ultime: ci si riferisce al *roll-over relief* nel caso di reinvestimento dei proventi derivanti dalla dismissione di un cespite in altro di simili

³⁴¹ Percentile che, peraltro, era stato in origine identificato dal *Working Group*, nell'ambito della già menzionata *Technical Outline*, quale coefficiente di ammortamento per il paniere di beni da ammortizzare.

caratteristiche, introdotto per la prima volta dalla proposta di Direttiva COM(2016) 685 final.

L'articolo 35, infatti, prevede che laddove i proventi derivanti dalla cessione (comprensiva di eventuali risarcimenti) di un *asset* (non appartenente al paniere di beni ammortizzabili in via accelerata) detenuto da almeno tre anni (salva perdita involontaria del bene), siano investiti, entro due periodi di imposta successivi alla dismissione, in un analogo cespite funzionale alla medesima attività d'impresa, l'eventuale plusvalore originariamente generato possa essere dedotto retroattivamente dalla base imponibile del periodo di imposta in cui la cessione ha avuto luogo, ed il valore del nuovo bene acquisito dovrà essere ridotto del medesimo ammontare³⁴².

È altresì prevista la possibilità di svolgere le già menzionate operazioni in ordine inverso, ovvero procedendo all'acquisto del nuovo cespite e successivamente, nel periodo di imposta successivo, alla dismissione dell'*asset* precedentemente utilizzato.

In ogni caso, laddove il nuovo investimento non avvenisse entro il termine indicato, oltre alla ripresa della indebita deduzione, il contribuente subirebbe un ulteriore incremento della base imponibile nella misura del 10% di quanto inizialmente dedotto³⁴³.

Trattasi, in tutta evidenza, di una disposizione atta ad incentivare il ricambio dei fattori produttivi, sterilizzando la leva fiscale che sarebbe scaturita dalla

³⁴² Non è chiaro, però, sino a che punto: ci si domanda se il valore del nuovo cespite possa essere pari a zero o addirittura negativo, nel caso in cui il plusvalore del cespite dismesso superi il costo del nuovo *asset* acquisito.

³⁴³ A giudizio di H. VERMEULEN, *Depreciation Rules and Roll-Over Relief*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 28, tale elemento addizionale troverebbe giustificazione nel fatto che il contribuente ha beneficiato di un flusso di cassa indebitato, che matura inevitabilmente interessi.

plusvalenza da cessione del primo bene e che avrebbe eroso la disponibilità liquida per il nuovo investimento³⁴⁴.

Anche con riferimento a questa misura incentivante possono porsi i più generali problemi già evidenziati con riferimento al conflitto tra proprietario economico e giuridico del bene, poiché la disposizione trova applicazione solo con riferimento ai beni ammortizzabili ex articolo 32.

È ben possibile, quindi, prospettare l'ipotesi che al contribuente venga contestata la riferibilità del beneficio, laddove l'Amministrazione fiscale competente neghi la sussistenza della proprietà economica del bene.

Non appare inoltre chiaro se sia necessario ridurre l'elemento plusvalente da riportare, in funzione degli eventuali costi sostenuti per la dismissione del bene (per esempio oneri relativi a perizie di stima o attività di intermediazione alla vendita).

1.3. Valutazione delle rimanenze di magazzino.

La disciplina generale, nel contesto dei principi contabili internazionali, è rinvenibile nello IAS 2, che fornisce, anzitutto, la definizione delle rimanenze e la determinazione del relativo valore di iscrizione.

Quanto al profilo definitorio (paragrafo 6), si specifica che le rimanenze sono costituite, alternativamente o congiuntamente, da beni destinati alla vendita nell'ordinario ciclo di attività, e da quelli utilizzati (quali materie prime o semilavorati) nel processo di produzione o di prestazione di servizi, per esclusione, per quanto di interesse, degli strumenti finanziari.

Le rimanenze devono essere iscritte al minore tra costo di acquisto e valore netto realizzabile nell'ambito dell'esercizio normale dell'attività, dedotti i costi di

³⁴⁴ Al riguardo è sorto il dubbio, sollevato da F. MUSTERMAN, *Consolidation within the CCCTB*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 203, che il menzionato incentivo, non essendo stato formalmente richiamato anche nel testo della proposta di Direttiva sulla base imponibile consolidata COM(2016) 683 final, non possa risultare applicabile nell'ambito del consolidamento. Inoltre, sostiene l'Autore, laddove fosse ritenuto applicabile, si registrerebbero onerosi profili applicativi, perché i proventi derivanti dalla vendita di un cespite da parte di un membro del gruppo (ad un soggetto terzo) verrebbero poi distribuiti secondo la formula di apporzionamento; e nulla precluderebbe, a quel punto, che l'attività di reinvestimento sia poi posta in essere da un membro del gruppo diverso dall'originario cedente, elidendo quel rapporto di continenza con il valore creato nello Stato Membro della prima cessione, dove il bene era utilizzato. Al riguardo, si ritiene anzitutto che il *roll-over relief* possa essere considerato pacificamente applicabile ai gruppi consolidati, perché in caso contrario, non soltanto si tradirebbe la *ratio* dell'istituto, ma questo risulterebbe applicabile solo in casi residuali, essendo dichiaratamente i gruppi di maggiori dimensioni i destinatari dell'intero pacchetto per una CCCTB. Quanto ai profili critici applicativi, richiamando l'articolo 35 della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final per una CCTB, è agevole evincere che il meccanismo incentivante si applichi quando vi sia identità soggettiva tra cedente e re-investitore (salve ovviamente operazioni straordinarie che determinino successione nei rapporti giuridici quali fusioni e trasformazioni).

vendita; differentemente dal *fair value*, tale valore costituisce una stima oggettiva e misurabile.

Non si registrano, in tal senso, significative differenze di carattere generale con le esperienze contabili degli Stati Membri.

Laddove il costo superasse il valore netto realizzabile³⁴⁵, dovrebbe registrarsi una perdita immediatamente riportabile a conto economico.

Molti Stati Membri, invece, pongono specifiche differenziazioni in relazione a determinate categorie di rimanenze, quali ad esempio i prodotti in corso di lavorazione o le materie prime.

Riguardo a queste ultime, ad esempio, i principi contabili italiani (OIC 13) postulano una valutazione determinata sulla base dei costi di sostituzione vigenti nel mercato di riferimento.

Per quanto qui di maggiore interesse ai fini comparativi, la più rilevante peculiarità dello IAS 2 in tema di rimanenze risiede nel mancato riconoscimento del metodo di valutazione delle rimanenze *Last in First Out* (LIFO), generalizzando l'obbligo di valutazione con il metodo del *First in First Out* (FIFO) o del costo medio ponderato, salvo specifici casi³⁴⁶.

Differentemente dalla determinazione del valore di iscrizione, dove l'utilizzo del minore tra costo e valore netto realizzabile risulta sostanzialmente uniforme tra gli Stati Membri, si rileva come, invece, questi ultimi si dividano³⁴⁷ sia quanto al riconoscimento del metodo LIFO sia sull'utilizzo del FIFO, soprattutto in termini di

³⁴⁵ Nel contesto degli IAS/IFRS (Paragrafo 7, IAS 2.) la determinazione del valore di mercato riflette il valore netto realizzabile dalla vendita delle rimanenze, determinato come sottrazione al prezzo di vendita ottenuto nell'ordinario esercizio dell'attività imprenditoriale dei costi sostenuti per la cessione.

³⁴⁶ Ed infatti il paragrafo 25 dello IAS 2 prevede, richiamando il paragrafo 23, che nei casi di beni non fungibili sia possibile far uso del metodo del costo specifico.

³⁴⁷ A riconoscere il metodo LIFO sono, tra gli altri, Austria, Germania e Spagna, oltre all'Italia, concordemente al disposto di cui agli articoli 2426, comma primo n. 10) e 92, comma terzo, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (LIFO a scatti annuali) nonché dal successivo comma quarto, che lascia ampia libertà al redattore di definire metodi di *Last In First Out* non necessariamente aderenti a quanto previsto dal menzionato comma terzo. A seguito dell'introduzione nell'ordinamento italiano degli IAS/IFRS, a decorrere dal primo gennaio 2005, in recepimento del Regolamento 1606/2002, il Legislatore, con riferimento al passaggio al metodo FIFO, che, avrebbe, come detto, generato delle differenze tassabili, determinò, mediante l'articolo 13 del d.lgs. 28 febbraio 2005 n. 38, comma secondo, la possibilità per le imprese, mediante scelta irrevocabile, di mantenere, ai soli fini fiscali, la metodologia di valutazione precedentemente adottata e conforme ai principi contabili nazionali (metodo LIFO), sempreché la prima applicazione risalisse a tre esercizi antecedenti. Secondo la dottrina tributaria (cfr. G. ZIZZO, *Il principio di derivazione a dieci anni dall'introduzione dell'IRES*, in *Rass. Trib.*, 2014, 1312) e civilistica (O. CAGNASSO, *Il bilancio di esercizio e consolidato*, in AA.VV., *Le Società per azioni*, N. AMBRIANI, O. CAGNASSO, P. MONTALENTI, S. AMBROSINI (a cura di), Padova, 2010, 923), la scelta in capo al redattore del bilancio riguardante il metodo di valutazione del magazzino è da giudicarsi sostanzialmente libera, ferma l'osservanza del principio di rappresentazione veritiera e corretta in bilancio ed il rispetto degli obblighi informativi in nota integrativa.

rilevanza fiscale di quest'ultimo, che, aumentando nell'immediato il valore dell'inventario, può in astratto determinare il maturare di valori tassabili.

Nell'ambito del Rapporto tecnico del 2007 redatto dal *Working Group* per una CCCTB³⁴⁸, la definizione di rimanenze non presentava sin dal principio significative differenze rispetto a quanto proposto dallo IAS 2.

In relazione, poi, ai metodi successivi di valutazione del magazzino, muovendo nel solco tracciato dai principi contabili internazionali, il gruppo di Lavoro prospettò sin da subito l'utilizzo dei metodi FIFO e costo medio ponderato, metodi poi trasfusi dapprima nell'articolo 29 della proposta di Direttiva COM(2011) 121 final, e successivamente, nell'ultimo progetto COM(2016) 685 final per una CCTB (articolo 19, comma secondo); pertanto, può dirsi che, sin dalle origini, il quadro di principi della CCCTB relativi alle rimanenze di magazzino non presentasse elementi significativi di difformità con gli IAS/IFRS.

Anche in questo caso, quindi, un preliminare riavvicinamento dei principi contabili degli Stati Membri agli IAS/IFRS, perlomeno nei confronti dei soggetti destinatari di un possibile progetto di base imponibile (consolidata) comune, potrebbe certamente fungere da strumento di semplificazione e riduzione dei costi di *compliance*, soprattutto con riferimento agli ordinamenti che, attualmente, non contemplano il metodo LIFO.

La scelta compiuta al riguardo dalla Commissione Europea, infatti, imporrebbe ad alcuni Stati Membri, nell'obiettivo di armonizzazione di cui CCCTB è strumento, significative modifiche alle discipline domestiche, considerando che, in larga parte, il metodo FIFO non è riconosciuto.

Eventuali distorsioni fiscali possibilmente scaturenti dalla diversità tra sistemi contabili, in questo ambito, possono ulteriormente riscontrarsi con riguardo al riconoscimento ed alle modalità di contabilizzazione, nella misurazione del magazzino, dei costi generali sostenuti dall'impresa per la propria attività.

La possibile rilevanza, ai fini contabili e fiscali, delle spese generali, può ad esempio differenziare il carico fiscale tra un'impresa che produce e rivende direttamente il prodotto realizzato, rispetto ad un'altra che, in relazione al medesimo prodotto, si limiti ad acquistarlo da fornitori terzi ed a rivenderlo sul mercato.

È evidente che la necessità, o meno, di considerare i costi generali ai fini contabili/fiscali possa condizionare il modello d'impresa, dove certamente l'attività di produzione e successiva rivendita dei beni prodotti scontrerebbe un maggior carico fiscale in sede di valorizzazione del magazzino, laddove dovesse includere nel costo del bene anche le spese generali, soprattutto in presenza di cicli produttivi molto brevi.

³⁴⁸Cfr. paragrafo 30.

Al riguardo lo IAS 2 (paragrafo 13) è chiaro nel ritenere rilevante, ai fini della valutazione iniziale del magazzino, le spese di produzione generali sostenute, parametrare all'esercizio dell'attività, stabilendo altresì che gli oneri non imputati al magazzino dovranno essere immediatamente spesi a conto economico nell'anno di sostenimento.

Quanto agli approcci tra i singoli ordinamenti contabili/fiscali degli Stati Membri, mentre non appaiono esservi sostanziali difformità quanto ai costi di diretta imputazione, si è rilevata una impostazione affatto uniforme in relazione ai costi generali: alcuni Paesi, tra cui l'Italia, ne proibiscono l'imputazione al magazzino³⁴⁹.

Il progetto per una CCCTB non distingue, anzitutto, tra costi di produzione e di acquisizione, ma fissa una generale regola che impedisce la capitalizzazione dei costi indiretti afferenti alle rimanenze, salvo che questi fossero già capitalizzati prima dell'accesso al regime (articolo 19 dell'ultima proposta di Direttiva).

Considerando quindi che, come detto, il riconoscimento delle spese indirette nel costo del venduto, quali ad esempio i costi amministrativi generali, può inficiare la neutralità fiscale tra i vari ordinamenti, pare evidente che, a tal riguardo, potrebbe ancora una volta risultare proficuo favorire processi di armonizzazione piena verso gli IAS/IFRS *standards*, che assicurano una definizione unitaria di costo, ai fini di una più agevole determinazione della base imponibile comune.

1.4. Strumenti finanziari.

Quanto agli strumenti finanziari, la disciplina generale si rinviene dalla lettura combinata dell'IFRS 9, dello IAS 39, e, per quanto attiene in particolare agli strumenti partecipativi del capitale sociale, dello IAS 32.

Lo strumento finanziario si identifica come quell'assetto contrattuale che determina da un lato la nascita di un'attività (finanziaria), e, dall'altro, di una obbligazione o strumento di capitale.³⁵⁰

Relativamente, invece, alla particolare natura degli strumenti derivati, l'allegato A dell'IFRS 9 li definisce come contratti il cui valore muta in funzione di specifiche variabili (non dipendenti) quali tassi di interesse, di cambio, valore di merci o strumenti sottostanti, *rating* di solvibilità.

Detti strumenti sono regolati a data futura, non richiedono investimenti iniziali e, ove previsti, questi presentano misure inferiori a quelle che, in diversi assetti contrattuali, sarebbero stati richiesti in funzione delle dinamiche di mercato.

³⁴⁹ Come anche Spagna, Austria e Portogallo.

³⁵⁰ La definizione è oggi rinvenibile nel paragrafo 11 dello IAS 32, essendo stato eliminato il precedente paragrafo 8 dello IAS 39; la definizione così enunciata trova applicazione a fini degli IFRS 7, 9 e 15.

La misurazione iniziale degli strumenti finanziari deve avvenire a partire dal momento in cui l'ente diviene parte contrattuale; se questi emette l'obbligazione finanziaria, la misurazione andrà effettuata nel tempo secondo il metodo del costo ammortizzato al tasso di interesse effettivo.

Differentemente, per il detentore dell'attività finanziaria, il metodo di valutazione elettivo è il *fair value*: con la variabile, rilevante ai fini comparativi che qui interessano, dell'*hedge accounting*, laddove sia possibile documentare anche formalmente una relazione stringente tra un gruppo di strumenti finanziari ed i rischi (omogenei) ad essi collegati, relazione che deve però tradursi in oscillazioni significative dei flussi o dei valori degli strumenti medesimi.

L'*hedge accounting* costituisce sistema di misurazione opzionale, e stanti gli stringenti requisiti documentali e la necessaria valutazione del *management* apicale nell'individuazione di gruppi omogenei di strumenti e rischi, risulta prudenzialmente più agevole limitarsi alle valutazioni di *fair value*, di più semplice misurazione.

Tra gli ordinamenti degli Stati Membri si sono registrate, come detto, posizioni divergenti circa il riconoscimento del *fair value* ai fini fiscali, ed una sostanziale diffidenza nei riguardi dell'*hedge accounting*³⁵¹.

Il Rapporto tecnico per una CCCTB del 2007 non prevedeva alcuna specifica disposizione in relazione alle immobilizzazioni finanziarie, salvi brevi cenni circa la non rilevanza delle svalutazioni, per eccezione delle perdite permanenti di valore, da considerarsi deducibili.

In assenza di riferimenti specifici, dunque, doveva ritenersi applicabile il più generale principio di competenza definito nel *Report*.

Tuttavia, il *Working Group* mostrò comunque sensibilità verso l'*hedge accounting*, in termini di necessaria riconciliazione tra perdite e proventi delle transazioni finanziarie³⁵².

³⁵¹ All'esito dell'indagine comparativa condotta da D. Endres nel 2007, undici Stati Membri, tra cui Austria, Francia e Germania, riconoscevano le valutazioni di *fair value* esclusivamente laddove restituissero valori delle immobilizzazioni finanziarie inferiori rispetto a quelle contabili (al costo); solo altri quattro, tra cui l'Italia, hanno riconosciuto anche l'iscrizione di valori superiori. Si segnala, in relazione al *fair value*, che in sede di prima introduzione degli IAS/IFRS nell'ordinamento italiano, i valori assegnati agli strumenti finanziari diversi dalle azioni non assumevano rilevanza fiscale, con l'effetto che, applicandosi ordinariamente il valore corrente, potevano verificarsi, per i soli soggetti IAS *adopter*, fenomeni di tassazione di proventi non realizzati in contrasto con l'*accrual principle*, come segnalato da F. DAMI, *Il rapporto tra valutazioni civilistico-contabili e fiscali delle componenti del reddito d'impresa dopo l'avvento degli IAS*, in *Trib. & Imp.*, 2005, 46 ss. Quanto all'*hedge accounting*, può dirsi che l'ordinamento italiano lo riconosca anche ai fini fiscali, come si evince sia dal dettato dell'articolo 112 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, come novellato dall'articolo 13-bis d.l. 30 dicembre 2016 n. 244, ma soprattutto dell'articolo 6 del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 10 gennaio 2018, per il coordinamento fiscale del nuovo IFRS 9 (che ha riscritto la disciplina precedentemente prevista dallo IAS 39), come evidenzia la relazione illustrativa allegata.

³⁵² Cfr. paragrafo 50 del *Report*, dove ci si ripropose di sviluppare una disciplina di ulteriore dettaglio nei *drafts* successivi.

Il tema della misurazione e valutazione degli strumenti finanziari in relazione alla base imponibile comune rimane quindi aperto, non sussistendo specifiche disposizioni al riguardo.

Piuttosto che lasciare alle singole discipline nazionali la regolamentazione degli effetti fiscali di tali scelte contabili, in assenza di specifica disciplina nella proposta di Direttiva, si rimarca anche in questa sede, per evidenti ragioni di semplificazione, l'opportunità di un sostanziale allineamento ai principi IAS/IFRS in materia, considerato il significativo dettaglio delle relative disposizioni, che potrebbero contribuire a fornire un elevato livello di certezza applicativa non soltanto ai contribuenti, ma anche alle amministrazioni fiscali nell'ambito di una CCCTB.

In tal senso, deve certamente guardarsi con favore l'apertura, operata dalla Direttiva 2013/34, al *fair value* ed *hedge accounting*³⁵³, anche, peraltro, con riguardo a strumenti finanziari non iscritti in bilancio quali i derivati, ancorché venga rimessa agli Stati Membri la facoltà di limitare l'applicazione di detti metodi ai bilanci consolidati.

Secondo il Legislatore comunitario, le variazioni di *fair value* devono essere ordinariamente riversate a conto economico, mentre, in termini più generali, i mutamenti di valore degli strumenti finanziari riconducibili ad operazioni di *hedge accounting* debbono confluire in apposita riserva di capitale.

1.5. Valutazione ed iscrizione degli intangibili.

La disciplina generale è rinvenibile nello IAS 38, per eccezione degli *assets* immateriali destinati alla vendita.

L'intangibile è definito come qualsiasi attività immateriale non monetaria, priva di dimensione fisica (paragrafo ottavo); assume rilevanza solo laddove separabile dalle altre attività (principio di identificabilità), e a condizione che sia autonomamente valutabile, trasferibile ed oggetto di diritti di godimento, e derivi da diritti o obbligazioni contrattuali.

Anche nel contesto degli intangibili assume rilevanza il concetto di *economic owner*, qui da valutarsi (non obbligatoriamente) anche con riguardo al diritto del soggetto titolare di poter difendere le proprie situazioni giuridiche di vantaggio in relazione al bene dinanzi agli organi giurisdizionali.

In coerenza con i già descritti canoni del *conceptual framework*, l'iscrizione di dette attività è subordinata alla adeguata misurabilità dei benefici attesi, in termini di flussi di cassa, ed alla determinazione affidabile del costo di acquisizione.

³⁵³ Similmente a quanto prescritto dai principi contabili internazionali, l'articolo 8, paragrafo 4 della Direttiva non consente il *fair value accounting*, ad esempio, per gli investimenti partecipativi in società controllate o correlate o *joint ventures*, o per gli strumenti finanziari non detenuti per la negoziazione.

L'ultimo *draft* della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final non offre una specifica definizione di intangibile, né una lista, ancorché non esaustiva, di beni immateriali, come era stato richiesto da alcuni Stati Membri durante i lavori del *Working Group*.³⁵⁴

Uno dei temi nodali che maggiormente qui interessano, non soltanto quanto ai profili di armonizzazione contabile tra Stati Membri, ma quanto anche ad i possibili effetti sulla determinazione della base imponibile comune, risiede nella disciplina degli intangibili autogenerati.

Mentre, infatti, non si registrano particolari elementi differenziali con riguardo agli intangibili acquistati da terzi, è noto come, nel contesto IAS/IFRS, anche quelli autogenerati possano trovare iscrizione a livello patrimoniale, sulla scorta dell'applicazione di un più generale principio di semplicità contabile.

Lo IAS 38, paragrafo 52 apre, infatti, alla possibile contabilizzazione dell'intangibile autogenerato, mediante la capitalizzazione dei costi che concorrono all'incremento del valore dell'attività (ma non per i marchi d'impresa, per espressa esclusione del paragrafo 63), rimettendo però al redattore la valutazione sulla opportunità di iscrizione o sulla mera spesa dei costi sostenuti in conto economico.

A dire del principio contabile, tale facoltà non è concessa in relazione ai costi di ricerca (par. 54), ma soltanto quando l'intangibile derivi da attività di sviluppo, alla condizione che vi sia la volontà, da parte dell'ente, di portare a conclusione la realizzazione del bene, al fine di utilizzarlo o rivenderlo, e che siano forniti adeguati riscontri circa i benefici economici attesi, nonché sulla misura dei costi da sostenere per il completamento dello sviluppo.

Diverso è l'orientamento della maggioranza degli Stati Membri, con particolare riguardo agli ordinamenti continentali, sia in ragione del più generale principio, costituzionalmente rilevante, di certezza del diritto, ma anche dei sopra enunciati principi che imperniano il bilancio di esercizio, tra cui qui rileva preminentemente la certezza e determinabilità dei benefici futuri, che vengono ancorati, ai fini della prima iscrizione in bilancio, al prezzo di possibile trasferimento dei singoli cespiti, prezzo che, nel caso di un intangibile, non è ritenuto accuratamente determinabile.

Nei singoli ordinamenti dei Paesi Membri, quindi, l'intangibile autogenerato non è solitamente contabilizzato come attività, anche se alcune aperture si registrarono nell'ambito dell'attività del Gruppo di Lavoro per una CCCTB³⁵⁵.

³⁵⁴ Come riporta il già citato verbale CCCTB\WP\005\doc\en a pagina 2. Una lista di possibili elementi dell'attivo patrimoniale riconducibili ai beni intangibili è offerta, nel codice civile italiano, dall'articolo 2424.

³⁵⁵ Cfr. CCCTB\WP\032\doc\en, *Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group (CCCTB WG) – An overview of the main issues that emerged at the fourth meeting of the subgroup on assets (SG1), 2006*, 5.

La sua esistenza (lista clienti, *know-how* aziendale, particolari tecniche produttive) rileverà ai fini fiscali, come flusso di redditi potenziale, in sede, ad esempio, di operazioni straordinarie, tra le quali, come accade nel nostro ordinamento, si annovera spesso anche la cessione di un compendio aziendale; si dovrà quindi effettuare una valutazione dei benefici attesi sostanzialmente assimilabile a quella adoperata in applicazione degli IFRS, ma ciò avverrà inevitabilmente in un momento successivo e tendenzialmente eventuale, non potendo detta valutazione, ad esempio, assumere rilevanza ai fini della rivalutazione o riallineamento dei valori contabili³⁵⁶, con inevitabili riflessi sul carico fiscale delle singole imprese contribuenti.

Con riguardo alla capitalizzazione dei costi di ricerca e sviluppo, gli studi comparativi³⁵⁷ consentono di riscontrare una forte frammentazione tra gli approcci adottati dai singoli Stati Membri.

Ed infatti, mentre quanto all'immediata deducibilità degli oneri di ricerca e sviluppo in conto economico non si sono riscontrate particolari divergenze, in relazione alla capitalizzazione dei costi si è osservato che, ad esempio, solo Cipro e Malta la imponessero, anche ai fini fiscali, ai singoli contribuenti; altri Stati, invece, consentivano l'imputazione al capitale in via opzionale.

In altre circostanze si è rilevata una differenziazione di approccio tra le spese di ricerca e quelle di sviluppo, dove alle seconde era generalmente accordata la piena capitalizzazione (come negli IAS/IFRS), atteso il più agevole riscontro del "prodotto" dell'attività compiuta.

Alcuni Stati Membri³⁵⁸ disconoscevano *ex se* la capitalizzazione delle spese di ricerca; altri, tra cui la Spagna, allineandosi ai dettami dei principi contabili

³⁵⁶ Al riguardo è d'uopo segnalare il recente documento interpretativo n. 7/2021 dell'Organismo Italiano di Contabilità che, con riguardo alla disposizione agevolativa per la rivalutazione dei beni anche ai fini fiscali, di cui all'articolo 110 del d.l. 14 agosto 2020 n. 104, ha ritenuto rivalutabile un bene intangibile autoprodotta (nella specie, marchio di impresa), nella misura in cui questo sia assoggettato a tutela legale, ed ancorché i relativi costi non siano stati spesi a conto economico. Tale posizione è stata recepita nella sua interezza dall'Amministrazione Finanziaria, con gli interpelli 956-2846/2020 e 956-343/2021 (relativo quest'ultimo al *know-how*), ritenendo che l'attività rivalutativa, ai fini fiscali, debba seguire pedissequamente la regola contabile applicabile. La posizione interpretativa dell'OIC, in verità, non appare, a giudizio di chi scrive, sintomatica di un mutamento di rotta circa l'ordinario atteggiamento contabile adoperato con riguardo agli intangibili autoprodotti, ma rappresenta una interpretazione da contestualizzarsi entro i confini della legge agevolativa. Ed infatti il riconoscimento dei maggiori valori relativi all'intangibile autoprodotta deriva dalla dichiarata volontà dell'OIC di sterilizzare disparità di trattamento, ai fini dell'agevolazione, tra imprese che avessero acquistato i marchi a titolo oneroso e imprese che lo avessero generato internamente, disparità generatesi non certo dalla regola contabile, ma dalla lettera della disposizione agevolativa medesima.

³⁵⁷ Cfr. A. OESTREICHER, C. SPENGLER, *The Harmonization in Europe: The Determination of Corporate Taxable Income in the Member States*, in *Eur. Tax.*, 2007, 441.

³⁵⁸ Tra di essi spiccavano, per rilevanza, Austria e Germania.

internazionali, subordinavano l'iscrizione contabile alla misurazione concreta dei benefici attesi.

Tornando allo IAS 38, è specificato che le misurazioni successive del valore dei beni immateriali possono essere effettuate mediante il metodo del costo o del *fair value*³⁵⁹, secondo logiche di mercato.

Gli eventuali accrescimenti di valore saranno appostati in apposita riserva patrimoniale, salvo che controbilancino una simmetrica perdita di valore in esercizi precedenti; in questo caso, secondo lo IAS 38, dovranno invece obbligatoriamente transitare a conto economico.

Quanto alla possibilità di ammortamento degli intangibili, questa è consentita soltanto per gli *assets* per i quali sia stimabile la vita utile, e le relative quote devono essere determinate omogeneamente, sino ad esaurimento del relativo valore.

Per gli *assets*, invece, in relazione ai quali la vita utile risulti indefinita, dovrà procedersi, su base annua, secondo l'*impairment test* descritto dallo IAS 36.

Dalle ricerche comparate si ricava che la quasi totalità degli Stati Membri, nei rispettivi ordinamenti, riconosca la misurazione iniziale e le valutazioni successive degli intangibili al costo, mentre maggiori resistenze si registrano con riguardo all'utilizzo del *fair value*, quando questo determini un valore inferiore a quello di libro³⁶⁰.

Anche con riguardo agli intangibili, la Direttiva 2013/34 sembra porsi in linea sostanziale con le indicazioni fornite dai principi contabili internazionali, quantomeno per quelli la cui vita utile sia adeguatamente misurabile.

Nulla è invece specificato con riguardo ai beni a vita utile indefinita, che pertanto dovrebbero assumersi come non capitalizzabili nel contesto della Direttiva.

La categoria degli intangibili, nella Direttiva contabile, è sostanzialmente individuata nei costi di sviluppo³⁶¹, concessioni, brevetti, licenze e marchi.

Con riguardo agli ammortamenti, non si ravvisano difformità con le indicazioni degli IAS/IFRS relative ai ben immateriali con vita utile definita, dovendosi valutare la misura della durata (economicamente) utile del singolo bene, salvo casi eccezionali che costituiscono, però, disciplina di recepimento opzionale per gli Stati Membri.

Inoltre, la Direttiva consente la misurazione al *fair value* di qualsivoglia intangibile.

³⁵⁹ Che, secondo lo stesso principio contabile, appare in realtà preferibile, atteso che spesso per gli intangibili non sussiste un mercato con listini affidabili, così da rendere sostanzialmente non indicativo il prezzo pagato per l'acquisto dell'attività.

³⁶⁰ Tra gli Stati Membri che non riconoscevano i predetti valori risultava, al tempo degli studi condotti da Endres, anche l'Italia.

³⁶¹ Da segnalarsi che, rispetto alla precedente Quarta Direttiva, è stato espunta la possibilità di capitalizzare i costi di ricerca, stante l'eccessiva soggettività della valutazione per il redattore del bilancio.

Quanto ai lavori del *Working Group* per una CCCTB, mentre l'impostazione generale sulle immobilizzazioni immateriali era quella di non differenziare il regime fiscale rispetto a quelle materiali³⁶², pur tenendo in considerazione le maggiori difficoltà valutative, non risultava individuata la specifica categoria degli intangibili autogenerati, alla stregua di quanto visto per gli strumenti finanziari.

Implicitamente, all'interno del paragrafo 25, poteva invero rinvenirsi un cenno, laddove si riconoscevano, per esclusione, come pienamente deducibili ai fini fiscali le spese per ricerca e sviluppo, in quanto esse, differentemente da quelle elencate come non deducibili, non concorrono ad incrementare il valore delle singole attività iscritte (come indicava il paragrafo 57).

La scelta operata dal *Working Group* trovava giustificazione nelle difficoltà di stima dei benefici economici futuri legati a dette spese, nonché nel confine sottile tra queste ultime e le spese generali dell'attività di impresa³⁶³.

Da ciò può evidentemente inferirsi che, sin dal principio, il progetto per una CCCTB non contemplasse la capitalizzazione degli intangibili autogenerati, perché, se fossero stati iscritti ad aumento del valore delle attività, sarebbero certamente ricaduti nel regime di non deducibilità già menzionato.

La linea tracciata dal *Working Group* è stata pedissequamente seguita dal progetto del 2011: l'articolo 12 della proposta di Direttiva COM(2011) 121 final annoverava infatti, tra le spese immediatamente ed integralmente deducibili, i costi per ricerca e sviluppo sostenuti, sbarrando la strada alla capitalizzazione dell'intangibile autogenerato³⁶⁴.

Con riguardo all'integrale deducibilità, la proposta 2016 non ha mutato il quadro, come conferma l'articolo 9, paragrafo secondo dell'ultimo testo disponibile.

Inoltre, la lettura dell'articolo 4, paragrafo 19 del *draft* (peraltro identica all'omologo articolo 14, paragrafo 4 del testo del 2011) nell'indicare tra le attività immobilizzate le sole attività immateriali "acquistate", sembra escludere in via espressa interpretazioni volte ad individuare residui spazi per riconoscere beni intangibili autoprodotti.

³⁶² Cfr. Verbale del 21 febbraio 2005 CCCTB\WP\005\doc\en, *Intangible assets and tax depreciation*, 4 e ss., disponibile qui <https://bit.ly/3vbjG8A>.

³⁶³ Cfr. CCCTB\WP\032\doc\en, *Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group (CCCTB WG) – An overview of the main issues that emerged at the fourth meeting of the subgroup on assets (SG1), 2006*, 5.

³⁶⁴ Anche a questo proposito la posizione degli Stati Membri appare discordante, dove Paesi come Austria, Francia, Spagna ne proibiscono la capitalizzazione, ed altri, come Francia, Italia (se derivanti da attività di sviluppo) Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo ne permettono l'imputazione a patrimonio netto. A giudizio di W. SCHÓN, *The Odd Couple: A common Future for Financial and Tax Accounting*, in *Tax Law Rev.*, 2004-2005, 132, l'imposizione della immediata deduzione dei costi di ricerca e sviluppo può distorcere le scelte dell'imprenditore, inducendolo ad investire in beni autogenerati per beneficiare di una immediata riduzione della base imponibile.

La mancata possibilità di capitalizzare l'intangibile autogenerato, che accomuna la base imponibile consolidata comune con le principali esperienze contabili continentali, può condurre a significative problematiche applicative, che supportano la necessità di una preventiva armonizzazione contabile.

Anzitutto, quanto alla deducibilità immediata dei costi di sviluppo, si sottrarrebbe sostanzialmente al redattore IAS/IFRS la possibilità di capitalizzare l'intangibile autogenerato, se non sottoponendosi ad un rischio interpretativo che potrebbe portare alla perdita integrale della deducibilità del costo, nonché, come si vedrà meglio più avanti, di possibili, ulteriori incentivi fiscali prospettati dal Legislatore comunitario.

Se è vero, infatti, che in apparenza le spese di sviluppo, ancorché capitalizzate, sfuggirebbero, in astratto, al limite di non deducibilità previsto dal progetto di CCCTB, purché non imputabili ad aumento del valore dei cespiti, va rimarcato che lo IAS 38 non espliciti affatto un regime di equivalenza tra spese di sviluppo e valore di iscrizione dell'intangibile autogenerato, poiché richiede anche un'analisi prospettica di beneficio atteso; se quindi dai costi di sviluppo derivasse un aumento di valore di una immobilizzazione preesistente, allora l'intangibile autogenerato potrebbe ricadere nella diversa limitazione alla deducibilità già descritta, relativa ai costi che si aggiungono (e quindi non equivalgono) al valore dell'attività iscritta.

Appare quindi necessario, sotto questa luce, quand'anche non si volesse procedere ad un riallineamento tra principi contabili, che nell'ambito dei futuri progetti per una CCCTB sia riconosciuta l'integrale deducibilità delle spese di sviluppo capitalizzate ad accrescimento del valore di attività già iscritte, magari distinguendo, quanto al valore complessivo del bene, tra l'elemento di puro costo e quello di valutazione prospettica dei benefici attesi.

1.6. Accantonamenti e passività.

Lo IAS 37 definisce la passività come una obbligazione presente derivante da un evento passato, il cui adempimento determinerà una diminuzione di risorse che incorporano benefici economici (paragrafo 10).

L'accantonamento, invece, si lega ad una passività, come sopra definita, che risulta incerta nel *quando* e nel *quantum*, ma in relazione alla quale il redattore delle scritture ritiene probabile che, al fine dell'adempimento dell'obbligazione, si renda necessario una fuoriuscita di risorse, risorse che devono essere misurabili in modo affidabile.

In entrambi i casi, l'obbligazione nasce da un fatto vincolante, inteso come elemento che non consente all'ente di sottrarsi all'adempimento, vuoi perché

l'obbligo è giuridicamente coercibile, vuoi perché il menzionato fatto ingenera nelle altre parti la ragionevole aspettativa dell'adempimento.

La rilevanza dell'aspettativa dei terzi è rinvenibile anche nell'ambito delle passività implicite, come definite dallo stesso paragrafo 10, che derivano non già da un fatto, ma dall'impegno (non giuridicamente vincolante) assunto dall'ente di far fronte a determinate responsabilità in relazione a *best practices* di settore o linee guida.

Al redattore del bilancio è richiesta un'attenta valutazione sulla concreta esistenza di un'obbligazione da cui possa derivare una passività (corrente), attraverso una verifica di tutti gli elementi a disposizione, anche sopravvenuti alla data di chiusura del bilancio.

Laddove non sussista un elevato grado di certezza, ma è più "ragionevole che non"³⁶⁵ che la passività possa sussistere alla data di chiusura del bilancio, si procederà all'iscrizione di un accantonamento; laddove invece non sussista nemmeno l'elemento probabilistico, la passività dovrà giudicarsi solo potenziale, e come tale non iscrivibile in bilancio, ma oggetto di apposita menzione in nota integrativa³⁶⁶.

Uno studio comparativo³⁶⁷ dimostrava come, nell'ambito del *Working Group*, all'epoca della discussione tecnica per la definizione della base imponibile comune, la totalità degli Stati Membri imponesse, nei propri ordinamenti, la rilevazione delle passività nei confronti dei terzi, sia sotto il profilo contabile che fiscale.

Più prudentiale l'atteggiamento, soprattutto quanto agli effetti sulla base imponibile, in relazione agli accantonamenti, che Paesi come la Polonia e la Slovenia giudicavano totalmente irrilevanti, e di cui altri, ad oggi, limitano la deducibilità alle ipotesi specificamente prescritte dalle disposizioni applicabili³⁶⁸.

Il menzionato atteggiamento di diffidenza era, in principio, fatto proprio dallo stesso *Working Group* per una CCCTB³⁶⁹, che inizialmente ebbe ad affermare come, con riguardo a passività ed accantonamenti, la regola contabile/finanziaria dello IAS 37, che pure risultava la cornice di riferimento per la discussione, risultasse eccessivamente prudentiale e contrastante con l'attitudine delle amministrazioni fiscali ad impedire che i componenti positivi di reddito non risultassero sottostimati (ad esempio aumentando i componenti negativi).

³⁶⁵ L'elemento probabilistico implica un giudizio quantitativo individuabile in una possibilità del verificarsi dell'evento maggiore del 50%.

³⁶⁶ Salvo che l'obbligazione non soltanto risulti improbabile, ma ragionevolmente non determinerà alcun flusso in uscita di risorse apportanti benefici economici (Cfr. paragrafo 86 dello IAS 37).

³⁶⁷ Cfr. D. ENDRES, *op cit*, 41.

³⁶⁸ Paradigmatico è il contesto italiano, laddove l'articolo 107, comma quarto del TUIR espressamente esclude la deducibilità di accantonamenti diversi da quelli espressamente individuati nei commi precedenti.

³⁶⁹ Come si evince al paragrafo 13 dello *Staff Working Document CCCTB\WP\006* del primo marzo 2005, relativo alla contabilizzazione di riserve, accantonamenti e passività.

Tuttavia, come è stato correttamente osservato³⁷⁰, le regole proposte dallo IAS 37 relativamente all'iscrizione di accantonamenti risultano in alcuni casi più restrittive di quelle adottate dagli Stati Membri³⁷¹, dove è invece spesso prevista un valutazione solo possibilistica e non probabilistica; inoltre, quanto alle passività potenziali, l'allineamento dei sistemi dei Paesi europei ai principi contabili internazionali è pressoché totale³⁷², non essendo consentita né l'iscrizione in bilancio né la deducibilità fiscale.

Già nel Rapporto tecnico del 2007, però, il paragrafo 32 in materia di accantonamenti non si discostava dalla linea tracciata dallo IAS 37, ma ne condivideva sostanzialmente la disciplina, anche con riferimento alle valutazioni da operarsi circa la probabilità di manifestazione dell'obbligazione, salvo disconoscere la rilevanza delle obbligazioni implicite.

L'articolo 25 del primo progetto per una CCCTB COM(2011) 121 final individuava anzitutto il sorgere della passività nella presenza di una obbligazione giuridica futura certa o probabile, determinandosi l'obbligo di accantonamento solo allorquando la prestazione avesse una durata superiore al singolo esercizio fiscale: in questo caso, l'onere accantonato avrebbe dovuto essere speso proporzionalmente alla durata della prestazione stessa, ma tenendo in considerazione, per correlazione, i ricavi da essa derivanti³⁷³, in applicazione del *business purpose test*.

Dalla lettura dell'articolo 25 potevano chiaramente evincersi alcuni elementi distintivi dell'approccio inizialmente adottato dalla Commissione; anzitutto si rimarcava il riferimento al requisito probabilistico, alla stregua dell'impostazione adottata dai principi contabili internazionali.

Diversamente da questi ultimi, tuttavia, il discrimine tra l'iscrizione di una passività, derivante da una obbligazione giuridica, e l'accantonamento, non si rinveniva, come avviene nello IAS 37, nella incerta determinazione del momento in

³⁷⁰ Il riferimento è ancora a P. ESSERS, R. RUSSO, *The precious Relationship between IAS/IFRS*, in AA.VV. *The Influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting Disclosure and Corporate Law Accounting Concepts- "A Clash of Cultures"*, P. ESSERS, T. RAAIJMAKERS, R. RUSSO, P. van der SCHEE, L. van der TAS, P. van der ZANDEN (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2009, 75. Tra i nove Stati che riconoscevano, al 2007, l'accantonamento per passività con un regime di probabilità inferiore al 50%, vi erano Germania, Paesi Bassi, Spagna e Lussemburgo.

³⁷¹ Ungheria, Danimarca, Bulgaria, Lituania e Malta, a quanto riportano C. Spengel e Y. Zöllkau, vietano *ex se* la rilevanza in conto economico, e conseguentemente fiscale, degli accantonamenti; in altri Stati Membri, tra cui Portogallo, Grecia e Slovenia, solo gli accantonamenti espressamente riconosciuti dal Legislatore tributario risultano deducibili. In Francia, Germania, Austria e Spagna, diversamente, la regola fiscale generale riconosce la piena rilevanza dell'accantonamento, salvo espresse deroghe.

³⁷² Per eccezione dei Paesi Bassi.

³⁷³ La necessità di specificazione delle modalità di deduzione degli accantonamenti deriva direttamente dalla menzionata scelta di allineamento fattuale all'impostazione dello IAS 37, abbandonando quindi il principio di prudenza che normalmente impernia le scelte contabili degli ordinamenti degli Stati Membri.

cui l'uscita finanziaria è giudicata dovuta, ma sulla natura pluriennale dell'obbligazione stessa o dell'operazione da compiersi.

Inoltre, appariva difficilmente comprensibile il riferimento alla correlazione tra costo accantonato e ricavo relativo all'operazione ai fini della deducibilità fiscale degli oneri, atteso che la natura degli accantonamenti ha orizzonti più ampi delle obbligazioni direttamente riguardanti l'esercizio dell'attività di impresa (si pensi, a mero titolo esemplificativo, agli oneri derivanti da un contenzioso).

Simile al contesto IAS/IFRS, invece, è il riferimento, ai fini dell'iscrizione della passività o dell'accantonamento, alla necessità di una stima attendibile dell'obbligazione sottostante.

Con l'ultimo *draft* della nuova proposta di Direttiva COM(2016) 685 final, licenziato da ultimo il 27 novembre 2019, numerose e significative modificazioni sono state apportate con riguardo a passività ed accantonamenti, disciplinati all'articolo 23.

Anzitutto, in rapporto alla disciplina del 2011, emerge come l'elemento di probabilità dell'obbligazione sottostante, punto di forte allineamento con gli IAS/IFRS, risulti abbandonato, e sostituito dalla ragionevole prevedibilità, che pare avvicinarsi più alle esperienze contabili continentali, come già illustrato.

Meritevolmente è stato espunto il riferimento alla correlazione ai ricavi; altrettanto opportunamente, differentemente dalla proposta del 2011, è fornita una esplicita elencazione delle fonti dell'obbligazione giuridica (*id est* contratti, provvedimenti amministrativi, disposizioni di legge), che appaiono sostanzialmente identiche a quelle espresse dallo IAS 37, paragrafo 10.

Appare opportuno comunque segnalare, per le criticità che possono emergere, un aspetto comune ad entrambe le proposte di Direttiva per una CCCTB, riguardante il tasso di sconto applicabile agli accantonamenti in caso di sua mancata, volontaria, determinazione da parte del contribuente.

Al riguardo, sia nel 2011 che nel 2016 la Commissione Europea ha optato per un ancoraggio ad un indice oggetto di pubblicazione e aggiornamento periodico da parte della Banca Centrale Europea (di seguito anche BCE); nel primo progetto fu eletto l'Euribor applicato ad obbligazioni con scadenza a 12 mesi rispetto all'anno di chiusura del relativo esercizio fiscale; nel secondo, invece, il rendimento dei titoli di riferimento a dieci anni della zona euro, maggiorato di due punti percentuali, sempre conformemente alle pubblicazioni della BCE.

Il riferimento, nel progetto da ultimo presentato, ai titoli decennali dell'eurozona appare non coerente con l'auspicabile applicazione nella totalità degli Stati Membri del progetto per una CCCTB, atteso che, sostanzialmente, il contribuente residente od insediato in un Paese non aderente alla Moneta Unica si

troverebbe a dover utilizzare un riferimento non necessariamente comparabile con il contesto economico del proprio mercato.

L'orizzonte temporale decennale indicato, peraltro, appare eccessivamente dilatato per quanto concerne gli accantonamenti, e la sua immobilità ed immodificabilità temporale costituisce certamente un *vulnus* della scelta operata.

Al riguardo si ritiene che, poiché l'eccessiva vaghezza dello IAS 37, paragrafo 47 in relazione al tasso di attualizzazione (il riferimento è ad un tasso che rifletta la valutazione di mercato delle stime effettuate nonché la specificità dell'attività prestata) appare non funzionale in un contesto, quale quello del progetto per una CCTB, che si propone di favorire semplificazione e certezza applicativa, sarebbe più opportuno individuare un riferimento di segno diverso.

In tal senso l'Euribor, comunemente individuato come riferimento per le attività di finanziamento anche fuori dal Sistema Monetario Europeo, potrebbe sicuramente fungere da ancoraggio di partenza, consentendo al contribuente di eleggere l'orizzonte temporale dell'obbligazione di riferimento in funzione delle previsioni di durata dell'accantonamento stesso.

In sostanza, quindi, quanto allo IAS 37, salvo quanto anzidetto in merito al tasso di attualizzazione, non si ravvisano particolari ragioni per non muovere verso una piena armonizzazione della regola contabile tra gli Stati Membri in materia di passività ed accantonamenti, così da semplificare l'applicazione e l'interpretazione della regola fiscale nell'ambito di un progetto per una base imponibile comune.

2. Incentivi alla ricerca e sviluppo.

Tornando più in generale alle attività di ricerca e sviluppo, è doveroso rimarcare come la proposta di Direttiva per una CCTB del 2016 abbia introdotto un elemento di significativa novità, che, per la sua rilevanza nell'ambito della *ratio* del progetto, e nella prospettiva di una sua futura riproposizione, appare meritevole di alcune considerazioni ed approfondimenti.

Ci si riferisce, infatti, alla disposizione che riconosce, con portata abrogante di qualsiasi incentivo nazionale assimilabile, una extra deduzione dei costi di ricerca e sviluppo sostenuti³⁷⁴, ordinariamente riconosciuta nella misura di un ulteriore 50%, con una franchigia di euro 20 milioni³⁷⁵, oltre la quale il beneficio decresce al 25%.

³⁷⁴ Per eccezione di quelli relativi agli edifici e le proprietà immobiliari, che devono essere spesati lungo il procedimento ordinario di ammortamento.

³⁷⁵ Peraltro, non appare chiaro, dal testo, se detto limite si riferisca ad ogni singolo membro del gruppo, e se trovi applicazione per ogni periodo di imposta o in termini complessivi.

È ulteriormente prevista, per le imprese in fase di *start up*, una deduzione aggiuntiva del 100% dei costi sostenuti, al ricorrere di determinate condizioni³⁷⁶.

Questo generoso incentivo, come diffusamente esplicitato *dall'explanatory memorandum* allegato alla proposta di Direttiva³⁷⁷, si pone nel solco della volontà di incentivare ed attrarre³⁷⁸ le attività di ricerca e sviluppo all'interno dell'Unione, volontà peraltro già espressa nell'allora agenda *Europa 2020*³⁷⁹, consentendo il riconoscimento di immediati benefici economico-fiscali all'impresa senza attendere i risultati dell'investimento, peraltro del tutto eventuali³⁸⁰.

La volontà di favorire l'innovazione nell'ambito dell'attività di impresa, sostenuta da questa misura, è anzitutto da guardarsi con estremo favore, atteso il riscontrato rapporto di beneficio esistente tra l'innovazione stessa e l'incentivazione

³⁷⁶ Che il Legislatore comunitario, all'articolo 9, paragrafo terzo, ha individuato in un requisito di carattere dimensionale (numero di dipendenti inferiore a 50, fatturato annuo inferiore ad euro 10 milioni), altri di carattere oggettivo (assenza di quotazione alla borsa valori, assenza di operazioni straordinarie che abbiano concorso alla creazione dell'ente. Ciò perché, come specifica la stessa Commissione a pagina 10 dell'*explanatory memorandum*, l'obiettivo è favorire le imprese neocostituite di piccole dimensioni), assenza di partecipazioni in imprese non appartenenti al gruppo cui si applica la CCTB, ed infine uno di carattere temporale, ovvero la registrazione o costituzione (o, in mancanza, l'inizio dell'attività economica) da un tempo inferiore al quinquennio.

³⁷⁷ E precisamente alle pagine 3, 7 e 9.

³⁷⁸ La Commissione Europea sembra infatti, in una certa misura, ritenere doveroso l'introduzione dell'incentivo per ricerca e sviluppo, per timore di vedere riallocati investimenti da parte di società stabilite nell'Unione a favore di mercati terzi: è questa forse la ragione dell'espresso riferimento, nell'ambito dell'*Impact Assessment* delle proposte CCTB/CCCTB allegato allo *Staff Working Document* della Commissione Europea SWD(2016) 341 final, *Impact Assessment- Accompanying the document: Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, 60, a Stati Uniti, Giappone e Sud Korea.

³⁷⁹ L'aumento degli investimenti in R&D costituiva infatti uno dei cinque temi principali dell'agenda: la Commissione auspicava (invano) di riuscire a favorire, entro il 2020, l'allocazione annua minima del 3% del PIL degli Stati Membri alle spese di ricerca e sviluppo, muovendo dai non incoraggianti dati del 2014, dove solo una percentuale compresa tra l'1,5 ed il 2% era destinata a detti fini (*Staff Working Document* della Commissione Europea SWD(2016) 341 final, *Impact Assessment- Accompanying the document: Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, 18). Considerato, come specificato nel predetto documento, che, secondo le stime OCSE (riferite al 2013), oltre il 40% degli incentivi fiscali normalmente proposti dagli Stati, tra cui un numero significativo di Paesi Membri della UE, avesse ad oggetto proprio le spese di ricerca e sviluppo, e considerando altresì la natura obbligatoria per i gruppi con fatturato superiore ad euro 750 milioni del nuovo progetto per una CCTB, la scelta di introdurre un apposito incentivo appariva in un certo senso obbligata.

³⁸⁰ Esiste un rischio connaturato nell'incentivare attività di ricerca e sviluppo non profittevoli, che potrebbe condurre per estremi, stanti gli alti costi da sostenere, al fallimento del mercato di riferimento, come afferma P. PALAZZI, *Taxation and innovation, OECD Taxation Working Papers*, Parigi, 2011, 9.

fiscale³⁸¹, con effetti che peraltro, secondo alcuni³⁸², potrebbero indirettamente distribuirsi al territorio di riferimento, accrescendo le competenze delle imprese correlate al settore innovativo e favorendo un sostanziale miglioramento in termini di *welfare*.

Il riconoscimento di una deduzione maggiorata appare peraltro la migliore soluzione tra quelle che la stessa Commissione aveva passato in rassegna all'interno dell'*Impact Assessment* della proposta per una CCCTB, con particolare riferimento all'alternativa del riconoscimento di un credito di imposta premiale.

Al riguardo, la Commissione ha sostenuto che il credito, operando in un momento successivo alla distribuzione formale del reddito di gruppo tra gli Stati Membri, avrebbe potuto determinare distorsioni, in presenza di una aliquota di imposta sui redditi societari non armonizzata.

In verità, già all'interno del progetto per una CCTB si trovano fattispecie di crediti di imposta da riconoscersi in sede di apportionamento, primo tra tutti quello disciplinato dall'articolo 55, paragrafo primo dell'ultimo testo della Direttiva (credito per le imposte assolute all'estero); inoltre, come è stato suggerito³⁸³, l'elemento apparentemente impeditivo segnalato dalla Commissione potrebbe essere superato mediante appositi meccanismi di distribuzione del credito di imposta tra i vari Stati Membri destinatari di una quota di reddito, o attraverso una diversa modulazione della misura del credito in funzione dell'aliquota sui redditi societari singolarmente applicabile.

Tra i vari Stati Membri³⁸⁴, la regolamentazione di questi incentivi appare particolarmente variegata, poiché, nella stretta maggioranza dei casi, la disciplina fiscale dei costi di ricerca e sviluppo segue direttamente la regola contabile

³⁸¹ Cfr. *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), A Study on R&D Tax Incentives -Final report, Eur. Tax. Work. Papers*, The Hague, 2014, 17; C. HULTEN, *Stimulating Economic Growth through Knowledge-Based Investment, OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2013/02, Parigi, 2013, 1-39.

³⁸² Sugli effetti degli *spillovers* positivi derivanti dagli investimenti in ricerca e sviluppo si rimanda a W. KELLER, *Geographic Localization of International Technology Diffusion*, in *Am. Econ. Rev.*, 2002, 120 e ss. Tuttavia, come sottolineato da C.I. JONES, J.C. WILLIAMS, *Measuring the Social Return to R&D*, in *Quart. J. Econ.*, 1998, 1119 ss., i livelli di investimento risultano ad oggi ancora largamente insufficienti, a livello globale, per assicurare misurabili benefici sociali. Per una analisi esaustiva e ragionata degli effetti benefici di detti investimenti, si rimanda diffusamente a P. ARGINELLI, *Innovation through R&D Tax Incentives: Some Ideas for a Fair and Transparent Tax Policy*, in *World Tax J.*, 2015, 3 ss. Alcune considerazioni sviluppate dall'Autore sono poi riprese nell'ambito di *The R&D Tax Incentives*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 49-51.

³⁸³ Cfr. P. ARGINELLI, *ivi*, 53.

³⁸⁴ La ricerca condotta da C. Spengel e Y. Zöllkau evidenzia che, in molti casi, all'interno degli Stati Membri si registravano ulteriori elementi differenziali tra costi di ricerca ed oneri di sviluppo; in un numero esiguo di Stati, tra cui la Spagna e Malta, la capitalizzazione di detti costi è risultata obbligatoria.

applicabile, ed è quindi materia tipicamente rimessa alla determinazione politica dei singoli Stati³⁸⁵.

A favore della possibile introduzione di un credito in luogo di una deduzione milita certamente la circostanza che il primo assicura liquidità immediata all'investitore, soprattutto ove fosse consentita la circolazione e monetizzazione dell'incentivo; diversamente, la deduzione restringe la base imponibile, ma l'effetto di cassa si verifica al momento (successivo) della liquidazione di imposta, o è indefinitamente posticipato in caso di perdite.

Detta argomentazione appare certamente meritevole, ma, a giudizio di chi scrive, sconta un *vulnus* nel non considerare che il credito di imposta, laddove adottato, costituirebbe una posta in uscita per i bilanci degli Stati Membri, dal ritorno, proprio in termini di *spillovers*, del tutto incerto; detta evidenza appare dirimente se si considera che una delle condizioni per un eventuale, futuro accordo politico relativo ad una CCCTB è non soltanto l'invarianza di gettito per i Paesi partecipanti, ma un suo sostanziale aumento³⁸⁶.

Altra rilevante alternativa passata in rassegna dalla Commissione è stata quella di favorire, nell'ambito di CCCTB, un programma europeo di *Patent Box*, concludendo, però, per la sua inopportunità, in quanto non soltanto ritenuto meno efficace dell'incentivo fiscale diretto, ma altresì caratterizzato da elevati costi di *compliance* sia per il contribuente che per le amministrazioni fiscali interessate, e da rischi di pratiche fiscali aggressive.

Se è vero che, con riguardo a tale ultimo aspetto, il riferimento, operato dalla Commissione, alle criticità riscontrate nel *Report OCSE* redatto nell'ambito dell'*Action 5*³⁸⁷ rispetto ai regimi *Patent Box* precedenti al 2013 non tiene debito conto dei positivi sviluppi occorsi successivamente, non si può che convenire sulle restanti criticità ravvisate, che collidono con gli obiettivi fissati dalla Commissione con il progetto CCCTB.

Anzitutto pare evidente la necessità di un approccio semplificatorio, in ossequio alla volontà di ridurre i costi di *compliance*: sono note le complessità nella determinazione della proprietà intellettuale da parte dei contribuenti ed il rischio di

³⁸⁵ Cfr. W. SCHÖN, *International Accounting Standards- A Starting Point for a Common European Tax Base?*, in *Eur. Tax.*, 2004, p. 438.

³⁸⁶ Tema, questo, oggetto di attenzione da parte della Commissione Europea sin dall'inizio dei lavori del *Working Group*, come testimonia il documento CCCTB\WP\051 del 5 marzo 2007, *Summary Record of The Meeting of the Common Consolidated Corporate Tax Base Working Group Held in Brussels on 13 December 2006*. In detto documento (paragrafo 19) si segnalava come i benefici complessivi ritenibili dall'applicazione della Direttiva per una CCCTB dovessero essere valutati nel lungo periodo, atteso che alcuni Stati Membri avrebbero potuto registrare, in sede di prima applicazione, perdite di gettito.

³⁸⁷ Cfr. OCSE, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Parigi, 2015, 1-85.

contestazioni da parte delle Amministrazioni finanziarie al riguardo, che probabilmente hanno concorso a orientare la volontà del Legislatore italiano verso la sostituzione del *Patent Box* con un sistema di extra deduzione³⁸⁸.

Inoltre, richiamando quanto anzidetto in precedenza circa il rischio che l'attività di R&D non conduca a risultati concreti, l'incentivazione della proprietà intellettuale già acquisita si pone necessariamente a valle dell'investimento, e si tramuta, di fatto, in un regime premiale a beneficio dei contribuenti che, per dimensione e struttura, possono sostenere autonomamente il rischio di un'attività di ricerca e sviluppo infruttuosa.

Tanto anzidetto, il testo della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final, all'articolo 4, paragrafo 11, fornisce una definizione dell'attività di ricerca, tripartendola in:

- attività di base, finalizzata all'acquisizione di nuove conoscenze non immediatamente applicative;
- ricerca applicata, anch'essa finalizzata all'acquisizione di conoscenze, ma orientate al raggiungimento di un obiettivo concreto;
- sviluppo sperimentale, che segue le attività anzi menzionate ed è orientata all'acquisizione di conoscenze ulteriori, finalizzate alla produzione di un prodotto od allo sviluppo di quest'ultimo, oltre al miglioramento dei processi.

La definizione qui esposta è riprodotiva di quella individuata dal Manuale di Frascati redatto dall'OCSE³⁸⁹.

Il riferimento, ancorché implicito, a documenti internazionalmente riconosciuti nell'ambito dell'attività ricerca e sviluppo è da accogliere con favore, nella prospettiva di assicurare un uniforme perimetro definitorio all'interno dell'Unione³⁹⁰.

Tuttavia, tale uniformità, dalla lettura del testo della proposta di Direttiva, sembra lontana dall'essere raggiunta, sotto molteplici aspetti.

Anzitutto, si osserva l'assenza di una definizione del concetto di "novità", di assoluta rilevanza nella valutazione dei costi eleggibili, che pure si pone alla base del già menzionato Manuale di Frascati.

³⁸⁸ La scheda di lettura pubblicata dal Servizio Studi del Senato in sede di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021. n. 146 (qui reperibile <https://bit.ly/3IR17LZ>), evidenzia, commentando l'articolo 6, che l'abrogazione del regime di *Patent Box* a favore della deduzione premiale ha funzione semplificatoria dell'incentivo per ricerca e sviluppo.

³⁸⁹ Cfr. OCSE, *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, Parigi, 2015, 45.

³⁹⁰ Come auspicato dalla stessa Commissione Europea nella cornice degli Aiuti di Stato, *Framework for State aid for research and development and innovation* (2014/C 198/01), 55.

A tal riguardo, in via di semplificazione, potrebbe essere opportuno, nel futuro sviluppo del progetto, operare un esplicito riferimento testuale al Manuale di Oslo³⁹¹, che fornisce linee guida esaustive al riguardo.

Ma, si ritiene, la criticità più significativa risiede nell'assenza, all'interno della proposta di Direttiva, di una definizione di costo per ricerca e sviluppo, che costituisce la base della deduzione incentivata.

Una interpretazione di stretto rigore letterale dovrebbe condurre a ritenere che, avendo la Commissione esplicitamente escluso, in questo ambito, i soli costi relativi alla proprietà immobiliare, la totalità degli altri costi dovrebbe essere eleggibile; vi è da domandarsi, al riguardo, se tra di essi debbano assumersi anche gli oneri indirettamente sostenuti.

Questi ultimi appaiono, invero, di difficile conciliabilità con la distribuzione formulare del reddito, salvo realizzare un sistema apposito che, in presenza della volontà del contribuente (inteso come gruppo), consenta di distribuire il beneficio della ricerca su tutti i partecipanti.

A tal riguardo, nuovamente, l'espreso richiamo del Manuale di Frascati³⁹² potrebbe fungere da riferimento attendibile, nella misura in cui il testo OCSE esclude, tra i costi di ricerca e sviluppo, gli oneri amministrativi e legali, i costi legati ai *tests* routinari sui prodotti innovativi, la raccolta di dati ed informazioni.

In relazione ai costi sostenuti, non pare inoltre adeguatamente affrontato il tema dell'*outsourcing* delle attività di ricerca e sviluppo, in quanto nessuna specificazione è fornita in merito al soggetto titolato alla deduzione, sia esso il committente, il prestatore od entrambi: al riguardo, le posizioni dottrinali non paiono univoche, privilegiandosi da un lato il soggetto che sconti effettivamente il rischio legato all'attività di ricerca, dall'altro quello che effettivamente ponga in essere detta attività, per favorire lo sviluppo dei già menzionati benefici indiretti che da questa derivano³⁹³.

Infine, merita una sintetica considerazione l'assenza di specifiche disposizioni atte a limitare il riconoscimento della deduzione premiale in caso di assegnazione dell'attività di ricerca e sviluppo al di fuori del perimetro dell'Unione da parte del

³⁹¹ Cfr. OCSE/Eurostat, *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, Lussemburgo, 2018, 77 e ss.

³⁹² Cfr. OCSE, *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, Parigi, 2015, 61.

³⁹³ Le posizioni sono riassunte da P. ARGINELLI, *The R&D Tax Incentives*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 60. L'Autore pare orientato a riconoscere preferibilmente il beneficio in capo al committente, anche per ragioni antielusive.

gruppo, od anche all'interno della territorio europeo, ma, ad esempio, a beneficio di una stabile organizzazione di un soggetto residente in uno Stato terzo e non rientrante nel campo di applicazione della CCTB.

Di là dai profili di elusività che non costituiscono oggetto del presente lavoro, è bene sottolineare come, in queste evenienze, il rischio di una larga applicazione delle regole di *transfer pricing* possa minare l'esercizio di semplificazione e di certezza applicativa ricercato dal progetto per una CCCTB.

3. Allowance For Growth and Investment (“AGI”).

La proposta per un incentivo fiscale a sostegno della capitalizzazione delle imprese era stata già discussa dalla Commissione Europea a margine del Rapporto Ruding, con espressa menzione dell'AGI³⁹⁴ quale possibile prospettiva di intervento volto a limitare le distorsioni fiscali nel Mercato Interno, e giudicata da alcuni³⁹⁵ di più agevole ed immediata introduzione, attesa la vicinanza dell'istituto a quelli preesistenti all'interno della disciplina dell'imposta sui redditi societari dei Singoli Stati Membri.

L'AGI fonda le proprie basi teoriche sull'assunto che, lungo l'arco di vita di un investimento (sia esso in beni materiali od immateriali, o strumenti finanziari), i rendimenti tendono infine a sovrapporsi ai profitti posti a base dell'imposizione sui redditi societari; poiché, però la regola fiscale può imporre temporanei disallineamenti con detti flussi (si pensi alla disciplina degli ammortamenti), generando un possibile detrimento per l'imprenditore, ecco allora giustificata l'opportunità di riconoscere una *allowance* parametrata al capitale presente all'inizio dell'investimento medesimo.

L'incentivo dovrebbe, secondo le teorie largamente maggioritarie, essere rappresentato da un ammontare, determinato moltiplicando le variazioni in aumento

³⁹⁴ Ci si riferisce alle pagine 21 e 22 del *Report of the Comitee of Independent Experts on Company Taxation*, Bruxelles, 1992, dove si riscontra anche la possibile, ed alternativa, implementazione di un *Cash Flow System* in alternativa all'AGI, caratterizzato, quantomeno negli aspetti più generali, da alcune caratteristiche fondanti, tra cui la deduzione integrale ed immediata degli oneri sostenuti per investimenti e rapporti finanziari passivi, tassazione integrale all'atto del pagamento dei proventi percepiti, applicazione di una aliquota proporzionale e rimborso immediato dei pagamenti d'imposta eccedenti. La dottrina, al riguardo, come riportato da H. JACOBS, F. SCHMIDT, *The allowance for Corporate Equity as a Method of Harmonizing Corporate Taxation in Europe?*, in *Intertax*, 1997, 239, ha sin da subito segnalato l'improspettività di un simile modello nell'ambito di una armonizzazione fiscale europea dell'imposta sui redditi societari, poiché il passaggio al sistema di *cash flow tax* genererebbe, nel breve periodo, una sensibile contrazione delle entrate fiscali per gli Stati Membri, determinata, in tutta evidenza, dalla deduzione integrale degli investimenti dalla base imponibile, e dal rimborso immediato dei pagamenti in eccesso.

³⁹⁵ Ci si riferisce, ad esempio, a H. JACOBS, F. SCHMIDT, *op.cit.*, 232, ma anche, in tempi più risalenti, ad M. GAMMIE, *Corporate Tax Harmonisation: An “ACE” Proposal*, in *Eur. Tax.*, 1991, 238-242.

del capitale investito per un coefficiente in misura tendenzialmente non inferiore al tasso di interesse ottenibile dai titoli di Stato di riferimento.

Tale impostazione teorica, a dire il vero, ha subito posto problematiche con riguardo alle prospettive di armonizzazione.

Anzitutto, se, come brevemente anticipato, l'obiettivo dell'AGI è precipuamente quello di rendere neutrale la variabile fiscale con riferimento ai proventi, è evidente che essa mal si concilia con l'esistenza, in molti ordinamenti di imposte ulteriori non direttamente collegate ai profitti, ma comunque incidenti sulle scelte di investimento: si pensi, intuitivamente, per quanto attiene all'ordinamento italiano, all'Imposta Regionale sulle Attività Produttive.

Inoltre, quanto all'individuazione della percentuale di rendimento da riconoscere al capitale investito, è da subito apparsa evidente la difficoltà di conciliare le diverse condizioni dei mercati degli Stati Membri, condizioni che hanno immediati riflessi sui titoli governativi da prendere a riferimento.

Ciò è ancor più evidente per i Paesi oggi non aderenti all'Unione Monetaria, che quindi sfuggono ad una politica comune di controllo delle fluttuazioni dei tassi di interesse.

A livello teorico, l'introduzione dell'AGI ambisce ad aumentare la profittabilità degli investimenti in capitale secondo una *ratio* totalmente divergente rispetto ad altre forme di incentivazione alla patrimonializzazione, prime tra tutte quelle che determinano una maggiorazione della percentuale di deducibilità dei costi sostituiti per l'acquisto di immobilizzazioni o beni strumentali.

Ciò proprio in ragione del fatto, anzi evidenziato, che l'*allowance* in questione si pone l'obiettivo di eliminare i disallineamenti temporanei tra i profitti (tassati) e quelli ottenuti come rendimento dell'investimento, disallineamenti che in genere determinano un allargamento della base imponibile, attraverso, ad esempio, quote di ammortamento particolarmente diluite nel tempo.

È evidente, pertanto, che laddove i legislatori nazionali introducessero, come è, ad esempio, stato il caso del Legislatore italiano sino al 2019, discipline di extra deduzioni dei costi dell'investimento, la *ratio* stessa dell'AGI potrebbe risultarne frustrata, perché, in tal caso, l'investimento sarebbe immediatamente profittevole nel breve periodo, in presenza di un carico fiscale negativo, più di quanto risulterà alla fine dell'investimento.

Più che in termini di alternative, al fine di massimizzare l'effetto di sterilizzazione della variabile fiscale per l'imprenditore che desideri investire nel capitale proprio, occorrerebbe combinare l'AGI con un regime di deduzione premiale consistente per i soli beni strumentali acquisiti con la capitalizzazione aggiuntiva; tuttavia, anche qui, ragioni di semplicità applicativa, e possibili conflitti interpretativi

circa la diretta relazione tra capitale investito ed acquisto di beni strumentali, non depongono a favore dell'introduzione della suddetta combinazione.

Analizzando la disciplina prevista dall'ultimo *draft* della proposta di Direttiva CCTB, può affermarsi che il medesimo risultato, in questo senso, non possa essere raggiunto efficacemente sommando all'*allowance* il *roll-over relief* per i nuovi investimenti che si è in precedenza descritto, perché questa misura, pur meritevole, trova applicazione in un momento successivo all'immissione del bene acquisito nel ciclo produttivo, ed è peraltro di applicazione eventuale, perché presuppone l'esistenza di una plusvalenza generata dal bene stesso.

L'introduzione dell'AGI, nella prospettiva della Commissione Europea, non ambisce esclusivamente a garantire la neutralità fiscale delle scelte imprenditoriali nel Mercato Unico, ma si pone l'obiettivo di porre un limite all'indubbie condizioni (fiscali) di vantaggio che l'indebitamento offre normalmente all'impresa rispetto all'investimento in capitale di rischio.

Come sottolineato anche nell'ambito del progetto BEPS³⁹⁶, l'asimmetria di trattamento fiscale tra la corresponsione di interessi e dividendi (con i secondi che, al momento della loro distribuzione, non costituiscono un onere deducibile) determina la preferenza del contribuente verso l'indebitamento e non la capitalizzazione.

Detta asimmetria risulta fortemente accentuata quando l'attività di finanziamento a debito, da cui discendono gli interessi passivi, è svolta nell'ambito di operazioni transnazionali, spesso attraverso parti correlate, favorendo così la nascita di schemi di pianificazione fiscale aggressiva, peraltro di agevole attuazione; inoltre, l'eccessivo sovraindebitamento del tessuto produttivo favorisce il sopravvenire di rischi di sistema e possibili fallimenti del mercato.

Perché la preferenza fiscale verso l'indebitamento sia completamente eliminata, nell'ambito di un gruppo e nella prospettiva di uno schema di pianificazione, ed al fine di rendere maggiormente appetibile una misura come quella in analisi, è però necessario che il rendimento nozionale del capitale investito equivalga, quantomeno, al tasso di interesse di libera concorrenza applicato al debito, assumendo che l'eccedenza rispetto all'*arm's length standard* non sia deducibile e che la ritenuta in uscita applicata equivalga all'aliquota dell'imposta sui redditi societari.

Nell'ambito della proposta di Direttiva per una CCTB del 2016, l'articolata disciplina dell'*Allowance for Growth and Investment* è riscontrabile all'articolo 11.

³⁹⁶ Cfr. OCSE, *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Parigi, 15.

Come detto, l'incentivo, in via sintetica, assicura la deduzione di un componente negativo, pari al rendimento nozionale del capitale moltiplicato per l'incremento della base di capitale sociale; viceversa, in caso di riduzione di questo, con la medesima formula applicativa si determinerà un componente tassabile.

La base di capitale cui il regime si riferisce è determinata dalla differenza tra il capitale sociale del contribuente e le sue partecipazioni in imprese associate³⁹⁷.

Tuttavia, la proposta di Direttiva non fornisce alcuna nozione positiva di *equity*, generando difficoltà applicative non secondarie.

Al riguardo, potrebbero alternativamente soccorrere elementi definitivi rinvenibili nell'ambito della Direttiva 2013/34 in materia di *accounting*, che espressamente individua i relativi elementi nell'allegato III, lettera A; o, in alternativa, potrebbe farsi riferimento alla nozione proposta nel contesto degli IAS/IFRS, ricavabile dal concetto di "strumento di *equity*" di cui allo IAS 32, paragrafo 11, come risultato della sottrazione alla somma delle attività di tutte le passività.

Anche attingendo al bacino definitivo suddetto, segnatamente orientato alla rappresentazione contabile, ulteriori problematiche si ponevano, alla presentazione del primo testo della proposta di Direttiva 2016, con riguardo al fatto che, ad esempio, le menzionate partecipazioni in imprese associate dovevano diversamente misurarsi al valore fiscale e non a quello presente nel bilancio.

Valore fiscale che, a sua volta, non era definito dalla proposta di Direttiva, atteso che il *value for tax purposes* di cui all'articolo 4, numero 17) si riferiva ai beni ammortizzabili, tra cui non si annoverano le immobilizzazioni finanziarie.

Opportunamente, però, nell'ultimo testo di compromesso licenziato dal Consiglio il 27 novembre 2019, si è realizzato il pieno allineamento tra definizione contabile di *equity* e valore di bilancio delle partecipazioni in imprese associate: è stato, infatti, eliminato il riferimento al valore fiscale di queste ultime.

Le variazioni rilevanti per la base di capitale, come sopra descritta, vengono scrutinate in relazione ad un valore comparativo mobile, vale a dire quello esistente al primo giorno del decimo periodo di imposta antecedente a quello in cui il differenziale è misurato.

La Commissione Europea ha individuato il rendimento nozionale del capitale, similmente a quanto indicato per quanto riguarda l'attualizzazione degli accantonamenti e passività, nel tasso di interesse offerto dai titoli obbligazionari governativi a dieci anni, di riferimento per l'eurozona, individuabili attraverso le pubblicazioni della Banca Centrale Europea, maggiorato del 2%; è previsto

³⁹⁷ Vale a dire, conformemente all'articolo 56 della proposta, le imprese in relazione alle quali il contribuente partecipi alla gestione od al controllo (*rectius*, eserciti quest'ultimo), al capitale sociale in misura non inferiore al 20%.

comunque che, laddove il rendimento di detti titoli sia negativo, il moltiplicatore avrà comunque misura non inferiore al 2%.

Anche in questo caso, similmente a quanto già descritto in relazione agli accantonamenti, valgono le criticità già segnalate, soprattutto con riferimento all'individuazione di un riferimento di mercato afferente ai soli territori facenti parte del Sistema Monetario.

Occorre segnalare che l'AGI sconta, nell'ambito del progetto CCCTB, limiti di deducibilità non dissimili da quelli degli interessi passivi, vale a dire il 30% dell'EBITDA del contribuente, o comunque sino ad un importo pari ad euro 3 milioni.

Ciò in quanto anche il rendimento nozionale del capitale investito rientra, espressamente, nel perimetro della definizione di onere finanziario di cui all'articolo 4, paragrafo primo, numero 12) della proposta di Direttiva.

Le eccedenze dell'onere deducibile risulteranno illimitatamente riportabili in avanti.

Tuttavia, la deducibilità del componente risulta garantita nei limiti dei corrispettivi proventi ottenuti dagli *assets* finanziari; tra di essi, per ragione di simmetria, ancorché la proposta di Direttiva risulti silente al riguardo, dovrebbe ricomprendersi anche il componente attivo calcolato sulla eventuale riduzione della base AGI, come è stato correttamente suggerito³⁹⁸.

4. Unitary Taxation e Transfer Pricing: caratteri generali.

Il modello di tassazione unitaria (*unitary taxation mechanism*) si distingue dalle metodologie tradizionali di determinazione della base imponibile dei redditi societari in quanto consente ad un gruppo di società di calcolare il reddito complessivo conseguito dalle varie partecipanti, consolidando dapprima i diversi risultati di gestione fiscalmente rilevanti in un'unica base di calcolo, e successivamente distribuendo quest'ultima tra i membri del gruppo utilizzando una formula (*formulary apportionment*), connotata da parametri di allocazione definiti, al fine di allocare i risultati dell'attività nei vari territori ove questa sia effettivamente svolta³⁹⁹.

³⁹⁸ Cfr. S. GRILLI, *Allowance for Growth and Investment*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 41.

³⁹⁹ Come riportano R. AVI YONAH, N. SARTORI, O. MARIAN, *International Income Taxation*, Oxford, 2011, 159-160, la tassazione ancorata all'elemento territoriale è estremamente funzionale in presenza di società operanti in diversi Stati, sia perché consente di individuare, in linea teorica, un collegamento con i benefici ritenuti localmente dall'attività economica prestata, sia perché risulta tendenzialmente meno manipolabile dell'imposizione basata sul criterio di residenza.

Nelle sua dimensione più radicale ed integrata, non fatta propria dalla Commissione Europea nell'ambito delle proposte presentate, né, lo si anticipa, dalle principali esperienze comparate, la tassazione unitaria può determinare il trattamento del gruppo come un *single taxpayer*⁴⁰⁰, unico soggetto legittimato alla redazione della contabilità fiscale (*combined reporting*), ed unico interlocutore, in ciascun territorio dove l'attività di impresa è condotta, anche ai fini amministrativi.

Il modello formulare ha, sin dal principio, costituito una alternativa sistematica alla ben più diffusa, e sostanzialmente accettata nei principali ordinamenti mondiali, applicazione del *transfer pricing* nelle singole operazioni tra parti correlate (trattate come entità separate e distinte tra loro, secondo un meccanismo di *separate accounting*), di cui l'OCSE, almeno sino ai tempi più recenti, si è fatto sempre promotore, osteggiando espressamente il *formulary apportionment* sia per le difficoltà di raggiungimento di un largo consenso politico, da parte dei diversi Stati dove l'attività multinazionale è esercitata, sugli aspetti principali (chiavi di allocazione, requisiti per la costituzione di un gruppo ai fini del consolidamento), sia per la complessità di gestione a livello amministrativo (riscossione, accertamento, meccanismi di risoluzione anticipata delle controversie) per le amministrazioni fiscali nazionali coinvolte, stante l'ancora eccessivamente limitata cooperazione con riguardo alla fiscalità internazionale⁴⁰¹.

Il *separate accounting* ha conosciuto una larghissima diffusione in quanto il potere impositivo tra le diverse giurisdizioni è regolato secondo i principi della fiscalità internazionali comunemente accettati, vale a dire conformemente ai criteri della residenza (fiscale) e del luogo della fonte del reddito.

⁴⁰⁰ Il riconoscimento della soggettività giuridica di un gruppo è tema complesso, che ha interessato intensi dibattiti dottrinali, e che può solo essere accennato in questa sede. La verifica circa l'unitarietà della gestione del gruppo di imprese, o meglio dell'impresa di gruppo, impone un'analisi sostanzialistica sulle concrete modalità di gestione economica dello stesso, senza approcci di tipo giuridico-formale (presenza di più controllate con soggettività formalmente distinte). Questa soggettività di carattere economico ha da sempre sollecitato riflessioni sia nel diritto societario (Cfr. F. GALGANO, *L'oggetto della holding è dunque, l'esercizio mediato e indiretto dell'impresa del gruppo*, in *Contr. Impr.*, 1990, 431 ss.) sia in ambito tributario (Cfr. V. FICARI, *Holding, impresa di gruppo e consolidato: profili procedurali*, in *Rass. Trib.*, 2012, 1413 ss.). Nei principali ordinamenti europei l'unità economica dei gruppi è valorizzata, dalla disciplina tributaria, con riferimento al possibile consolidamento dei redditi, attraverso l'istituto del consolidato fiscale, ma resta, tendenzialmente, il mancato riconoscimento di autonoma soggettività (in Spagna il gruppo è considerato soggetto passivo dell'imposta sui redditi societari, ma gli adempimenti sono comunque posti in essere dalla controllante designata). Secondo L. DEL FEDERICO, C. RICCI, *Soggettività giuridica ed economica dei gruppi di società nell'imposizione sui redditi*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2019, 322, la legittimità costituzionale di un sistema di imposizione unitaria così configurato si giustificerebbe solo nell'individuazione della capacità contributiva dei singoli componenti del gruppo, poi sommata, e non del gruppo in sé considerato.

⁴⁰¹ Cfr. OCSE, *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, Parigi, 2017, 40-43. L'*arm's length standard* affonda le sue radici nell'articolo 9 del *Model Tax Convention on Income and on Capital*, ed è stato successivamente sviluppato dalle *Transfer Pricing Guidelines* già nella versione del 1995.

Il sistema formulare, al contrario, quantomeno in termini astratti, è estraneo ai criteri di residenza e fonte, perché la potestà impositiva è regolata secondo specifiche chiavi di allocazione.

In questa prospettiva, appare quantomeno curiosa la spinta recente, in sede OCSE verso un sistema di allocazione formulare del reddito su base mondiale, formulata nell'ambito del *Report on Pillar One Blueprint* del 2020⁴⁰², quando la medesima impostazione fu vigorosamente rigettata da numerosi Membri dell'Unione Europea, nonché da altri Stati quali l'Australia, il Giappone, la Norvegia e la Svizzera, nell'ambito delle posizioni istituzionali espresse a margine del processo che opponeva, dinanzi alla Suprema Corte degli Stati Uniti d'America, un noto intermediario finanziario britannico allo Stato della California, che aveva imposto la rendicontazione dei redditi ovunque prodotti nel mondo non soltanto alle società ivi costituite, ma anche a quelle che, pur svolgendo attività nello Stato, erano insediate all'estero⁴⁰³.

Detti Stati ebbero ad affermare, in sostanza, che il metodo di tassazione unitaria, applicato, nel caso di specie, anche a soggetti non residenti, fosse contrario ai consolidati principi internazionali della tassazione del reddito d'impresa, e determinasse una incrinatura nel proposito dell'eliminazione della doppia imposizione internazionale, tanto da poter minare, ove ritenuto invece ammissibile, i rapporti commerciali stessi con gli Stati Uniti d'America.

A favore del metodo di tassazione unitario milita chi⁴⁰⁴ ritiene che questo favorisca lo sviluppo, in seno ai gruppi, una volta tassati unitariamente, di economie di scala, riduzione dei costi delle transazioni interne, miglioramento dei flussi informativi, che non devono più essere frazionati in funzione delle singole entità partecipate, miglior coordinamento della direzione d'impresa nel suo complesso.

⁴⁰² Cfr. OCSE (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Parigi, 2020. La soluzione proposta dall'OCSE si pone come (prima) conclusione di un progetto di complessiva riforma del modello di tassazione di impresa internazionale (verso un *unified approach*), imposto dalla repentina digitalizzazione dell'economia globale, come ebbe a sottolineare l'*Inclusive Framework* approvando, il 23 gennaio 2019, il documento *Addressing the Tax Challenges of the Digitalization of the Economy*, specificando come fosse necessario riallocare alcuni profitti (ed il corrispettivo diritto di tassarli) nei Paesi dove i gruppi multinazionali dispongono dei loro mercati di sbocco, anche in assenza di una presenza fisica. Al documento predetto è seguita una consultazione pubblica, culminata con il rilascio del *Secretariat Proposal for a Unified Approach Under Pillar One* del 2019.

⁴⁰³ Ci si riferisce al processo *Barclays Bank plc v. Franchise Tax Board of California*, 114 S.Ct. 2268, 20 giugno 1994, dove la Suprema Corte giudicò tale adempimento contrario al principio di non discriminazione.

⁴⁰⁴ Cfr. C. H. BERRY, D. F. BRADFORD, J. R. HINES JR., *Arm's-length pricing: Some economic perspectives*, in *Tax Notes*, 1992, 737.

Inoltre, si è sostenuto⁴⁰⁵ che i profitti (tassabili) generati e consolidati a livello di gruppo risulterebbero nel complesso superiori a quelli autonomamente imputabili, nell'ambito delle transazioni tra parti correlate, alle singole società in ossequio al *separate entity approach*, peraltro difficilmente stimabili, in molti casi, se non con elevati gradi di approssimazione applicativa del *transfer pricing*.

Richiamando uno dei propositi della Commissione con riguardo alla Base Imponibile Consolidata Comune, l'approccio formulare eliminerebbe le problematiche di doppia imposizione che solitamente sorgono con riguardo agli aggiustamenti di *transfer pricing* operati dallo Stato di insediamento di una delle parti correlate coinvolte nella transazione e non riconosciuti da quello della controparte⁴⁰⁶.

L'*arm's lenght principle* risentirebbe dell'incapacità di identificare e soppesare le differenze esistenti tra transazioni controllate e non controllate in termini di vantaggi compensativi e sinergie a livello di gruppo⁴⁰⁷, e favorisce l'utilizzo distorto delle politiche di *transfer pricing*⁴⁰⁸; non sarebbe peraltro in grado di assicurare il necessario collegamento con il territorio in cui il reddito è prodotto, minando alla radice un altro obiettivo del progetto CCCTB, vale a dire il raggiungimento della *Capital Import Neutrality*.⁴⁰⁹

Inoltre, l'apporzionamento formulare, proprio per il predetto collegamento territoriale col territorio di origine del reddito, e per la presenza di chiavi allocative che ricomprendono sia i fattori produttivi (*inputs*) sia gli esiti della produzione

⁴⁰⁵ Cfr. C. E. MCLURE JR, *Defining a Unitary Business: An Economist's View*, in AA.VV., *The State Corporation Income Tax: Issues in Worldwide Unitary Combination*, C.E. MECLURE JR (a cura di), Stanford, 1984, 94 e 105.

⁴⁰⁶ Cfr. T. S. NEWLON, *Transfer Pricing and Income Shifting in Integrating Economies*, in AA.VV., *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, S. CNOSSEN (a cura di), Oxford, 2000, 220-221.

⁴⁰⁷ All'interno del panorama giurisprudenziale italiano, la Corte di Cassazione ha mostrato sensibilità verso l'esistenza di un "interesse di gruppo" che dovrebbe essere soppesato nella valutazione dei rapporti tra parte correlate, e che non sarebbe limitato alla sola disciplina del consolidato fiscale di cui agli articoli 117 e ss. del TUIR, ma troverebbe giustificazione nel principio di derivazione di cui all'articolo 83 d.P.R. 917/1986, che a sua volta aprirebbe le porte per l'applicazione, in ambito tributario, dell'articolo 2497 c.c., relativo ai vantaggi compensativi tra società in rapporto di direzione e coordinamento; una singola società, pertanto, ben potrebbe sacrificare la propria redditività in favore di un interesse "superiore" del gruppo (Cfr. Cass., Sez. Un., 18 marzo 2010, n. 6538 e Cass., Sez. V, 25 giugno 2019, n. 16948).

⁴⁰⁸ Cfr. R. AVI-YONAH, I. BENSHALOM, *Formulary apportionment- myths and prospect: promoting better international tax policies by utilizing the misunderstood and under-theorized formulary alternative*, in *World Tax J.*, 2011, 373; M. J. MCINTYRE, *The Use of Combined Reporting by Nation States*, in *Tax Notes Int.*, 2004, 918.

⁴⁰⁹ Cfr. O. H. JACOBS, C. SPENGLER, A. SCHÄFER, *Ict and Profit Allocation within Multinational Groups*, in *Intertax*, 2004, 272-273.

(*outputs*), ridurrebbe sensibilmente le possibilità di porre in essere operazioni artificiose volte all'elusione fiscale⁴¹⁰.

In tal senso, come si descriverà meglio più avanti, nelle esperienze di modelli formulari a livello mondiale, ed in particolare quelle statunitense e canadese, la distribuzione complessiva dei redditi prodotti è effettuata avendo riguardo all'incidenza media ponderata delle attività svolte in ciascun territorio in rapporto al totale delle attività economiche del gruppo societario nel suo complesso.

La determinazione unitaria del reddito d'impresa, quale che siano le concrete variabili della formula adottata, comporta in ogni caso l'irrelevanza delle transazioni interne al gruppo (trasferimento di prodotti, dividendi, rapporti obbligatori a titolo di finanziamento); ciò, invero, non implica, come si è sostenuto⁴¹¹, il definitivo venire meno dell'applicazione del principio di libera concorrenza, cardine delle regole sui prezzi di trasferimento, atteso che, in ogni caso, ancorché i trasferimenti infragruppo non rilevano come transazioni *ex se*, influenzano direttamente quelle verso terzi, ad esempio attraverso aumento o diminuzione strumentale dei costi della produzione, che, pesando sul sistema di allocazione formulare, possono comunque favorire arbitraggi nell'attrazione dei maggiori margini nei territori dove l'imposizione è più tenue.

Non a caso la residua rilevanza del *transfer pricing* anche in un modello di *unitary taxation* è confermata anche dalla proposta di Direttiva per una CCCTB COM(2016) 683 final, dove, all'articolo 57, paragrafo primo, viene disciplinato il possibile aggiustamento dei prezzi tra imprese consociate escluse dal perimetro di consolidamento, siano esse (si assume, in mancanza di riferimenti contrari all'interno della disposizione) residenti nell'Unione od in un Paese terzo, aggiustamento che impone di includere il reddito che non sia stato inizialmente consolidato nell'ambito della CCCTB a causa di condizioni della transazione diverse da quelle si sarebbero applicate tra imprese indipendenti.

La disciplina, invero, appare piuttosto scarna ed essenziale; ancorché sostanzialmente aderente al dettato dell'articolo 9 del Modello OCSE⁴¹², non è dato sapere se, in detto ambito, il *transfer pricing* dovrebbe trovare ordinariamente

⁴¹⁰ Cfr. W. HELLERSTEIN, *Tax Planning under the CCCTB's Formulary Apportionment Provisions: The Good, The Bad and The Ugly*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 222. L'approccio formulare può dunque essere definito come l'esito dell'incontro tra domanda (che sorge nel mercato di destinazione dove le vendite sono effettuate od i servizi prestati) ed offerta (che deriva dai fattori impiegati nella produzione) come opportunamente descrive P. B. MUSGRAVE, *Principles for Dividing the State Corporate Tax Base*, in AA.VV., *The State Corporate Income Tax: Issues in Worldwide Unitary Combination*, C. E. MCLURE JR. (a cura di), Stanford, 1984, 228-246.

⁴¹¹ Così J. M. WEINER, *The European Union and Formula Apportionment: Caveat Emptor*, in *Eu. Tax.*, 2001, 381.

⁴¹² Cfr. OCSE, *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*, Parigi.

applicazione come metodo di equa allocazione dei redditi⁴¹³, facendo quindi riferimento alla disciplina domestica dei singoli Stati Membri, o, diversamente, in una prospettiva antielusiva, come sembra essere considerato l'*arm's length standard* all'interno dell'ordinamento comunitario, anche alla luce degli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia⁴¹⁴ ed all'azione condotta dalla Commissione Europea nell'ambito degli aiuti di Stato⁴¹⁵.

Non è chiaro quindi se, ad esempio, in caso di comprovato assoggettamento ad imposizione del reddito riallocato tramite aggiustamento, sia possibile riconoscere un *downstream adjustment*.

Se il sistema di allocazione formulare può concorrere certamente a ridurre i problemi derivanti dall'applicazione delle complesse regole sui prezzi di trasferimento, di certo non può dirsi in grado di eliminare, *ex se*, i fenomeni di pianificazione fiscale aggressiva, soprattutto, come è il caso nell'Unione Europea, laddove non vi sia piena armonizzazione delle aliquote sui redditi societari; detta

⁴¹³ È questo l'auspicio espresso da D. S. SMIT, *International Income Allocation Under EU Tax Law: Tinker, Tailor, Soldier, Sailor*, in *EC Tax Rev.*, 2017, 73-74. In realtà l'Autore si spinge anche oltre, nel sostenere che l'*arm's length standard* dovrebbe continuare a prevalere sul sistema formulare, e di esso dovrebbe essere costruita una autonoma definizione all'interno dell'Unione, di carattere non elusivo, ma orientato ad assicurare che gli Stati Membri che abbiano contribuito, attraverso le proprie infrastrutture, alla creazione di marchi o brevetti, o che comunque abbiano posto l'imprenditore nelle condizioni di svolgere la propria attività profittabilmente, possano beneficiare di una parte degli utili generati. Pensiero, questo, condiviso anche da K. VOGEL, *Worldwide vs Source Taxation of Income- A Review and Re-evaluation of Arguments (Part III)*, in *Intertax*, 1988, 395-396.

⁴¹⁴ A tal proposito, può anzitutto citarsi la pronuncia della Corte di Giustizia del 13 marzo 2007, C-524/07, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, dove (paragrafi 82-83) si fa espressamente riferimento al fatto che gli aggiustamenti di profitto (effettuati sulla base della disciplina domestica in materia di prezzi di trasferimento) possano trovare giustificazione, nell'ordinamento europeo, in relazione al rispetto della libertà di stabilimento, solo se effettuati al fine di combattere fenomeni di elusione fiscale, e ferma la possibilità del contribuente di fornire prova delle ragioni commerciali sottese all'operazione; ciò anche, ed è questo il punto di maggiore rilevanza, se la prova contraria non sia riconosciuta dalle disposizioni domestiche in materia di *transfer pricing*. Similmente, Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 2002, C-324/00, *Lankhord-Hohorst*, paragrafi 37-38; ancora Corte di Giustizia, sentenza del 21 gennaio 2010, C-311/08, *SGL*, paragrafi 71-72. Differente l'orientamento della Corte di Cassazione italiana con riguardo alla disciplina domestica in materia di prezzi di trasferimento (articolo 110, comma settimo, del TUIR), dove si esclude la sua natura antielusiva (Cfr. Cass., Sez. V, 24 luglio 2015, n. 15642; Cass., Sez. V, 15 aprile 2016, n. 7493; Cass., Sez. V, 30 giugno 2016, n. 13387; Cass., Sez. V, 15 novembre 2017, n. 27018; Cass., Sez. V, 14 novembre 2018, n. 29306; Cass., Sez. V, 16 gennaio 2019, n. 898).

⁴¹⁵ Emblematica, in tal senso la decisione della Commissione Europea del 21 dicembre 2015, SA.38374 (2014/NN - 2014/C) relativa all'aiuto di Stato concesso dai Paesi Bassi a beneficio della Starbucks Manufacturing B.V., dove, al paragrafo 264, si fa riferimento al fatto che l'*arm's length standard* utilizzato in sede di scrutinio non è assimilabile a quello dell'articolo 9 del Modello OCSE, in quanto non vincolante, ma si riferisce direttamente al principio della parità di trattamento di cui all'articolo 107, comma primo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione; detto concetto è stato ribadito espressamente in altre decisioni, tra cui quella dell'11 gennaio 2016, SA.37667 (2015/NN - 2015/C), paragrafo 115, relativa al regime di esenzione degli extra profitti introdotto in Belgio e giudicato indebito aiuto di Stato.

pianificazione riguarderà in questo, caso, non direttamente i profitti, ma, indirettamente, il trasferimento degli elementi rilevanti per i fattori di allocazione⁴¹⁶.

Parte della dottrina⁴¹⁷ in linea con quanto anzidetto, rileva infatti come, ancorché l'approccio formulare possa effettivamente inibire fenomeni di *profit shifting* in sé considerati, non può certo impedire una modificazione strumentale delle scelte imprenditoriali del gruppo multinazionale, che potrebbe orientarsi verso un super-investimento in Stati Membri con minore aliquota fiscale, ivi concentrando i fattori della formula riconducibili a personale ed immobilizzazioni.

Quanto invece al fattore delle vendite, questo potrebbe ugualmente essere sterilizzato concentrando queste ultime verso una *billing company* residente oltre i confini dell'Unione, attraverso, peraltro, politiche di prezzi di trasferimento penalizzanti per il venditore; in alternativa, le vendite potrebbero essere affidate anche ad un rivenditore indipendente in uno Stato Membro dove l'aliquota sui redditi societari risulti più mite⁴¹⁸.

Avendo sempre a riguardo la prospettiva del progetto per una CCCTB, si aggiunge che, in termini più generali, l'approccio formulare non esclude, anzi favorisce, la compensazione infragruppo delle perdite⁴¹⁹.

Tornando ai caratteri generali del modello di tassazione unitaria, diversi studi⁴²⁰ hanno evidenziato come, nei fatti, l'adozione di un sistema di allocazione formulare del reddito societario, combinato con il consolidamento unitario a livello

⁴¹⁶ Segnalano detto rischio, quanto al progetto per una base imponibile consolidata comune, e congiuntamente a quello di un rapido accrescersi della competizione tra Stati con relativo abbassamento dell'aliquota nominale al fine di attrarre nuovi investimenti, C. SPENGLER, B. ZINN, *Non-profit taxation on corporations in the EU: Lessons from corporate tax reforms in Germany and tax implications on the global economic crisis*, in *Intertax*, 2011, 496. Sulla medesima linea si pongono W. HELLERSTEIN, C. MCLURE JR, *Lost in Translation: Contextual Considerations in Evaluating the Relevance of US Experience for the European Commission's Company Taxation Proposals*, in *Bull. Int. Fisc. Doc.*, 2004, 95, e J. MINTZ, J. M. WEINER, *Some Open Negotiation Issues Involving a Common Consolidated Tax Base in the European Union*, in *Tax Law Rev.*, 2008, 102 ss.

⁴¹⁷ In questi termini R. H. GORDON, J. D. WILSON, *An examination of multijurisdictional corporate income taxation under formula apportionment*, in *Econometrica*, 1986, 1363 ss., ma anche S. B. NIELSEN, P. RAIMONDOS-MØLLER, G. SCHJELERDUP, *Tax Spillovers under separate accounting and formula apportionment*, *EPRU Working Papers Series 2007*, Copenhagen, 2007, 17 ss e W. SCHÖN, *Group Taxation and the CCCTB*, in *Tax Notes Int.*, 2007, 1078.

⁴¹⁸ Fermo restando, però, che nella valutazione complessiva dell'operazione dovranno anche essere soppesate le provvigioni richieste dal rivenditore e gli oneri di trasporto, che incideranno sul costo del venduto.

⁴¹⁹ Parte della dottrina ha rilevato come, ai fini della piena efficacia del modello, questo dovrebbe consentire anche l'apporzionamento delle perdite, e non solo dei redditi: in tal senso, ad esempio, J. van der STREEK, *The CCCTB Concept of Consolidation and the Rules on Entering a Group*, in *Intertax*, 2012, 28 ss. Nell'ambito di CCCTB, come riproposta nel 2016, le perdite vengono invece meramente riportate in avanti, ad abbattimento del reddito complessivo futuro.

⁴²⁰ Su tutti si rimanda a C. E. MCLURE JR, *The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolves' Clothing*, in AA.VV., *The Economics of Taxation*, H.J. AARON E M.J. BOSKIN (a cura di), Washington, 1980, 341 ss.

di gruppo delle risultanze delle attività imprenditoriali, determini una sostanziale trasformazione dell'imposta applicata, che avrà riguardo non tanto ai redditi dei soggetti passivi, quanto ai singoli fattori di allocazione.

Conseguentemente l'approccio formulare incide e condiziona direttamente le scelte ed i modelli di *business*, perché il *tax rate* applicato ad un singolo fattore, ad esempio le immobilizzazioni materiali, potrebbe condurre, laddove troppo elevato, a dissuadere l'imprenditore dall'investimento.

I medesimi condizionamenti potrebbero riscontrarsi altresì quanto al costo del lavoro, con inevitabili effetti sui livelli occupazionali dei singoli territori⁴²¹.

Per queste ragioni è stato ad esempio prospettata⁴²² di ponderare i fattori della formula analizzando le medie di reddito per ciascun settore di attività, eliminando così fattori che possono risultare rilevanti solo per alcune società a discapito di altre.

Come è stato altrettanto osservato⁴²³, però, detto modello solleverebbe evidenti criticità con riguardo al rispetto della capacità contributiva ed alla sua effettività.

Numerosi appaiono i temi critici e gli spunti di analisi in materia di allocazione formulare dei redditi e, stante la natura della presente analisi, ci si limiterà ad esporne brevemente alcuni.

Anzitutto, si pone il tema del perimetro (territoriale) di applicazione della tassazione unitaria.

La possibile compresenza, nell'ambito di un gruppo multinazionale, di imprese consolidabili con tassazione unitaria ed altre estranee al perimetro del regime, può determinare, per il gruppo medesimo, la duplicazione o la parzializzazione delle reportistica ai fini fiscali, con relativo aumento dei costi di *compliance*; inoltre, il medesimo gruppo dovrà prestare attenzione a delineare accuratamente le transazioni infragruppo che fuoriescono dai "confini" del *formulary apportionment*, perché ad esse torneranno ad applicarsi le regole ordinarie del *transfer pricing*.

⁴²¹ In tal senso A. GOOLSBEE, L. MAYDEW, *Coveting thy neighbor's manufacturing: the dilemma of state income apportionment*, in *J. Pub. Econ.*, 2000, 137 ss.

⁴²² Così J. MINTZ, *Globalization of the Corporate Income Tax: The Role of Allocation*, in *Finanzarchiv*, 1999, 404.

⁴²³ Cfr. J.M. WEINER, *The European Union and Formula Apportionment: Caveat Emptor*, in *Eu. Tax.*, 2001, 385.

Questo possibile doppio binario di applicazione può determinare effetti diretti anche per le Amministrazioni⁴²⁴ coinvolte nei controlli fiscali in un modello siffatto, atteso che, ad esempio, l'imputazione, a seguito di verifica fiscale, di una transazione infragruppo a soggetto estraneo al perimetro di tassazione unitaria, diversamente da quanto indicato inizialmente dal contribuente, potrebbe determinare la sua autonoma rilevanza, ai fini fiscali, nello Stato di residenza del soggetto attivo/passivo della prestazione, con conseguente possibile spostamento di competenza amministrativa per l'*audit* fiscale dall'autorità designata dal gruppo per l'applicazione del regime a quella cui il reddito è stato riassegnato.

Altra questione, che necessita di essere affrontata, risiede nella quantità di chiavi di allocazione da utilizzare all'interno della formula: tema questo che verrà diffusamente affrontato più avanti, ma che merita in queste sede alcuni cenni.

Uno dei maggiori vantaggi nell'approccio formulare, infatti, rappresentato dal carattere semplificatorio del calcolo dei redditi transazionali che è in grado di offrire, rischia di costituire, paradossalmente, anche un elemento di debolezza intrinseca; l'individuazione di un numero limitato di fattori di allocazione *standard* può astrattamente determinare una insensibilità del modello alle specificità dei diversi settori d'impresa⁴²⁵.

È inevitabile che una distribuzione del reddito di gruppo basata su limitate chiavi di allocazione sconti il rischio di una insensibilità in relazione ad alcune, specifiche caratteristiche delle diversi modelli imprenditoriali⁴²⁶; occorre, in tal senso, bilanciare la necessità di semplificazione della formula, così da non gravare

⁴²⁴ Come è stato correttamente rilevato da V. TANZI, *Taxation in an Integrating World*, Washington, 1995, 135 ss., l'adozione di un modello di tassazione unitaria, mediante allocazione formulare, implica una più stretta cooperazione tra le Amministrazioni fiscali dei singoli Stati coinvolti, attraverso la realizzazione di un sistema integrato di costanti scambi informativi. Imponendosi una stretta cooperazione tra amministrazioni fiscali competenti nei territori destinatari delle quote di reddito, si determina un aumento dei costi amministrativi per i singoli Stati partecipanti. Quanto alla CCCTB, se è vero che, secondo entrambi i progetti presentati, il gruppo consolidato si doveva relazionare sostanzialmente con l'Autorità Fiscale principale (*id est* l'Amministrazione fiscale dello Stato Membro in cui risiede il contribuente principale, come definito dall'articolo 3, numero 11 della proposta di Direttiva COM(2016) 683 final), è evidente che ciò implichi uno stretto coordinamento tra le restanti Amministrazioni; coordinamento che, ancorché oggetto di specifiche previsioni, non appare esaustivamente disciplinato, come rimarca L. CERIONI, *The Commission's Proposal for a CCCTB Directive: Analysis and Comment*, in *Bul. Int. Tax.*, 2011, 527-529.

⁴²⁵ Allarme questo lanciato da W. HELLERSTEIN, *Deconstructing the Debate over State Taxation of Electronic Commerce*, in *Harv. J. Law & Tech.*, 2000, 549-553, che, in tempi ben più risalenti, con riguardo alla incapacità delle formule adottate dai singoli Stati Americani di intercettare le vendite realizzate mediante canali *on-line*, evidenziava la necessità di modificare le chiavi di allocazione per renderle più appropriate al ventunesimo secolo piuttosto che al diciannovesimo.

⁴²⁶ È il pensiero di D. R. SMITH, *Apportionment of Multijurisdictional Corporate Income*, in *The J. Am. Tax. Ass.*, 1986, 19 ss. e di A. RUSSO, *Common Consolidated Corporate Tax Base: The Sharing Mechanism, Some General Considerations*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 216.

di eccessivi oneri di *compliance* i soggetti passivi, con quella della realizzazione di un modello caratterizzato dalla massima elasticità.

Nella ricerca di un generale consenso sulle chiavi di allocazione della formula, occorre considerare che, primariamente, sia necessario raggiungere una posizione comune anzitutto sulla sua funzionalità ai fini dell'allocazione del reddito, lasciando sullo sfondo i singoli criteri; ciò in quanto, quale che sia l'approccio comune definitivamente adottato, evidenti distorsioni si genererebbero per il solo fatto che alcuni partecipanti aderiscano all'approccio formulare ed, altri, al contrario, non lo adottino.

È pertanto ragionevole, in termini assoluti, ipotizzare una maggiore ampiezza e discrezionalità dei singoli Stati quanto alla scelta dei fattori⁴²⁷, ferma una convergenza sulla necessità della formula.

Per quanto in particolare riguarda l'Unione Europea, bisogna in realtà considerare che l'analisi sulla proficuità dell'allocazione formulare del reddito da parte degli Stati Membri, basata principalmente sugli effetti in termini di gettito complessivo ricavabile, è intrinsecamente fallace, poiché non è riscontrabile, ad oggi, un modello econometrico in grado di offrire una prospettiva realmente attendibile al riguardo, che possa consentire di fare affidamento, in termini di bilancio previsionale dei singoli Paesi, su maggiori o minori entrate fiscali.

Altro tema largamente dibattuto⁴²⁸ e profondamente complesso è quello della valorizzazione, nell'ambito delle chiavi allocative, degli intangibili, soprattutto in ragione dell'evoluzione dell'attività di impresa in tempi recenti, dove spesso la redditività è direttamente connessa allo sviluppo di marchi, tecnologie e *know-how*.

Come noto, infatti, e come descritto anche con riguardo alla relativa disciplina contabile, gli intangibili risultano difficilmente valutabili, aprendo a possibili arbitraggi e distorsioni dell'allocazione formulare; sono particolarmente mobili ed agevolmente trasferibili⁴²⁹, e potrebbero costituire una porta di ingresso per la surrettizia applicazione dell'*arm's length standard* all'interno della formula⁴³⁰.

⁴²⁷ Si esprimono in termini di sostanziale arbitrarietà della scelta R. AVI-YONAH, K. A. CLAUSING, *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment*, 2007, 22, disponibile qui <https://bit.ly/3A8WNqA>.

⁴²⁸ Per una panoramica sul controverso rapporto tra intangibili ed allocazione formulare si rimanda diffusamente a R. AVI-YONAH, I. BENSALOM, *op.cit.*, e, con particolare riguardo ai possibili effetti distorsivi nell'attribuzione del reddito agli enti che sviluppano gli *intangible assets*, a C. E. MCLURE JR, J. WEINER, *op. cit.*, 269.

⁴²⁹ Cfr, P. B. SØRENSEN, *Company Tax Reform in the European Union*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2004, 97.

⁴³⁰ In tal senso C. E. MCLURE JR., *Replacing Separate Accounting and the Arm's Length Principle with Formulary Apportionment*, in *Bull. Int. Tax.*, 2002, 594 ss. e P. R. MCDANIEL, *Formulary Taxation in the North American Free Trade Zone*, in *Tax Law Rev.*, 1993-1994, 722 ss.

Volendo in conclusione semplificare, si può affermare che, in fondo, per quanto ci si possa approfondire in sforzi analitici e sistematici, non si potrà mai raggiungere una formula allocativa perfetta, ma solo accettabile; la premessa imprescindibile risiede nella volontà politica, non tanto nel merito tecnico⁴³¹.

Occorre, infatti, bilanciare la necessità che la formula esprima adeguatamente la capacità contributiva dei contribuenti, e la ricerca di efficienza del sistema, attraverso la scelta di chiavi allocative che non siano agevolmente manipolabili dai contribuenti e che agevolino l'attività di controllo fiscale.

5. *Profili comparativi: Stati Uniti d'America e Canada.*

Le esperienze di approccio formulare che, ai fini della presente analisi, possono fungere da rilevante elemento comparativo d'efficacia, e che verranno maggiormente analizzate, sono da individuarsi in quella canadese e statunitense⁴³², peraltro assunte a riferimento dallo stesso Rapporto Ruding del 1992.

Si evidenzia in premessa come i menzionati modelli, pur fornendo spunti valedoli nel contributo analitico del modello formulare proposto (e rilanciato) dalla Commissione Europea, presentino degli elementi di diversità strutturale significativi, quali, tra tutti, l'esistenza di un sistema federale, e l'applicazione di una imposta federale che si sovrappone a quella dei singoli Stati.

Nell'ordinamento statunitense, l'imposta sui redditi societari fu introdotta nel secondo decennio del secolo XX, ed indusse i singoli Stati ad istituire omologhi prelievi territoriali, sfruttando gli obblighi dichiarativi in capo ai contribuenti già previsti dalla legislazione federale.

Sino agli inizi degli anni Trenta del XX secolo, l'imposizione sulle società si fondava su un sistema *transaction-based*, cosicché l'imposta risultava applicata su ciascuna operazione commerciale isolatamente considerata; solo dal 1932⁴³³ si ebbe l'introduzione della base imponibile determinata annualmente.

Il modello formulare di allocazione dei redditi societari non fu invero costituito *ex novo*, ma, quantomeno inizialmente, venne in gran parte adottato quello già utilizzato per l'imposta statale sulla proprietà.

⁴³¹ Cfr. J. S. BROWN, *Formulary Taxation and NAFTA*, in *Tax L. Rev.*, 1994, 764, dove l'Autore afferma non esservi alcun principio di carattere tecnico-economico alla base delle scelte sul modello di formula; tale impostazione pare confermata anche dal *Working Group* per una CCCTB, nell'ambito del documento CCCTB\WP\060, *CCCTB: possible elements of the sharing mechanism* del 13 novembre 2007, paragrafo 13.

⁴³² Pur consapevoli dell'esistenza di altre esperienze, ancorché territorialmente più prossime, come quella dei Länder tedeschi con riguardo all'imposta sul commercio, o quella dell'imposta cantonale in Svizzera; per la copiosità di elementi bibliografici ed analisi scientifiche si è ritenuto opportuno concentrarsi sui modelli implementati nel continente americano.

⁴³³ Dopo che la Corte Suprema ebbe a censurare il calcolo transazionale con le pronunce *Burnet vs Sanford & Brooks Co.*, 282 U.S. 359 (1931) e *North American Oil vs Burnet*, 298 U.S. 417 (1932).

I singoli Stati, infatti, non disponevano di un modello di riferimento legislativamente adottato a livello federale, ancorché la sua adozione fosse stata a lungo dibattuta negli anni Novanta del secolo scorso, successivamente abbandonata anche per le inevitabili conseguenze sui rapporti commerciali multilaterali con il resto del mondo, che avrebbero richiesto una cooperazione internazionale di ampio respiro, con esiti incerti.

Gli Stati americani potevano però vantare una definizione comune di reddito assoggettabile ad imposizione, in quanto mutuata direttamente da quella adottata per l'imposta federale sui redditi societari.

Differentemente da quanto si potrebbe pensare, l'allocazione formulare unitaria dei redditi societari, pur essendo applicata in ciascuno Stato americano, presenta elementi differenziali nei vari ordinamenti, in presenza di una varietà di regole per la determinazione della base imponibile, di aliquote fiscali non omogenee, e metodologie amministrative di riscossione e controlli fiscali non uniformi tra Stati⁴³⁴.

L'elemento di raccordo, ancorché scarsamente utilizzato, tra le diverse modalità di esercizio del potere impositivo, è in capo al Congresso, cui spetta, secondo la Costituzione americana, il potere di coordinamento del commercio interstatale (cd. *Commerce Clause* di cui all'articolo I, paragrafo 8 del testo costituzionale), che, a giudizio della dottrina⁴³⁵, consente di imporre al singolo Stato di esercitare le proprie prerogative in materia di tassazione in conformità con gli impegni assunti dal governo federale a livello internazionale e domestico.

Detta clausola di raccordo, dai confini tendenzialmente illimitati, trova la sua giustificazione nel fatto che in capo al Congresso risiede il più generale potere di introdurre e riscuotere imposte (di qualsiasi natura) al fine di finanziarie direttamente le spese federali.

Differentemente, i singoli Stati sono legittimati all'imposizione sui redditi societari entro i limiti dell'effettiva esistenza di un elemento di collegamento tra il territorio statale e l'attività economica prestata dal contribuente, e non oltre la quota di reddito che sia derivante dall'attività effettivamente prestata in quel luogo: si tratta

⁴³⁴ Ciò trova la sua giustificazione costituzionale nel Decimo Emendamento della Costituzione americana, che riserva i poteri legislativi ai singoli Stati laddove questi non siano espressamente assegnati al Congresso.

⁴³⁵ Cfr. W. HELLERSTEIN, *The United States*, in AA.VV., *Tax Aspects of Fiscal Federalism. A Comparative Analysis*, G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (a cura di), Amsterdam, 2011, 47 ss. La menzionata clausola consente al Congresso (anche se trattasi di prerogativa quasi mai utilizzata), come riportano C. E. MCLURE JR., W. HELLERSTEIN, *Congressional Intervention in State Taxation: A normative Analysis of Three Proposals*, in *St. Tax Notes*, 2004, 721 ss., di disciplinare le transazioni commerciali interstatali e di inibire l'introduzione di determinate imposte, quando, in concreto, lo Stato che le adotti crei in tal modo oneri eccessivi per l'attività imprenditoriale, come sancito dalla Suprema Corte nel caso *Boston Stock Exchange vs State Tax Comm'n*, 429 U.S. 318,328 (1977).

del *minimum activity test*, previsto dalla *United States Public Law*, par. 86-272, già dal 1959⁴³⁶.

Il modello formulare americano, quindi, similmente ai progetti per una CCCTB presentati dalla Commissione Europea⁴³⁷, può certamente definirsi *origin-based*, in quanto, diversamente dai sistemi di imposizione territorialmente basati sul luogo della fonte del reddito, non è possibile configurare per gli Stati americani una imposta ricollegabile a proventi sì materializzatisi nel loro territorio, ma senza legami con i fattori produttivi ivi presenti.

La scelta di privilegiare l'elemento dell'origine del reddito ha delle implicazioni immediate con riferimento alle chiavi di allocazione utilizzate dalla formula, che dovranno, pur con le loro approssimazioni, fornire evidenza di come i proventi siano effettivamente stati prodotti⁴³⁸, senza ancorarsi a parametri macroeconomici⁴³⁹, che non possono tenere adeguatamente in considerazione le specificità delle attività economiche.

Per questo la scelta del modello formulare, nel sistema di imposizione diretta dei redditi societari interstatali, ha costituito più una necessità pratica richiesta

⁴³⁶Il superamento del test, nell'ordinamento americano, non presuppone l'integrazione di una stabile organizzazione all'interno dello Stato, come segnala T. LIGHTNER, *The effect of the formulary apportionment system on state-level economic development and multijurisdictional tax planning*, in *The J. Am. Tax Ass.*, 1999, 43.

⁴³⁷ Come correttamente rimarcato da E. C. C. M. KEMMEREN, D. S. SMIT, *Taxation of EU-non-resident-companies under the CCCTB system: Analysis and suggestions for improvement*, in AA.VV., *Corporate Income Taxation in Europe*, M. LANG, J. SCHUCH, C. STARINGER, A. STORCK (a cura di), Cheltenham, 2013, 57-58 e da W. HELLERSTEIN, *Lessons of US Subnational Experience for EU CCCTB Initiative*, in AA.VV., *A Common Consolidated Corporate Tax Base for Europe*, W. SCHÖN, U. SCHREIBER, C. SPENGLER (a cura di), Berlino, 2008, 151.

⁴³⁸ Così la Corte Suprema, ad esempio, nelle pronunce del 1968 *Norfolk & W. Ry. Vs Missouri State Tax Commission*, 390 U.S. 317,326 e del 1983 *Container Corp. of America vs Franchise Tax Bd.*, 463 U.S., 159,166. Più in generale, proprio perché le chiavi allocative debbono costituire uno "specchio" delle attività produttive condotte nei singoli Stati, la Corte non si è mai spinta ad imporre determinati fattori della formula agli Stati, garantendo loro di individuare quelli più descrittivi delle loro specificità territoriali. I fattori di allocazione presenti nei sistemi formulari, in realtà, non possono consentire di individuare con esattezza l'origine territoriale del reddito, ma, in verità nemmeno se lo propongono, favorendo, invece, una distribuzione territoriale della ricchezza mediante modelli largamente accettabili. Per queste ragioni la posizione della Suprema Corte non sorprende, in quanto la scelta dei fattori, come già evidenziato, non ha matrice tecnica, ma più propriamente politica.

⁴³⁹ In verità, nell'ambito delle discussioni originariamente occorse all'interno del Gruppo di Lavoro per una CCCTB, pur essendo stata raggiunta, come si vedrà, la convergenza sull'utilizzo della formula a tre (micro) fattori, non si erano abbandonate del tutto le prospettive di un futuro utilizzo delle chiavi macroeconomiche o del valore aggiunto, ed era altresì stata valutata l'opportunità di combinare micro e macro fattori insieme ai fini di una migliore stabilità complessiva della formula (in tal senso si rimanda al documento CCCTB\WP\052 del 27 febbraio 2007, *An overview of the main issues that emerged during the discussion on the mechanism for sharing the CCCTB*, paragrafo 48 e ss.).

dall'ordinamento che un riconoscimento implicito di superiorità del sistema di allocazione territoriale rispetto al *transfer pricing*⁴⁴⁰.

In alcuni Stati si registrava l'utilizzo di tre chiavi di allocazione, sulla falsariga di quelle proposte dalla Commissione in sede di presentazione della CCCTB, quali immobilizzazioni materiali (*assets*), costo del lavoro (*payroll*) e vendite (*sales*), relativamente alle attività di produzione-vendita, con un peso preponderante per il fatturato.

In altri, invece, il fattore "vendite" costituiva l'unica chiave di riparto del reddito unitario⁴⁴¹; in altri ancora si riscontra una molteplicità di *nexa* ulteriori nella formula di apporzionamento, nonché elementi di differenziazione tra le diverse attività imprenditoriali, quali le società di costruzioni, di trasporto, intermediari finanziari, produttori televisivi e radiofonici, adducendo, ad esempio, la ponderazione dei beni intangibili.

La tendenza registratasi nel corso del tempo è comunque quella di una semplificazione verso l'utilizzo generalizzato del fattore vendite, che ad oggi rappresenta l'unica chiave allocativa per 30 Stati⁴⁴².

Detto fattore, infatti, appare meno sensibile alle differenze di aliquota esistenti tra gli Stati di quanto siano quello relativo al costo del lavoro e degli investimenti in immobilizzazioni, ed assicura agli operatori una generale percezione di una riduzione del carico fiscale sui fattori della produzione.

L'esperienza statunitense ha peraltro consentito di saggiare alcune pratiche di elusione dal modello da parte di alcuni gruppi societari, mediante frammentazione della catena partecipativa, al fine di sfuggire al requisito del controllo previsto dalla disciplina dell'*unitary taxation* per il consolidamento dei redditi di gruppo.

Dette pratiche sono state oggetto di scrutinio dalla Suprema Corte degli Stati Uniti⁴⁴³, che ha condannato l'utilizzo, previsto dalla disciplina sino allora vigente, del *bright line test*, ossia della verifica del mero possesso della maggioranza delle partecipazioni in una controllata ai fini dell'integrazione del controllo societario; ha invece ritenuto essenziale una verifica sulle concrete possibilità, per la società detentrici di partecipazione, di esercitare una influenza significativa sulle capacità di decisione della partecipata.

⁴⁴⁰ Cfr. W. HELLERSTEIN, *ibid.*

⁴⁴¹ Al riguardo J.M. WEINER, *The European Union and Formula Apportionment: Caveat Emptor*, in *Eu. Tax.*, 2001, 382, riporta come la Suprema Corte degli Stati Uniti avesse avvertito, negli anni 70, l'utilizzo di un singolo parametro di apporzionamento.

⁴⁴² Cfr. *Federation of Tax Administrators, State Apportionment of Corporate Income*, 2022, reperibile qui <https://www.taxadmin.org/assets/docs/Research/Rates/apport.pdf>. Dalle statistiche risulta che, ad oggi, solo quattro Stati adottano la formula di apporzionamento dei redditi con tre fattori nella sua conformazione originale.

⁴⁴³ Ci si riferisce alle sentenze *Allied-Signal Inc. v. Director, Division of Taxation*, 504 U.S. 768 (1992), nonché *Mobil Oil Corp. v. Vermont*, 445 U.S. 425 (1980).

Per quanto attiene, invece, ai requisiti soggettivi per l'applicazione dell'approccio formulare e della imposizione unitaria, con riferimento ai collegamenti territoriali, la regola generalmente applicata prevede l'estensione del modello alla totalità dei redditi generati a livello federale da soggetti costituiti negli Stati Uniti; per le società od enti non residenti, occorre invece riscontrare un legame diretto con i singoli Stati, in termini di attività concretamente svolte nei mercati di riferimento.

Quanto ai componenti di reddito inclusi nell'*unitary taxation* applicata negli Stati Uniti, si registra una varietà di approcci adottati dagli Stati: alcuni si limitano ad apporzionare il reddito derivante dalla sola attività caratteristica, altri ricomprendono la totalità dei componenti attivi, compresi quelli non derivanti dalla gestione ordinaria (compresi dividendi, *royalties*, plusvalenze).

Alla scelta dei diversi fattori di allocazione segue la loro necessaria, puntuale definizione e determinazione dei valori di riferimento; sono inoltre fornite indicazioni sui valori contabili da considerare.

Con riguardo alle immobilizzazioni materiali, ad esempio, negli Stati Uniti si utilizza il costo storico, o, nel caso di immobili, moltiplicatori dei canoni locatizi mediamente ottenibili da beni simili; il magazzino è valutato conformemente alle metodologie utilizzate nella disciplina dell'imposta generale sul reddito (che richiama la libera scelta del metodo, prevista dagli US GAAP, tra LIFO, FIFO o costo medio ponderato).

Quanto al costo del lavoro, questo generalmente ricomprende la totalità delle remunerazioni, di qualsiasi natura, corrisposte al dipendente; tuttavia, ciascuno Stato è lasciato nella libertà di determinare la propria definizione di rapporto di impiego subordinato, rilevante ai fini dell'allocazione.

Il costo del lavoro è, in altri casi, allocato nello Stato in cui la maggioranza dei servizi e delle prestazioni dei dipendenti è svolta.

Diffomità definitorie si riscontrano altresì con riguardo al fattore vendite, atteso che alcuni Stati ne hanno adottato una identificazione al lordo, ed altri al netto dei costi accessori.

È in alcuni casi prevista una *throw-back rule*, in ragione della quale le vendite non assoggettate ad imposizione nello Stato di destinazione, per mancanza di

adeguata presenza fisica del venditore, sono comunque tassate in quello di origine⁴⁴⁴; in altri casi è introdotta un meccanismo di *throw-out*, dove le vendite non altrimenti assegnabili vengono espunte sia dal numeratore che dal denominatore della formula.

Più in generale, ulteriori problemi di determinazione dei valori dei fattori di allocazione possono verificarsi nei casi di gruppi aventi controllate o controllanti costituite all'esterno del perimetro territoriale di applicazione dell'*unitary taxation*; in detti casi, le Amministrazioni fiscali competenti si devono confrontare con metodologie di rendicontazione, principi contabili e fiscali differenti, e conseguentemente spesso operano complessi aggiustamenti di valore delle singole poste rilevanti ai fini dell'*allocation formula* interna.

Al di là, però, della diversità dei modelli applicati, circostanza questa che è coerente con il sistema costituzionale statunitense, può certamente dirsi che il vantaggio competitivo del modello formulare qui descritto risiede, principalmente, in due aspetti che risultano invece critici nelle proposte della Commissione Europea, o comunque forieri di dubbi.

Ci si riferisce anzitutto, al fatto che la definizione di provento tassabile all'interno del sistema formulare è direttamente mutuata da quella adottata a livello federale, ed è quindi omogenea, caratterizzata da orientamenti interpretativi uniformi, e sostanzialmente non etero-integrata dalla esperienze dei singoli Stati federali.

In secondo luogo, e di maggior rilevanza ai fini dell'allocazione dei redditi secondo il *formulary apportionment*, i principi contabili adottati risultano sempre i medesimi (US GAAP), a prescindere dal singolo Stato in cui la società di riferimento risiede.

In termini critici potrebbe invero argomentarsi che il raggiungimento di una simile convergenza, soprattutto di ordine politico, possa essere più fertile in un

⁴⁴⁴ Il tema delle vendite “apolidi” è stato peraltro oggetto di un recente orientamento dalla Corte Suprema che, con la pronuncia del 2018 relativa al caso *South Dakota vs Wayfair*, 138 S. Ct. 2080, 2099 ha riconosciuto la potestà impositiva (in termini di diritto a vedersi allocata una quota dei redditi prodotti), nell'ambito del fattore vendite, allo Stato federale di destinazione di queste ultime, anche in assenza di una presenza fisica della società venditrice. Sino a quel momento, la presenza fisica era ritenuta necessaria ai fini dell'individuazione del nesso sostanziale richiesto per l'esercizio della potestà impositiva statale secondo la menzionata *Commerce Clause*, come confermava la stessa Suprema Corte con il caso *Quill Corp. vs North Dakota*, 504 U.S. 298 (1992). Il mutamento di orientamento è giustificato, secondo i giudici, da due elementi determinanti: anzitutto i possibili effetti discriminatori tra modelli di *business*, laddove i venditori sprovvisti di presenza fisica, sfruttando la legislazione degli Stati che non prevedono la *throw-back rule*, potrebbero debitamente avvantaggiarsi rispetto ad imprese tradizionali. In secondo luogo, nell'era digitale, il *substantial nexus* che giustifica l'imposizione federale dovrebbe individuarsi nel “privilegio” che l'imprenditore ha di svolgere la propria attività nel mercato di riferimento, a prescindere dalla consistenza fisica. Per una recente disanima dell'evoluzione giurisprudenziale in materia del fattore vendite nel modello di apporzionamento formulare statunitense si rimanda a T. A. KAYE, M. DE WOLF, *Corporate Tax: Renewed Fiscal Federalism in the USA, the EU and Globally fo the 21st Century*, in *Pit. Tax Rev.*, 2020-2021, 313-318.

contesto, come quello statunitense, in cui, in rapporto al PIL di ciascuno Stato, il gettito fiscale non costituisce una voce di bilancio così incisiva, come invece accade tra gli Stati Membri dell'Unione Europea.

In ogni caso però, a prescindere da considerazioni di gettito, si condivide l'opinione di chi⁴⁴⁵ sostiene che, fintanto che non saranno implementati efficaci strumenti di armonizzazione della base imponibile dei redditi societari e di allocazione formulare dei redditi prodotti dai gruppi europei sul territorio dell'Unione, permarrà uno svantaggio competitivo del Mercato Unico rispetto a quello statunitense.

Quanto invece all'ordinamento canadese, il fondamento storico dell'applicazione del sistema di tassazione unitaria è imputabile al trasferimento di poteri relativi all'imposizione diretta operato dalle singole Province a beneficio del governo federale, in occasione della campagna di approvvigionamento di fondi necessari al finanziamento delle operazioni belliche durante la Seconda Guerra Mondiale.

Diversamente dagli Stati Uniti, le Province canadesi adottano unitariamente le medesime chiavi di allocazione, distribuendo il reddito complessivo in funzione delle vendite perfezionate e delle immobilizzazioni materiali possedute; inoltre, quanto alle modalità di determinazione della base imponibile, queste sono largamente mutate dalla disciplina dell'imposta federale sui redditi societari.

Tale maggiore uniformità applicativa deve ritenersi dovuta a specifici accordi con il governo Federale⁴⁴⁶; rientrate in possesso della piena potestà impositiva sui redditi societari alla fine del conflitto mondiale, le Province preferirono infatti allinearsi alla disciplina già in essere per l'imposta federale, garantendosi in cambio un significativo risparmio di costi amministrativi nel rimettere al governo sovraprovinciale l'attività di riscossione e redistribuzione delle imposte locali.

La più marcata armonizzazione⁴⁴⁷ e uniformità applicativa del modello tra le Province canadesi ha consentito una sostanziale stabilità della disciplina nel corso degli anni, con il favore dei soggetti passivi interessati⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ Cfr. S.O. LODIN, M. GAMMIE, *Home State Taxation*, Amsterdam, 2001, 1.

⁴⁴⁶ Ci si riferisce qui ai *Federal Collection Agreements* (FCA), adottati da tutte le Province ad eccezione di quelle di Alberta, Ontario e Québec che, sebbene non partecipanti all'accordo, si sono comunque conformati ad una regolamentazione della base imponibile e della formula di apportionamento del reddito sostanzialmente allineata a quella in origine proposta dal Governo Federale.

⁴⁴⁷ Anche l'aliquota applicata, per eccezione del Québec, non conosce particolari oscillazioni tra le varie Province.

⁴⁴⁸ Per una diffusa analisi dell'evoluzione del modello formulare nel contesto canadese si rimanda integralmente a E. H. SMITH, *Allocation to Provinces of the Taxable Income of Corporation: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved*, in *Can. Tax J.*, 1976, 545 ss.

Tuttavia, va considerato che né a livello federale, né nell'ordinamento provinciale, è consentito il previo consolidamento dei redditi prodotti dalle controllate distribuite nei territori: con la conseguenza che il sistema ben si presta ad agevoli arbitraggi e trasferimenti di imponibili verso società non partecipanti al sistema di allocazione formulare.

Il sistema canadese, quindi, combina elementi tipici del *separate accounting*, non consolidando i redditi complessivamente conseguiti dal gruppo, con il *formulary apportionment*, distribuendo quote di reddito su base individuale alle singole Province⁴⁴⁹.

Tanto evidenziato, appare agevole riscontrare come il modello canadese non possa costituire un riferimento comparativo utile per misurare i vantaggi ritenibili da un possibile, futuro progetto di CC(C)TB europea, considerata l'assenza di consolidamento.

Il sistema americano, nonostante l'estrema frammentarietà, in quanto presenta, in sostanza, tante discipline applicabili alla base imponibile societaria quanti sono gli Stati federati⁴⁵⁰, costituisce il modello elettivo di comparazione per lo sviluppo di una CCCTB.

6. L'apportionamento formulare dei redditi.

Quanto alla formula adottata per l'apportionamento dei redditi nell'ambito dei progetti per una CCCTB, questa, largamente ispirata al modello diffusosi in

⁴⁴⁹ Cfr. J. MINTZ, M. SMART, *Income Shifting, Investment and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada*, in *J. Pub. Econ.*, 2004, 1150 ss. Gli autori diffusamente descrivono come, nonostante l'apportionamento formulare, il livello di concorrenza fiscale tra le Province sia rimasto elevato, attraverso aggiustamenti all'aliquota fiscale effettiva o mediante concessione di crediti di imposta successivi alla redistribuzione territoriale dei redditi. Già dai primi studi organici sulla base imponibile comune la Commissione Europea aveva escluso la possibile integrazione con il *separate accounting method*, perché il sistema così creato, secondo l'efficace scelta lessicale utilizzata a pagina 489 del documento *Company Taxation in the Internal Market*, SEC Commission Staff Working Paper N. 1681, 2001 sarebbe risultato autodistruttivo.

⁴⁵⁰ Sugli evidenti limiti dell'esperienza americana si richiama C. MCLURE JR, J. WEINER, *Deciding whether the European Union should adopt formula apportionment of company income*, in AA.VV., *Taxing Capital Income in the European Union*, S. CNOSSEN (a cura di), Oxford, 2000, 243-292.

Massachusetts negli anni 50' del secolo XX⁴⁵¹, replica pedissequamente quella già proposta in seno al progetto del 2011, a sua volta largamente analizzata all'interno del Working Group⁴⁵², e precisamente così riportata in seno all'articolo 28 della proposta di Direttiva COM(2016) 683 final:

$$\text{Share A} = \left(\frac{1}{3} \frac{\text{Sales}^A}{\text{Sales}^{\text{Group}}} + \frac{1}{3} \left(\frac{1}{2} \frac{\text{Payroll}^A}{\text{Payroll}^{\text{Group}}} + \frac{1}{2} \frac{\text{No of employees}^A}{\text{No of employees}^{\text{Group}}} \right) + \frac{1}{3} \frac{\text{Assets}^A}{\text{Assets}^{\text{Group}}} \right) * \text{Con'd Tax Base}$$

Il modello è volto a premiare congiuntamente sia lo Stato Membro dove l'investimento è stato realizzato (soppesando il valore medio degli *assets* posseduti in ciascun territorio) sia il territorio dove è situato il mercato di riferimento dell'attività, in quanto i redditi sono allocati tramite il fattore vendite allo Stato Membro di destinazione dei beni e servizi, così da riflettere la domanda di prodotti e servizi in un determinato mercato⁴⁵³.

⁴⁵¹ Trattasi del modello descritto dall'*Uniform Division of Income for Tax Purposes Act* (UDITPA) del 1957. Detto modello, riporta P. R. MCDANIEL, *Formulary Taxation in the North American Free Trade Zone*, in *Tax L. Rev.*, 1994, 702, era stato originariamente sviluppato con riguardo a società manifatturiere. Per una esaustiva descrizione degli estremi del modello si rimanda diffusamente a W. HELLERSTEIN, C. E. MCLURE JR., *The European Commission's Report on Company Income Taxation: What the EU Can Learn from the Experience of the US States*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2004, 199 ss. Nel corso del tempo, in verità, si è assistito, come già segnalato, ad una progressiva differenziazione dei modelli, alcuni dei quali fortemente orientati al riconoscimento del solo fattore relativo alle vendite, come riporta D. SPENCER, *Unitary taxation with combined reporting: The TP solution*, in *Int. Tax Rev.*, 2013, 48. Curioso a tal proposito rilevare come, a margine della presentazione del progetto per una CCCTB del 2011, seguendo peraltro le indicazioni del Parlamento Europeo al riguardo, il Comitato per il Mercato Interno e per la Protezione del Consumatore, attraverso l'opinione del 25 gennaio 2012 (reperibile qui, alla pagina 27 <https://bit.ly/3vzJxaD>.) riteneva che il fattore relativo alle vendite dovesse essere limitato nella sua rilevanza o, per estremi, eliminato, poiché facilmente manipolabile, facendo uso, ad esempio, di un agente di vendita esterno al perimetro di applicazione della formula. La Commissione Europea, da par suo, nell'ambito del documento *Company Taxation in the Internal Market, SEC Commission Staff Working Paper N. 1681*, 2001, aveva inizialmente valutato l'utilizzo di marco fattori di allocazione (ad esempio il PIL nazionale degli Stati Membri), ma li ha ritenuti più adeguati alla distribuzione delle basi imponibili che dei redditi; questa prospettiva non era praticabile in assenza di armonizzazione delle aliquote fiscali sui redditi societari. Era stato poi valutato l'utilizzo, quale unico fattore di allocazione, del valore aggiunto (similmente a quanto proposto dall'OCSE nell'ambito del *Pillar Two*), ma è stato ritenuto di complessa determinazione, soprattutto nella prospettiva di valorizzare i mercati di sbocco delle attività di impresa, ed avrebbe imposto, nuovamente, il largo utilizzo del *transfer pricing*.

⁴⁵² Cfr. *Working Paper* n. 47 del 17 novembre 2006, *The mechanism for sharing CCCTB*; *Working Paper* n. 52 del 27 febbraio 2007, *An overview of the main issues that emerged during the discussion on the mechanism for sharing a CCCTB*; *Working Paper* n. 60 del 13 novembre 2007, *CCCTB: Possible elements of the sharing mechanism*.

⁴⁵³ Il meccanismo di allocazione delle vendite per "origine" avrebbe sostanzialmente duplicato le restanti due chiavi, come rimarcato da A. TING, *Multilateral Formulary Apportionment Model- A reality Check*, in *Aus. Tax. F.*, 2010, 121. Nell'ambito dei lavori del Working Group la discussione al riguardo fu intesa, atteso il riconoscimento di criticità per entrambi i modelli, dove peraltro il primo (per destinazione) avrebbe favorito gli Stati Membri di maggiori dimensioni, connotati da maggiore domanda di mercato (cfr. CCCTB\WP\052 del 27 febbraio 2007, *An overview of the main issues that emerged during the discussion on the mechanism for sharing the CCCTB*, paragrafo 63).

Differentemente, però, dal modello statunitense, la base imponibile consolidata non è attribuita al singolo Stato, ma a ciascun un membro del gruppo, come specifica l'articolo 28, paragrafo primo, della proposta; detto elemento differenziale, all'apparenza irrilevante ai fini dell'esercizio della potestà impositiva, è stato correttamente ritenuto, al contrario, di grande significatività⁴⁵⁴.

Ciò perché, di fatto, impedisce che vi siano, all'interno della base imponibile comune, porzioni di reddito non tassabili, in quanto non assegnabili a ciascun territorio; differentemente, negli Stati Uniti, è in astratto possibile che vi siano, come già accennato nel paragrafo precedente, redditi del tutto apolidi, non reclamati da nessuno Stato assegnatario.

Alcune perplessità sono state anzitutto sollevate⁴⁵⁵ con riguardo al fattore relativo alla forza lavoro, composto congiuntamente dal numero di dipendenti e dal montante retributivo complessivo, in relazione alla capacità di detta chiave di allocazione di esprimere correttamente la collocazione geografica del valore creato dal gruppo, atteso che la prospettiva di osservazione dovrebbe concentrarsi più sulle funzioni (strategiche) svolte dal dipendente che non su meri dati quantitativi.

A giudizio di chi scrive la criticità risulta solo apparente, poiché, anzitutto, assumendo che i ruoli strategici aziendali beneficino di adeguate remunerazioni, le funzioni strategiche risulterebbero comunque assorbite dal fattore *payroll*; inoltre, quanto alla più generale scelta delle chiavi di allocazione, queste, salvo specifici casi, assumono valenza generale, e si riferiscono ad una molteplicità di attività imprenditoriali, non tutte ad alto valore strategico: si pensi alla attività manifatturiera, dove, peraltro la quantità di dipendenti addetti alla produzione assume una rilevanza significativa.

Non sembra quindi ritenersi concreto il rischio di manipolazioni del fattore nell'allocazione delle funzioni strategiche aziendali.

È, però, ben possibile che, riconoscendo rilevanza al monte retributivo, il gruppo di imprese possa opportunamente costituire una *payroll company* in altro Stato Membro a basso carico fiscale, assegnandole contestualmente (e formalmente) il relativo personale⁴⁵⁶; o possa far uso di personale esterno senza contrattualizzarlo.

Con riguardo alla prima fattispecie, la proposta del 2016 offre un meccanismo di reazione, previsto dall'articolo 33, paragrafo secondo, a dire del quale quando il dipendente non sia soggetto a controllo e responsabilità da parte del membro del

⁴⁵⁴ Cfr. W. HELLERSTEIN, *Tax Planning under the CCCTB's Formulary Apportionment Provisions: The Good, The Bad and The Ugly*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 225.

⁴⁵⁵ Cfr. D. SMIT, *The Arm's Length Standard*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J. van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 108.

⁴⁵⁶ È la criticità segnalata, ad esempio, da W. HELLERSTEIN, *ibid.*, 242-243.

gruppo che materialmente corrisponde la retribuzione, ma da un altro, a quest'ultimo sarà imputata la quota del fattore lavoro.

Tuttavia, non è fornito alcun elemento di specificazione sulla natura, dimensione e portata di detto elemento di controllo; si ritiene che per esso non ci si possa riferire ad una nozione legale o formale, perché ne risulterebbe tradita la *ratio* stessa della disposizione: tuttavia, appare opportuno, in futuro, assicurare un profilo definitorio chiaro, per garantire certezza ed adeguata funzionalità applicativa.

Con riferimento all'utilizzo di prestatori di lavoro non formalmente assunti, l'articolo 33, paragrafo terzo, della proposta di Direttiva, prevede che all'interno del novero dei dipendenti debbano essere ricompresi i soggetti che eseguano compiti simili ai primi.

Il testo, invero, non offre alcuna specificazione ulteriore in relazione al perimetro di detti "compiti simili"; in assenza di riferimenti, può forse richiamarsi quanto a suo tempo affermato dal *Working Group* al riguardo⁴⁵⁷, circa il fatto che detti compiti rappresenterebbero le ordinarie mansioni svolte dai dipendenti contrattualizzati dell'ente, e non attività che, nella normalità dei casi, sono solite essere esternalizzate (pulizie, servizi accessori).

Permangono comunque criticità nei casi di strutture particolarmente leggere, quali, ad esempio, le società di tesoreria o *holdings* bancarie, che, in molti casi, esternalizzano completamente le attività amministrative solitamente affidate ai dipendenti.

Manca altresì una definizione di lavoratore dipendente, per la quale, secondo l'articolo 32, comma terzo, occorrerà riferirsi alla disciplina domestica dello Stato Membro dove l'attività lavorativa è espletata.

Da notarsi, inoltre, che in sede di discussione nell'ambito del *Working Group* era stata sollevata la proposta⁴⁵⁸, di adottare aggiustamenti al *payroll factor*, che tenessero in debita considerazione le differenze salariali tra i diversi Stati Membri⁴⁵⁹; tale proposta non ebbe seguito, anche in considerazione del fatto che l'auspicio sotteso all'introduzione del fattore in analisi, nella forma infine adottata, era proprio quello di stimolare nel lungo periodo un livellamento automatico (al rialzo) delle retribuzioni medie.

⁴⁵⁷ Cfr. *Working Paper* n. 60 del 13 novembre 2007, CCCTB: *Possible elements of the sharing mechanism*, paragrafi 23 e 24.

⁴⁵⁸ Come emerge dal documento del 20 agosto 2007, CCCTB\WP\056, *Report and overview of the main issues that emerged during the discussion on the sharing mechanism SG6 second meeting – 11 June 2007*, paragrafo 16.

⁴⁵⁹ Come sottolineato da DEVEREUX M., LORETZ S, *op. cit.*, 4, il problema delle più modeste retribuzioni medie, in termini di minor incidenza del fattore lavoro e conseguentemente di minor allocazione di base imponibile, è particolarmente significativo per gli Stati Membri di più recente adesione.

Inoltre, nell'ambito del Gruppo di Lavoro si ebbe ad evidenziare come negli Stati Membri con i salari più elevati i costi per i pubblici servizi risultavano corrispettivamente più alti; e la presenza di correttivi a favore di Paesi con retribuzioni medie inferiori avrebbe determinato una indebita riduzione della base imponibile allocabile⁴⁶⁰.

In questi termini i rappresentanti della Commissione Europea ritennero soluzione di equilibrio, fatta propria, come visto, all'interno dei successivi progetti per una CCCTB, quella di ponderare il fattore lavoro anche con il numero di lavoratori impiegati⁴⁶¹.

Possibili fenomeni distorsivi potrebbero verificarsi, in astratto, anche con riferimento al fattore relativo alle attività (*assets*).

In questo caso, infatti, l'articolo 36, paragrafo secondo fa generalmente riferimento, nella misurazione del valore dei cespiti, al valore fiscale⁴⁶² (media annua) che, dovrebbe essere determinato partendo dal costo di acquisto del bene; se questo, tuttavia, sia stato trasferito da una consociata, ecco che, in tal caso, alcune considerazioni sulla residua applicabilità della disciplina del *transfer pricing* nell'ambito della CCCTB potrebbero svolgersi, atteso che alcuni trasferimenti di attività potrebbero essere posti in essere a prezzi alterati al fine di modificare l'incidenza del fattore nell'ambito della formula.

Quanto al fattore relativo alle vendite, si evidenzia che esso, oltre ai servizi ed alla cessione di beni, funge da chiave di allocazione per taluni redditi (lordi) considerati esenti dalla proposta di Direttiva per una CCTB, quali dividendi, plusvalenze, transazioni di *hedging*, a condizione che questi rappresentino l'ordinaria e normale attività di impresa del gruppo (articoli 37 e 38 della proposta di Direttiva COM(2016) 683 final).

In questo caso il destinatario del fattore non è, necessariamente, colui che materialmente li percepisce, ma il *beneficiario effettivo*; concetto questo che sicuramente può generare profili interpretativi controversi, atteso che il discrimine di valutazione si sposta, inevitabilmente, sulle funzioni effettivamente svolte dal

⁴⁶⁰ Cfr. Documento CCCTB\WP\064 del 4 marzo 2008, *Summary Record of 10-11 December 2007 Meeting*, paragrafo 60.

⁴⁶¹ CCTB\WP\060 del 13 novembre 2007, *CCCTB: possible elements of the sharing mechanism*, paragrafo 12.

⁴⁶² In dottrina si è affermato che il valore più appropriato da attribuirsi alle immobilizzazioni in seno alla formula sia quello di mercato, e non quello del costo storico, come peraltro utilizzato nel modello formulare statunitense (Cfr. M. J. MCINTYRE, *op. cit.*, 940); costo storico che peraltro potrebbe generare distorsioni, soprattutto in presenza di spirali inflazionistiche, come sottolineato da J. S. BROWN, *op. cit.*, 765. Come riportato nel documento CCCTB\WP\060, *CCCTB: possible elements of the sharing mechanism* del 13 novembre 2007, paragrafo 36, la scelta della Commissione Europea è stata determinata dalle possibili difficoltà tecniche di misurazione e dall'aumento dei costi di *compliance* per i contribuenti in termini di doveri informativi circa i valori adottati.

soggetto percipiente nell'ambito del gruppo; e può favorire operazioni circolari di detti proventi tra compagini interne ed esterne al perimetro di CCCTB.

A tal proposito si è prospettata, in ottica futura, l'opportunità di escludere integralmente i redditi esenti dal calcolo della formula, introducendo un *caveat* che imponga l'allocazione delle sole componenti che concorrano a formare la base imponibile; in via più radicale, si è suggerita la eliminazione di qualsivoglia provento, imponibile o meno, derivante da attività di tesoreria, *cash-pooling*, investimenti finanziari, transazioni di *hedging*⁴⁶³.

Con specifico riguardo poi, ai servizi prestati, la proposta del 2016 pare aver risolto una criticità del progetto precedentemente presentato.

I ricavi derivanti dalla prestazione di servizi, infatti, non saranno solo allocati al membro del gruppo presente nello Stato dove questi sono fisicamente prestati, ma anche in quello dove, diversamente, siano “effettivamente forniti”.

Questa locuzione, non presente nella proposta del 2011, sembra porre rimedio alla difficoltà di allocazione che si poteva prospettare con riguardo agli *intangible services*.

Anche nell'ambito della Direttiva per una CCCTB, poi, è emerso il problema relativo all'allocazione della porzione di base imponibile derivante da vendite “apolidi”, effettuate dal gruppo in uno Stato Membro dove non risulti presente alcuna controllata o stabile organizzazione, o realizzate nei confronti di un cessionario residente in uno Stato terzo.

Raccogliendo le sollecitazioni formulate dagli esperti statunitensi nell'ambito del *Working Group* circa la necessità di definire un adeguato correttivo che consentisse l'apportionamento dei predetti componenti positivi pur in assenza di una presenza fisica stabile del gruppo nel mercato di destinazione⁴⁶⁴, ma senza recepire i meccanismi adottati dai singoli Stati americani, la Commissione, nell'ultimo testo della proposta per una CCCTB (art. 38, comma 4) si è risolta ad adottare il meccanismo dello *spread throw-back rule*, mediante il quale i proventi derivanti

⁴⁶³ Quanto alla prima proposta, questa è riscontrabile nello studio condotto da S. MAYER, *Formulary Apportionment for the Internal Market*, Amsterdam, 2009, 217; la seconda, che peraltro sembrerebbe ricalcare la posizione a suo tempo assunta, per ragioni di praticità ed al fine di evitare manipolazioni derivanti dalla estrema volatilità del magazzino degli strumenti finanziari, dal *Working Group*, come riporta il documento CCCTB\WP\060 del 13 novembre 2007, *CCCTB: possible elements of the sharing mechanism*, paragrafo 31, è invece suggerita da M. F. DE WILDE, *Tax Competition Within the European Union Revised*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 232.

⁴⁶⁴ Cfr. Documento CCCTB\WP\064 del 4 marzo 2008, *Summary Record of 10-11 December 2007 Meeting*, paragrafo 53.

dalle *no-where sales* vengono allocati a tutti i membri del gruppo in proporzione al peso degli altri due fattori (*payroll ed assets*)⁴⁶⁵.

Quanto alla valorizzazione degli intangibili nell'ambito della formula, come è evidente, essi sono stati esclusi da entrambi i progetti presentati nel tempo, per le ragioni già segnalate attinenti alle difficoltà valutative ed ai rischi inerenti ad un recupero della disciplina *del transfer pricing*⁴⁶⁶.

Appare però meritevole, al riguardo, segnalare un particolare meccanismo prospettato sia nell'originario testo del 2011 (articolo 92), che, da ultimo, in quello del 2016 (articolo 34 della proposta di Direttiva COM(2016) 683 final).

È infatti previsto che, ancorché, come detto, i beni immateriali non costituiscano fattore indipendente della formula, gli oneri, sostenuti da ciascun partecipante al gruppo per attività di ricerca, sviluppo, commercializzazione e pubblicità nei sei anni antecedenti l'adesione al regime di consolidamento, siano inclusi tra gli *assets* allocabili.

A giudizio di chi scrive questa soluzione potrebbe essere favorevolmente applicata, in futuro, per valorizzare il ruolo degli intangibili all'interno della formula, eliminando la limitata *recapture* relativa alle attività compiute antecedentemente il consolidamento, e rendendo, più opportunamente, la misura strutturale, per molteplici ragioni.

Anzitutto, quanto al profilo della misurabilità dell'intangibile, l'ancoraggio al costo sostenuto, dunque debitamente iscritto in bilancio (al netto di alcune specificazioni che seguiranno) conferisce un parametro sufficientemente affidabile e slegato, tendenzialmente, da eccessivi elementi valutativi.

In secondo luogo, sarebbe così possibile legare, soprattutto in relazione alle nuove realtà imprenditoriali dell'economia digitale, una parte dei redditi prodotti a livello di gruppo al luogo dove sono presenti gli *inputs* dell'attività, senza prospettare soluzioni esclusivamente orientate al mercato di destinazione, che minano la *ratio* stessa dell'approccio formulare, dimenticando che i beni immateriali costituiscono, nell'ambito della *digital economy*, fattori della produzione, per la cui creazione sono stati corrispettivamente sostenuti dei costi, solitamente concentrati in capo alla capogruppo.

Certo, la soluzione prospettata sarebbe esclusivamente limitata ai beni intangibili autogenerati, sulla premessa del loro riconoscimento contabile di cui si è già parlato: ma è pur vero che questi presentano un collegamento affidabile con il

⁴⁶⁵ Inoltre, quanto alla cessione di beni, se non è individuabile il Paese Membro di destinazione di questi ultimi, ma è al contempo possibile determinare l'ultimo Stato dove i beni sono stati localizzati, la quota di reddito sarà allocata al membro del gruppo ivi presente.

soggetto che ne ha sostenuto i relativi oneri, e appaiono certamente, per questo, meno volatili del bene immateriale acquisito da terzi o da una consociata.

Inoltre, detta soluzione consentirebbe di assicurare un parziale bilanciamento, per gli Stati Membri, degli oneri di bilancio derivanti dal riconoscimento degli incentivi alla ricerca e sviluppo previsti dalla proposta di Direttiva, in termini di riduzione della base imponibile, di cui si è detto anzi.

Senza contare che, in tal modo, si eviterebbe altresì di non soppesare adeguatamente le attività di impresa che producono internamente le proprietà immateriali; nel caso dell'inserimento degli intangibili nella formula, gli *assets* autogenerati sarebbero davvero di difficile individuazione, non risultando, in molti casi, separatamente esposti all'interno del bilancio di esercizio.

L'approccio formulare così come descritto, ha certamente il merito di limitare, se non escludere, gli arbitrari trasferimenti di reddito tra i componenti del gruppo multinazionale verso Stati Membri con minor carico fiscale; tuttavia, lo si ripete, non sembra essere precluso, come è stato giustamente osservato⁴⁶⁷, la strumentale, ancorché fisicamente reale, allocazione dei fattori produttivi della formula (*assets e payroll*) nei territori a bassa fiscalità.

Detto problema, a stretto rigore, potrebbe essere superato se, congiuntamente alla base imponibile consolidata comune, si giungesse alla piena armonizzazione delle aliquote delle imposte sui redditi societari, come peraltro raccomandato dal Parlamento Europeo⁴⁶⁸; la Commissione, al riguardo, ha sempre espresso posizioni contrarie, ritenendo tale elemento una componente intangibile della sovranità fiscale degli Stati Membri⁴⁶⁹.

In generale non sembra (considerando che, come detto, il trasferimento dei fattori di produzione avrebbe natura necessariamente reale), che l'ultima proposta di Direttiva offra, al proprio interno, adeguati strumenti di reazione alla manipolazione della chiave di allocazione, poiché non pare possibile attivare, in questi casi, la clausola antiabuso prevista nel testo, che si riferisce alle sole operazioni impattanti sulla determinazione della base imponibile⁴⁷⁰; né, comunque, la clausola generale antiabuso prevista dall'articolo 6 della Direttiva 2016/1164/UE sembra soccorrere,

⁴⁶⁷ Cfr. M. F. DE WILDE, *ibid*, 219.

⁴⁶⁸ Ci si riferisce alla risoluzione legislativa del Parlamento Europeo del 19 aprile 2012, relativa alla proposta di Direttiva per una Base Imponibile Consolidata Comune (CCCTB), COM(2011) 121 – C7-0092/2011 – 2011/0058(CNS), emendamento n. 10. Il Parlamento, in detta circostanza, si riproponeva di inserire, nei Considerando della Direttiva, la possibilità per la Commissione di valutare, al fine di una efficace e proficua applicazione della CCCTB, l'armonizzazione dell'aliquota di imposta sui redditi societari, fermo restando che, anzitutto, non fosse quello l'obiettivo primario del progetto e, secondariamente, che la competizione fiscale tra gli Stati Membri dovesse essere scoraggiata solo ove dannosa.

⁴⁶⁹ Come si riscontra nell'*Explanatory Memorandum* della proposta di Direttiva COM(2011) 121 final, alla pagina 10 e, a margine della proposta di Direttiva COM(2016) 685 final, nel comunicato stampa IP/16/3471.

⁴⁷⁰ Il testo della proposta COM(2016) 683 final non prevede infatti alcuna clausola antiabuso.

perché difficilmente potrebbe argomentarsi che il trasferimento di personale o immobilizzazioni difetti di sostanza economica.

In astratto residuerebbe lo strumento di cui all'articolo 29 della proposta per una CCCTB, che prevede una clausola di salvaguardia tramite la quale l'Amministrazione fiscale principale (*id est* quella territorialmente competente in relazione alla capogruppo od al soggetto designato a questa funzione) laddove ritenga che l'allocazione formulare ordinaria non rifletta adeguatamente l'attività economica del contribuente, possa richiederne la modifica, fermo l'accordo unanime di tutte le altre Amministrazioni territorialmente competenti relativamente agli altri membri del gruppo.

L'utilità di questa clausola, mutuata dall'esperienza statunitense⁴⁷¹, appare però in concreto sfumare, a giudizio di scrive, se si considera che, anzitutto, la diversa allocazione territoriale dei fattori non mina *ex se* la corretta rappresentazione dell'attività di impresa, a meno di non considerare che l'esistenza di impianti e personale mantenuti e remunerati si giustifichi al solo ed unico fine di beneficiare di un regime fiscale di favore; inoltre è intuibile che, laddove i destinatari dei fattori siano Stati Membri a basso carico fiscale, che avrebbero peraltro ricadute occupazionali rilevanti dall'attrazione nel proprio territorio delle chiavi di allocazione, le relative Amministrazioni non avranno ragioni valide per avallare modificazioni alla formula.

⁴⁷¹ È infatti presente nell'UDIPTA e, a quanto riporta il verbale del *Working Group* n. CCCTB\WP\056, *Report and overview of the main issues that emerged during the discussion on the sharing mechanism* dell'11 giugno 2007, paragrafo 42, è stato fortemente sostenuto dagli esperti statunitensi e canadesi del Gruppo di Lavoro, come strumento per ricomporre inevitabili contestazioni sulla formula allocativa.

(Prime) Conclusioni.

Ad esito di quanto sin qui affermato pare possibile sviluppare alcune considerazioni conclusive circa l'opportunità di una armonizzazione contabile verso gli IAS/IFRS, con relativa obbligatorietà per i gruppi di maggior dimensioni, che preceda qualsivoglia progetto per una base imponibile comune.

La soluzione adottata dalla Commissione Europea nei descritti progetti per una CCCTB, volta alla creazione di un autonomo sistema di contabilità fiscale, non sembra tenere in debita considerazione, anzitutto, la circostanza, evidenziata nel presente elaborato, per cui sostanzialmente in tutti gli ordinamenti degli Stati Membri esista un collegamento tra disciplina contabile e fiscale.

L'analisi sin qui svolta ha consentito di evidenziare sia la sussistenza di un sostrato contabile già ampiamente armonizzato nell'ordinamento comunitario, sia l'assenza di macroscopiche ed insormontabili differenze di approccio contabile nel raffronto tra i singoli ordinamenti degli Stati Membri e gli IAS/IFRS.

Si è infatti tentato di dimostrare come la Direttiva 2013/34 costituisca realmente un ponte efficace verso gli IAS/IFRS, avendo avuto il pregio di affrontare, nella gran parte delle fattispecie, i principali elementi di diversità con i principi contabili internazionali, quale, tra tutti, la valutazione di *fair value* delle attività, e la loro rilevanza all'interno del conto economico.

Non si nasconde l'esistenza di temi di coordinamento tuttora irrisolti tra la Direttiva e gli IAS/IFRS, come sopra illustrate, anche riguardanti profili relativi alle valutazioni effettuate secondo modelli diversi dal costo; si pensi ad esempio ai contratti di *leasing*, ma anche ai metodi di valutazione del magazzino.

Si tratta però, a ben vedere, di temi non strutturali, che si potrebbero riconciliare con una attività mirata della Commissione: un conto è, infatti, disciplinare interamente un istituto e la sua applicazione, altro è specificare elementi ancillari.

Ogni elemento che compone la base imponibile comune, a partire dalla nozione di ricavo, deve essere riempito di contenuti, che vanno oltre le singole disposizioni.

Il ventaglio di definizioni, esplicazioni e casistiche presenti nella disciplina dei progetti per una CCCTB appare deficitario, minando i meritori propositi di certezza del diritto e riduzione degli oneri di *compliance* nella determinazione della base imponibile comune che la Commissione Europea vuole perseguire.

In tal senso non convince, in quanto elemento di contraddizione con la dichiarata volontà di offrire una disciplina onnicomprensiva, e stanti le già significative differenze tra i sistemi contabili degli Stati Membri, che certamente non assicurano la neutralità della tassazione di impresa, l'implicito riferimento ai *local*

GAAP di ciascun Paese, in via di integrazione rispetto a quanto non puntualmente disciplinato dalla Direttiva; integrazione che, peraltro, ben potrebbe riguardare anche i principi generali di contabilità fiscale, considerato lo scarno catalogo fornito dalle proposte formulate dalla Commissione.

Anche nella prospettiva di qualsiasi Amministrazione finanziaria, non può che evidenziarsi il sensibile accrescimento delle difficoltà di controllo laddove questa dovesse confrontarsi con 27 sistemi contabili differenti al fine di ricercare la disciplina di salvaguardia applicabile al caso concreto, in rapporto, invece, alla possibilità di sindacare scelte contabili ed esperienze applicative relative ad un unico *framework*, come quello IAS/IFRS.

I principi contabili nazionali, peraltro, non sono mai stati utilizzati come riferimento dal *Working Group* durante i lavori di gestazione del primo progetto per una CCCTB del 2011.

Il rischio poi, è di creare un catalogo di disposizioni frastagliate e, come abbiamo visto, talvolta incoerenti; con l'effetto di ingenerare incertezze applicative, e finire per costituire, in fondo, un sistema non dissimile da quello degli US GAAP, principalmente orientato verso un approccio casistico alla contabilità.

Una prima, possibile soluzione è quella di eleggere gli IAS/IFRS come cornice di chiusura (*back-up system*) del futuro progetto di armonizzazione della base imponibile comune.

La soluzione pare accettabile, alla condizione che vi siano espressi riferimenti normativi ai principi contabili internazionali.

Tuttavia, il limite riscontrabile in detta soluzione risiede, ancora una volta, nei possibili profili di conflitto interpretativo che potrebbe generare, soprattutto con riguardo ai confini tra ciò che la disciplina fiscale comunitaria ha effettivamente, espressamente od implicitamente, regolato, e ciò che, invece, deve essere etero-integrato.

L'intensità di detta criticità appare ancora maggiore quando tale esercizio interpretativo involga i principi generali.

Diversamente, un complessivo recepimento dei principi contabili internazionali mediante Direttiva, che ne postuli l'obbligatorietà per i destinatari di un qualsivoglia progetto per una CCCTB, assicurerebbe l'ingresso, nell'ordinamento comunitario, di riferimenti certi, caratterizzati da ampia casistica, esperienza applicativa e *principle oriented*.

In ragione di quanto sin qui detto si ritiene che i principi contabili internazionali possano offrire, mediante la loro integrale armonizzazione nell'ordinamento comunitario ed applicazione obbligatoria per i destinatari della CCCTB, gli elementi costitutivi della base imponibile comune, sia in termini di principi generali (*going concern*, metodi di valutazione), sia quanto alla disciplina

dei singoli istituti, fornendo gli elementi definitivi necessari (si pensi, per quanto visto nei precedenti capitoli, ad *assets*, accantonamenti, passività, commesse ultrannuali).

Attingendo direttamente alla reportistica contabile, si scongiurerebbe peraltro la possibile doppia rappresentazione del medesimo fatto, esposta a soci ed investitori mediante un determinato *set* di regole, ed all'Amministrazione fiscale con uno possibilmente differente.

Ciò, invero, non escluderebbe lo spazio del Legislatore comunitario in relazione ad istituti non strettamente contabili, soprattutto con riguardo agli incentivi fiscali (come l'extra-deduzione delle spese di ricerca e sviluppo, l'AGI od il *roll-over relief*) od a disposizioni antielusive, generiche o specifiche (come la limitazione della deduzione degli interessi passivi, la disciplina sulle *Controlled Foreign Companies*), o comunque a qualsivoglia disposizione di natura esclusivamente fiscale, come ad esempio la regolamentazione dell'utilizzo delle perdite infragruppo o i meccanismi di allocazione formale dei redditi consolidati, disposizioni che non possono, per ovvie ragioni, essere coperte dal sistema degli IAS/IFRS.

Si tratterebbe quindi di normazione speciale, ad integrazione della cornice generale di determinazione della base imponibile fornita direttamente dal bilancio redatto secondo gli IAS/IFRS, e certamente più coerente con la natura dello strumento giuridico adottato, la Direttiva, che dovrebbe essere costruita in modo da assicurare armonizzazione, e non tradursi in una disciplina "dettata" agli Stati Membri, che dovrebbero quindi limitarsi alla mera riproduzione del testo nel proprio ordinamento⁴⁷².

Ne risulterebbe comunque un lavoro organico e sfidante per la Commissione, ma in presenza di un riferimento solido e comunemente accettato per la maggioranza dei componenti della base imponibile comune, che garantirebbe piena trasparenza e comparabilità, riducendo altresì, in maniera significativa, lo spazio per divergenze interpretative che minerebbero l'obiettivo di riduzione degli oneri di *compliance*⁴⁷³.

Come già sottolineato, infatti, occorre rimarcare come i principi contabili internazionali siano stati a suo tempo sviluppati proprio per superare le divergenze

⁴⁷² In realtà la Corte di Giustizia non ha in astratto riconosciuto contrario all'articolo 288 TFUE (catalogo degli atti giuridici dell'Unione) un grado di dettaglio particolarmente elevato all'interno di una Direttiva, ma solo quando non vi sia altra soluzione, ai fini del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal Legislatore comunitario, se non la riproduzione delle disposizioni in modo identico da parte dei tutti i Paesi Membri (Cfr. Corte di Giustizia 23 novembre 1977, Causa C-38/77, *Enka BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Arnhem*, par. 12) in relazione a materie di particolare sensibilità sociale, come quella ambientale (Cfr. Corte di Giustizia 20 ottobre 2005, Causa C-6/04, *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, par. 25 ss.).

⁴⁷³ In tal senso J. FREEDMAN, G. MACDONALD, *The Tax Base for CCCTB: The Role of Principles*, in AA.VV., *Common Consolidated Corporate Tax Base*, M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER (a cura di), Vienna, 2008, 244.

tra contabilità nazionali, ai fini di una piena comparabilità tra i bilanci ed il raggiungimento di *standards* globali: per questo risultano esaustivi, casistici ed esplicativi.

Si ritiene peraltro che, se si seguisse questa dinamica, procedendo ad una prima armonizzazione contabile piena verso gli IAS/IFRS (quantomeno per i gruppi obbligati all'applicazione della base imponibile comune), e successivamente definendo, mediante apposita Direttiva, gli elementi di specificità fiscale, potrebbe superarsi l'apparentemente insormontabile valico della votazione all'unanimità del Consiglio richiesto dall'articolo 115 TFUE.

Ciò in quanto, come è stato a suo tempo sapientemente osservato⁴⁷⁴, il Legislatore comunitario potrebbe infine proporre non più una Direttiva fiscale di armonizzazione, ma intervenire sul quadro legislativo comunitario in materia contabile, ad aggiustamento di alcuni elementi della reportistica IAS/IFRS, rilevanti ai fini fiscali, come già accaduto nell'ambito della Quarta Direttiva; aggiustamento, peraltro, che sembra implicitamente legittimato dalla Corte di Giustizia⁴⁷⁵.

In tale prospettiva, deve sicuramente ritenersi rilevante il procedimento che ha condotto all'introduzione dell'obbligo di comunicazione, per i gruppi multinazionali di maggiore dimensione (fatturato globale superiore ad euro 750 milioni annui), delle imposte sui redditi societari assolte in ciascun Paese di operatività, direttamente attraverso una modifica alla Direttiva *Accounting* 2013/34 per il tramite della Direttiva 2021/2101/UE⁴⁷⁶; la reportistica fiscale, in questa fattispecie, è pertanto da considerarsi parte integrante degli obblighi contabili dei soggetti interessati.

Nel caso in oggetto, la base giuridica utilizzata dal Legislatore comunitario non si è rinvenuta nell'articolo 115 TFUE, nonostante l'evidente matrice fiscale della novella, ma nel già menzionato articolo 50, paragrafo secondo, lettera g), che si pone a base degli interventi legislativi comunitari in materia contabile e che si impernia sul procedimento legislativo ordinario, che vede coinvolto il Parlamento europeo in

⁴⁷⁴ Cfr. C. SPENGEL, C. MALKE, *op. cit.*, 91.

⁴⁷⁵ Si rimanda alla pronuncia del 7 gennaio 2003, Causa C-306/99, *Banque internationale pour l'Afrique occidentale SA (BIAO) v Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg*, par. 118: il caso verteva sulla valutazione in bilancio, nel quadro dell'allora Quarta Direttiva, di passività relative a perdite fiscali (potenziali). Si ritiene al riguardo che la Corte, nel richiamare espressamente gli IAS/IFRS come riferimento integrativo rispetto a quanto non previsto dalla Direttiva, "in assenza" di una specifica disposizione da parte del Legislatore comunitario, apra la strada per la regolamentazione all'interno delle disposizioni contabili di questioni aventi rilevanza anche fiscale.

⁴⁷⁶ Per una diffusa analisi della predetta novella legislativa, delle peculiarità del procedimento legislativo adottato in sede comunitaria e delle possibili implicazioni in ambito fiscale si rimanda diffusamente a C. FRANCIOSO, *Cooperazione amministrativa fiscale o contabilità? L'UE approva la pubblicità sulla rendicontazione paese per paese delle multinazionali evitando il voto all'unanimità*, in *Tax News*, pubblicato online il 27 aprile 2022.

condizioni di sostanziale parità con il Consiglio, chiamato a deliberare a maggioranza qualificata.

Ciò in quanto, come specificato nel preambolo della recente Direttiva, la trasparenza della reportistica contabile, cui gli obblighi in materia di carico impositivo si rifanno, è volta alla tutela degli interessi di soci e terzi, coerentemente con gli obiettivi fissati dai Trattati.

Interpretando la nozione di terzi nella sua massima ampiezza⁴⁷⁷, senza categorizzarla, in questa si possono anche ravvisare le stesse Amministrazioni finanziarie degli Stati Membri interessati dalla base imponibile comune.

Ciò in ragione della premessa per cui l'armonizzazione dei principi contabili verso gli IAS/IFRS, per i destinatari della CCCTB, e la derivazione piena da questi ultimi, salvo alcune specificità, per la definizione della base imponibile, condurrebbero da un lato l'Amministrazione finanziaria a poter spostare direttamente l'ambito della propria indagine sulle scritture contabili, dall'altro renderebbero l'eventuale rettifica del reddito rilevante anche per il socio, perché questa impatterebbe direttamente sui risultati di esercizio dell'ente.

E così, quindi, anche specificità fiscali, come quelle descritta sopra, potrebbero rientrare sotto la base giuridica dell'articolo 50 TFUE, e beneficiare della votazione a maggioranza qualificata in Consiglio, in quanto poste a tutela sia dei soci ed investitori, interessati da disposizioni fiscali speciali direttamente impattanti sul risultato della gestione, sia i terzi, tra cui il Fisco, che dette disposizioni è chiamato ad applicare e/o verificare.

Non sarebbe quindi, in questo caso, necessario effettuare una valutazione, quanto alla base giuridica da utilizzare, circa la prevalenza della finalità fiscale rispetto a quella contabile/informativa, atteso che le due verrebbero inevitabilmente a sovrapporsi in gran parte.

Quanto poi al rispetto della democraticità del procedimento di adozione delle nuove regole contabili/fiscali, la criticità relativa alla natura di soggetto privato del redattore degli IAS/IFRS, vale a dire lo IASB, appare non particolarmente consistente.

I principi contabili internazionali, come si è descritto, non trovano diretta applicazione nell'ordinamento comunitario, ma scontano già un recepimento per il tramite di un atto legislativo, attraverso un procedimento di omologazione che già può coinvolgere, secondo il principio di sussidiarietà, le assemblee legislative elettive dei Singoli Stati Membri, e sicuramente vede partecipare il Parlamento Europeo;

⁴⁷⁷ Come suggerisce la stessa Corte di Giustizia nella pronuncia del 4 dicembre 1997, Causa C-97/96, *Verband deutscher Daihatsu-Händler eV v Daihatsu Deutschland GmbH*, paragrafi 19 e 20.

successivamente, la disciplina è anche oggetto di recepimento da parte dei singoli Paesi, mediante ulteriore scrutinio parlamentare.

Il problema, semmai, potrebbe porsi in sede di aggiornamento dei principi nel corso del tempo⁴⁷⁸; al riguardo si ritiene che la strada da perseguire sia quella di riconoscere e valorizzare il ruolo dei comitati tecnici a supporto dell'attività della Commissione, magari integrandone la composizione con membri dello stesso IASB (come già accade nell'ambito dell'EFRAG) e rappresentanti dei parlamenti nazionali già membri di commissioni competenti in materia, così da poter giungere ad una valutazione condivisa delle evoluzioni IAS/IFRS, e, se necessario, attivare processi di valutazione politica preventiva senza attendere la necessaria predisposizione di una proposta legislativa.

Non solo: detto organo di supporto, o anche un diverso comitato, potrebbe altresì fungere da filtro per l'interpretazione dei principi contabili internazionali in relazione all'applicazione della CCCTB, fornendo pareri sia alle Amministrazioni fiscali nazionali sia, eventualmente, agli stessi contribuenti, anche in contraddittorio tra i diversi soggetti coinvolti.

La struttura del progetto così delineata andrebbe altresì a superare le criticità, sollevate anche da alcuni Stati Membri⁴⁷⁹ relative alla possibilità di delegare alla Commissione Europea la regolazione di determinati aspetti di dettaglio della proposta, come già peraltro previsto dai diversi progetti sinora presentati; venuto infatti meno l'elemento giustificato di tale delegazione di poteri, vale a dire il superamento dell'unanimità⁴⁸⁰, non si rinverrebbero più ragioni per articolare ulteriormente il processo decisionale.

L'incorporazione, poi, dei principi contabili all'interno di atti legislativi dell'Unione, come tali costituenti regola giuridica, direttamente applicabili nei singoli ordinamenti degli Stati Membri, ricomporrebbe *ex se* anche il dibattito, ampiamente sviluppato anzitutto dalla dottrina civilistica italiana, relativamente al valore giuridico dei principi contabili⁴⁸¹ nell'ambito della gerarchia delle fonti.

⁴⁷⁸ Per il legislatore tributario, infatti, è assai difficoltoso tradurre in termini normativi la realtà economica, in quanto in continua evoluzione: la mancanza di strumenti di pronta reazione produce una continua rincorsa, strutturalmente in ritardo. In tal senso si rimanda a G. ZIZZO, *Riflessioni in tema di Tecnica legislativa e norma tributaria*, in *Rass. Trib.*, 1988, 185.

⁴⁷⁹ Tra cui, come riportano L. AUMAYR, G. MAYR, *European Union-CCCTB, Is there a chance of a Breakthrough?*, in *Eur. Tax.*, 2019, 155, Francia e Germania, come testimonia la dichiarazione congiunta rilasciata a Meseberg nel giugno 2018.

⁴⁸⁰ Questa era infatti l'argomentazione proposta da M. VASCEGA, S. van THIEL, *The CCCTB Proposal: The Next Step towards Corporate Tax Harmonization in the European Union*, in *Eur. Tax.*, 2011, 375.

⁴⁸¹ Il tema, come sottolineato da M. DAMIANI, *La valenza fiscale degli IAS/IFRS*, in M. DAMIANI, R. LUPI, D. STEVANATO, S. DUS, R. ACERNESE, *Sostituzione dei principi contabili alle regole fiscali e possibile reinterpretazione degli organi verificatori*, *Dial. Trib.*, 2008, 31-32, riguarderebbe anche la possibile

Più in generale, il tema sotteso alla difficoltà di ravvisare nei principi contabili, ed in particolare in quelli internazionali, portata integratrice del precetto normativo, risiede anzitutto nella loro ritenuta assenza di giuridicità, essendo questi ultimi generalmente ritenuti funzionali solo ad esprimere fenomeni economici.

In realtà tale assunto può essere in premessa agevolmente superato, come è stato rilevato⁴⁸², nella misura in cui gli accadimenti economici espressi dalla contabilità e regolati dai principi contabili presentano sempre anche un contenuto giuridico, perché esito di rapporti regolati vuoi dalla legge, vuoi da rapporti di diritto privato.

Assunto quindi che i menzionati principi possano presentare contenuto giuridico, secondo una prima impostazione si rende necessario rinvenire nelle singole disposizioni legislative specifiche presupposizioni, rimandi, riferimenti ai principi contabili al fine di riconoscer loro valore giuridico⁴⁸³.

Quanto al detto valore, alcuni Autori hanno sostenuto che il richiamo ai principi contabili costituisca un rinvio materiale, assumendo quindi questi ultimi il rango di norme giuridiche cogenti e vincolanti, anche in funzione integrativa del precetto⁴⁸⁴.

rilevanza giuridica delle interpretazioni fornite dai comitati interpretativi serventi lo IASB, come lo *Standard Interpretations Committee* (SIC) prima e l'*International Financial Reporting Interpretations Committee* (IFRIC) poi, o, nel contesto domestico, l'Organismo Italiano di Contabilità. Secondo il menzionato Autore, tali canoni interpretativi, unitamente peraltro alla giurisprudenza civile, non assumerebbero valore giuridico formale, ma risulterebbero solo precedenti autorevoli. In senso sostanzialmente conforme anche S. FORTUNATO, *I principi contabili internazionali e le fonti del diritto (pluralismo giuridico, diritto riflessivo e "governance" del modello europeo*, in *Giur. Comm.*, 2010, 5. A giudizio di L. DE ANGELIS, *Elementi di Diritto Contabile – Disciplina civilistica e principi contabili internazionali*, Milano, 2013, 59, il procedimento di incorporazione dei principi contabili, sviluppati da organismi di diritto privato, in atti legislativi comunitari determinerebbe la loro "trasformazione" da regole tecniche in norme giuridiche.

⁴⁸² In questi termini G. FRANSONI, *Il diritto tributario come materia giuridica e i suoi rapporti con l'economia*, in G. FRANSONI, R. LUPI, *La determinazione dei tributi tra diritto e capacità economica individuale*, *Dial. Trib.*, 2009, 11, il quale in riferimento alla cessione di beni, che, come visto, è registrata in ambito IAS/IFRS in presenza del trasferimento del rischio, definisce quest'ultimo come conseguenza di una regola (giuridica) atta a determinare su chi ricadano gli effetti del perimento dei beni stessi.

⁴⁸³ Era questo, ad esempio, il caso dell'articolo 4, comma secondo del d.P.R. 31 marzo 1975 n. 136, che subordinava il rilascio della certificazione di bilancio per le società quotate alla borsa valori alla verifica della rilevazione dei fatti di gestione secondo corretti principi contabili. L'articolo fu poi successivamente abrogato dal d.lgs. 127/1991. Quanto al codice civile, i riferimenti, più sfumati, sono all'articolo 2219, dove si fa menzione delle norme di "ordinata contabilità", ed agli articoli 2217 e 2423, comma secondo, con riferimento ai principi di "evidenza e verità" e "rappresentazione veritiera e corretta". Come sottolineato da E. BOCCHINI, *Diritto della Contabilità delle Imprese – Bilancio d'esercizio*, Torino, 2010, 70 ss., la correttezza cui si riferisce la disciplina del bilancio non è assimilabile ai canoni di buona fede in materia di obbligazioni (art.li 1175 e 1176), ma assume natura principalmente tecnico-redazionale.

⁴⁸⁴ Cfr. G. TOMASIN, *I principi contabili: natura ed importanza*, in *Riv. Dott. Comm.*, 1982, 8; M. CARATOZZOLO, *Fusione, scissione e principio di continuità dei bilanci*, in *Le Società.*, 2000, 1309. Quanto alla giurisprudenza, richiamando gli arresti della Corte di Cassazione in materia di false comunicazioni sociali

Altri⁴⁸⁵ invece, contrapponendosi a dette conclusioni, hanno ribadito il carattere strettamente tecnico dei principi, comunque da ritenersi subordinati sia alle fonti primarie (la legge) sia a quelle secondarie (il regolamento); avrebbero quindi sì portata integrativa delle disposizioni a fattispecie indeterminata, ma sempre in accordo con la finalità della singola norma.

Tale impostazione sembra poi essere stata seguita anche dal Legislatore domestico, laddove, nella relazione al già citato d.lgs. 127/1991, di recepimento della Quarta Direttiva, si esprime in termini di ruolo tecnico dei principi contabili ai fini della integrazione-interpretazione delle disposizioni di legge.

Il menzionato dibattito sul valore giuridico dei principi contabili ha conosciuto un rinnovato vigore nell'ambito del diritto tributario italiano⁴⁸⁶, a seguito del progressivo maggior riconoscimento di questi nella determinazione della base imponibile dei redditi societari, che ha sollevato profili di compatibilità con la riserva di legge, pur relativa, di cui all'articolo 23 della Costituzione.

Quanto ai principi contabili internazionali, la novella dell'articolo 83 del TUIR, operata dall'articolo 1, comma 58, lettera a) della legge 24 dicembre 2007 n. 144, ha sostanzialmente determinato una sostituzione di questi ultimi alla ordinaria disciplina giuridica del reddito di impresa per i soggetti che li adottino per la redazione del bilancio di esercizio, imponendo l'applicazione degli IAS/IFRS, anche in deroga, laddove sussista, alle regole fiscali, per quanto concerne i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione delle singole poste.⁴⁸⁷

Successivamente, la diretta rilevanza ai fini fiscali dei menzionati criteri contabili è stata attribuita anche a quelli sviluppati dall'Organismo Italiano di

(in particolare, la sentenza a SS.UU. del 27 maggio 2016 n. 22474) e falso in bilancio (Cass., Sez V. pen., 8 novembre 2016 n. 46689), questa ha dapprima riconosciuto natura vincolante ai principi contabili, tali da poter configurare le menzionate ipotesi di reato se violati senza una plausibile giustificazione; successivamente, ha limitato la loro cogenza ai casi in cui i principi stessi risultassero sufficientemente dettagliati e chiari nella loro applicazione.

⁴⁸⁵ Cfr. G. SCOGNAMIGLIO, *La ricezione dei principi contabili internazionali Ias/Ifrs ed il sistema delle fonti del diritto contabile*, in AA.VV., *Ias/Ifrs. La modernizzazione del diritto contabile in Italia*, Milano, 2007, 35., nonché S. FORTUNATO, *Approccio legalistico e principi contabili in tema di strutture e valutazioni di bilancio*, in *Giur. Comm.*, 1992, 465.

⁴⁸⁶ Da ultimo L. DEL FEDERICO, *Forma e sostanza nella tassazione del reddito d'impresa: spunti per qualche chiarimento concettuale*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2017, 153 ss.

⁴⁸⁷ In tal senso D. STEVANATO, *Gli incerti confini dei concetti di "qualificazione", "classificazione in bilancio" e "imputazione temporale": nuove controversie sul dichiarato?*, in M. DAMIANI, R. LUPI. D. STEVANATO, S. DUS, R. ACERNESE, *Sostituzione dei principi contabili alle regole fiscali e possibile reinterpretazione degli organi verificatori*, *Dial. Trib.*, 2008, 41.

Contabilità, mediante una ulteriore novella dell'articolo 83 TUIR, ad opera dell'articolo 13-*bis*, comma secondo, lettera a), del d.l. 244/2016.⁴⁸⁸

In questi termini può certo dirsi che la rilevanza dei principi contabili, nell'ordinamento domestico, ai fini della determinazione della base imponibile sui redditi societari, sia già oggi particolarmente significativa, potendo la disciplina tributaria espandersi solo allorquando presenti specificità ed interessi ulteriori rispetto a quella di bilancio, quali la certezza del rapporto d'imposta e la stabilità del gettito.

Nell'ordinamento tributario, pertanto, i principi contabili nazionali ed internazionali, pur limitatamente ad alcuni criteri, non risultano più oggetto di richiami diretti od indiretti⁴⁸⁹, ma di apposito rinvio, che si aggiunge a quello già operato dal codice civile e che determina, in taluni casi anche la prevalenza rispetto alle disposizioni del TUIR.

Detto rinvio è stato differentemente qualificato ora come formale, costituendo quindi la disciplina di bilancio un fatto giuridico sussunto nella disposizione tributaria⁴⁹⁰, ora per presupposizione⁴⁹¹.

Tuttavia, facendo seguito alla già menzionata linea interpretativa prevalente in sede civile, si ritiene che dal diffuso rimando ai principi contabili, pur dovendosene riconoscere la forte influenza quanto al diritto tributario di impresa⁴⁹², non sia

⁴⁸⁸ In sostanza, ad oggi, l'irrelevanza delle risultanze e delle regole di determinazione del bilancio civilistico ai fini fiscali si registrerebbe soltanto nei confronti delle microimprese di cui all'articolo 2435-ter del codice civile, e solo allorquando comunque non abbiano adottato in via opzionale i criteri ordinari di redazione di bilancio, come da ultimo specificato dall'articolo 8, comma primo, lettera a) del d.l. 21 giugno 2022 n. 73.

⁴⁸⁹ I diretti riferimenti ai principi contabili, nell'ambito dell'ordinamento italiano, sono in verità molteplici, e riguardano sia l'attività accertativa (cfr. articolo 15, comma terzo, del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, dove si richiama, di fatto, l'obbligo per l'imprenditore di redigere le scritture conformemente ai principi di "tecnica contabile") sia quella sanzionatoria (il rispetto dei principi contabili, a dire dell'articolo 6, comma primo, del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472, in sede di rilevazione o valutazione, non consente di configurare violazioni punibili). Altro richiamo si rinviene anche all'interno del TUIR, ed in particolare all'articolo 112, comma sesto, in materia di derivati, che devono qualificarsi come "di copertura" in (corretta) applicazione dei principi contabili adottati dall'impresa.

⁴⁹⁰ Così G. FALSITTA, *Convergenze e divergenze tra diritto tributario e diritto commerciale nella disciplina del bilancio di esercizio*, in *Giur. Comm.* 1980, 193, e successivamente in *Il bilancio di esercizio delle imprese- Interrelazioni tra diritto civile e tributario*, Milano, 1985, 147.

⁴⁹¹ Cfr. S. CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale. Il problema dell'elusione fiscale*, Padova, 1992, 76; G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2019, 594; G. TINELLI, *Bilancio di esercizio, principi contabili internazionali e accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, 278.

⁴⁹² Sulla significativa influenza della scienza contabile sul diritto dell'impresa in generale si rimanda a S. FORTUNATO, *L'evoluzione del diritto contabile in Europa come nuova ripartizione del sapere giuridico*, in *Giur. Comm.*, 2018, 22 ss. A giudizio di G. ZIZZO, *La determinazione del reddito delle società e degli enti commerciali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario- Parte speciale*, Vicenza, 2016, 347, si tratterebbe di un effetto di compressione delle disposizioni tributarie a favore della diretta rilevanza dei criteri contabili, in via di deroga.

conseguito il loro ingresso tra le norme giuridiche⁴⁹³, atteso che trattasi sempre di regole che, in ogni caso, scontano una doppia verifica di conformità, sia in rapporto al codice civile che al TUIR, all'atto della verifica della possibile derogabilità delle sue disposizioni.

Tanto anzidetto, è evidente come le menzionate teorie, funzionali ad assicurare coerenza con il principio di legalità ex art. 23 della Costituzione, cedano dinanzi al procedimento di omologazione dei principi contabili internazionali da parte del Legislatore comunitario⁴⁹⁴.

Nel momento, però, in cui si sostiene, come ci si propone di fare, l'armonizzazione dei principi di redazione del bilancio secondo gli schemi IAS/IFRS ed il conseguente rafforzamento del principio di derivazione per la determinazione di una base imponibile comune europea, occorre riconciliare le proprie affermazioni anche con le tematiche legate alla capacità delle scritture contabili di esprimere redditi effettivi.

Esistono infatti argomentazioni contrarie ad una piena armonizzazione della regola contabile, od ad un suo più strenuo utilizzo "di sistema" nella determinazione della base imponibile; tra di essi, possono rilevarsi certamente criticità in termini di rispetto del principio costituzionale di capacità contributiva (tema questo che involge, più in generale, tutti gli Stati Membri) e di allargamento delle maglie del controllo, da parte dell'Amministrazione finanziaria, delle scelte contabili effettuate dal contribuente.

Nel panorama dell'ordinamento italiano la capacità delle scritture contabili di offrire una evidenza della capacità contributiva dell'impresa, quantomeno per i soggetti di medio-grandi dimensioni, è stata affermata sia dal Legislatore⁴⁹⁵ che da autorevole dottrina⁴⁹⁶, evidenziando peraltro che l'eccessiva presenza di regole fiscali autonome (elemento, come visto, che si pone a base dei progetti per una

⁴⁹³ Quanto al diritto contabile genericamente inteso, si richiamano le considerazioni di F. TESAURO, *Esegesi delle regole generali sul calcolo del reddito d'impresa*, in AA.VV., *Commentario al Testo Unico delle imposte sui redditi e altri scritti*, Roma/Milano, 1990, 219: secondo l'Autore ogni qual volta la disciplina contabile esercita influenze sui redditi imponibili, questa diviene norma fiscale, perché la base imponibile deve essere sempre ricondotta a disposizioni tributarie. Tale linea di pensiero non si pone in conflitto con quanto sin qui affermato, atteso che il riferimento alla disciplina contabile richiamato nell'opera citata è da intendersi, in via principale, quello riconducibile alle disposizioni civilistiche in materia di bilancio.

⁴⁹⁴ Come sottolineato da M. CARATOZZOLO, *Gli IAS/IFRS e la rappresentazione contabile delle operazioni straordinarie*, in *Le Società*, 2007, 810, i principi contabili internazionali omologati costituiscono un corpus di disposizioni di carattere speciale od eccezionale, e come tali non possono contemplare l'utilizzo dell'analogia al fine di colmare lacune normative (ex art. 14 delle Preleggi al codice civile italiano).

⁴⁹⁵ La già menzionata legge delega 825/1971 faceva, infatti, espresso richiamo al principio di capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione nel riferirsi al reddito netto derivato dalle risultanze di bilancio, come riporta L. TOSI, *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, 1999, 3.

⁴⁹⁶ Cfr. FANTOZZI, M. ALDERIGHI, *op.cit.* 118.

CCCTB), attraverso il proliferare di variazioni ai risultati di esercizio, disancori l'imposizione dei redditi societari da canoni di oggettività.

Al di là, però, delle singole disposizioni normative previste dall'ordinamento, è evidente come uno dei punti nodali, nell'orientarsi verso un ancoraggio pieno ai principi contabili per la determinazione della base imponibile fiscale, risieda non solo nella loro idoneità ad esprimere la capacità contributiva dell'impresa, ma anche nella loro continenza rispetto ai principi di certezza, obiettività e non arbitrarietà delle regole di diritto applicabili, ed effettività della ricchezza assoggettata ad imposizione⁴⁹⁷.

Si tratta di una verifica affatto semplice, soprattutto con riguardo alla individuazione di ciò che costituisce realmente reddito, la sua misurazione e gli elementi che lo compongono⁴⁹⁸.

In accordo al principio di certezza del diritto, che può trovare suo fondamento costituzionale nel principio di legalità di cui all'articolo 23 della Costituzione Italiana, il contribuente deve essere posto nelle condizioni di poter autonomamente determinare il proprio carico fiscale, senza che questo sia rimesso né alla sua discrezione né all'attività delle autorità fiscali⁴⁹⁹; ciò è tanto più rilevante nell'attività imprenditoriale, dove, come detto, la variabile fiscale è parte integrante del costo del capitale, e conseguentemente delle strategie di impresa.

Pertanto, in termini generali, può dirsi che la disciplina fiscale, che voglia deviare dai risultati di bilancio nella misurazione dei redditi di impresa, dovrebbe farlo in termini limitati, così da non determinare per il contribuente l'impossibilità di addivenire con ragionevole certezza al calcolo della base imponibile.

Ciò anche per assicurare una sostanziale semplicità applicativa, che può anche fungere da chiave per garantire maggiore uguaglianza (nella sua accezione più propriamente costituzionale) tra contribuenti, poiché, laddove l'applicazione della legge e la sua interpretazione divenga eccessivamente farraginoso ed ondivago, aumentano le disuguaglianze tra gli imprenditori che possano effettivamente sostenere strutture ed oneri di *compliance* per adattarsi al sistema tributario, e quelli, al contrario, a danno dei quali i costi amministrativi predetti eroderebbero il margine di profitto dell'attività.

⁴⁹⁷ Cfr. L. TOSI, *Il requisito di effettività*, in AA.VV., *La capacità contributiva*, F. MOSCHETTI (a cura di), Padova, 1993, 101 ss.; L. DEL FEDERICO, *Forma e sostanza nella tassazione del reddito d'impresa: spunti per qualche chiarimento concettuale*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2017, 168.

⁴⁹⁸ Cfr. W. SCHÖN, *The Odd Couple: A common Future for Financial and Tax Accounting*, in *Tax Law Rev.*, 2004-2005, 129 ss.

⁴⁹⁹ Proprio in ossequio al detto principio il legislatore tributario si è spesso affidato a categorie e definizioni mutuata dal diritto civile, come sottolinea S. CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale. Il problema dell'elusione fiscale*, Padova, 1992, 46.

Richiamando alcuni passaggi argomentativi dottrinali precedentemente esposti, le scritture contabili costituiscono *ex se* un fatto fiscalmente rilevante, che funge da indice per la misurazione della capacità contributiva; il quesito è, in particolare, se i principi contabili IAS/IFRS possano costituire un indice sufficientemente affidabile, soppesando, nell'ambito del giudizio, anche i principi di semplicità e certezza del diritto sopra evocati.

Più in generale, quanto al reddito di impresa, è evidente la necessità di una sua determinazione per quanto più possibile analitica, che, come anzi anticipato, è stata individuata dal Legislatore italiano nelle scritture contabili, sin dalla legge 825/1971, dove alle risultanze di bilancio è stato spesso accostato il principio di capacità contributiva.

In relazione a detto principio, la dottrina⁵⁰⁰ ha sostenuto che l'analiticità delle scritture, quanto al reddito di impresa, risulti coerente con i sopra indicati corollari della equità ed effettività.

In termini di affidabilità, poi, questa può ritenersi integrata nel fatto che il bilancio di esercizio tiene traccia di qualsiasi fatto di gestione rilevante occorso nel singolo periodo di imposta⁵⁰¹, ed anche qualora detto fatto non sia rilevante a tal punto da essere registrato, trova solitamente descrizione in nota integrativa.

Inoltre, la gestione di impresa, per i soggetti di maggiore dimensione, è sottoposta a controllo di legalità da parte del collegio sindacale, e le scritture sono scrutinate da revisori terzi.⁵⁰²

Non si vuole qui sostenere che il reddito mutuato in larga parte dalle risultanze contabili, ed in special modo quelle redatte secondo i principi IAS/IFRS, rifletta in modo assoluto la capacità contributiva del contribuente, anche perché l'assolutezza è risultato da ritenersi pressoché irraggiungibile⁵⁰³.

Tuttavia, in considerazione degli scopi che il progetto per una CCCTB si prefigge, anche in termini di semplicità applicativa e radicale riduzione degli oneri amministrativi, tra i quali sicuramente vi sono quelli relativi ai possibili conflitti interpretativi tra i vari soggetti coinvolti, il bilancio, tra i fatti giuridicamente rilevanti per la determinazione della base imponibile del reddito di impresa, costituisce quello di gran lunga più affidabile.

⁵⁰⁰ Cfr. F. GALLO, *Il dilemma reddito normale o reddito effettivo: il ruolo dell'accertamento induttivo*, in *Rass. Trib.*, 1989, 460. G. FRANSONI, *La categoria dei redditi di impresa*, in *Manuale di Diritto Tributario-Parte speciale*, P. RUSSO (a cura di), Milano, 2009, 186, sostiene che a favore dell'affidabilità delle scritture contabili militerebbe sia la sua stabile applicazione nel corso del tempo in diverse discipline attinenti all'attività di impresa, sia la sua indistinta applicazione a tutti i soggetti integranti i requisiti prescritti dal Legislatore.

⁵⁰¹ Cfr. M. BEGHIN, *Diritto Tributario*, Torino, 2015, 510.

⁵⁰² Cfr. R. LUPI, *Evasione fiscale, istituzioni e accordi*, in AA.VV., *Autorità e consenso nel diritto tributario*, S. LA ROSA (a cura di), Milano, 2007, 48.

⁵⁰³ Come rimarca E. CAPACCIOLI, *L'accertamento tributario*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1966, 21.

In tal senso, le deroghe tributarie alla presa diretta dal risultato di esercizio dovrebbero essere limitate a specificità ben individuate⁵⁰⁴, quali, come detto, agevolazioni fiscali, strumenti di contrasto all'evasione/elusione, metodologie di ripartizione del reddito nei territori dove l'attività è prestata; questo anche al fine di concentrare la discussione, tra i vari interlocutori del procedimento legislativo comunitario, su temi di reale rilevanza, nell'ottica di accelerare i processi decisionali.

È evidente, al contempo, come la soluzione per cui qui si propende, che vede un sostanziale riconoscimento delle scritture contabili come riferimento per la determinazione della base imponibile, imponga un salto argomentativo circa il riconoscimento, quale fatto giuridico rilevante per la disciplina tributaria, non soltanto del mero risultato di bilancio, ma dell'intero impianto delle scritture contabili redatte secondo gli IAS/IFRS: ciò in quanto queste non rappresenterebbero la sola "fattispecie presupposta" ai fini dell'imposizione⁵⁰⁵, ma integrerebbero, salvo alcune specificità, gli elementi stessi della base imponibile.

Tuttavia, in termini pratici, l'effetto scaturente da questa diversa prospettiva risiederebbe principalmente, per l'Amministrazione finanziaria, nella transizione dell'attività di controllo e verifica direttamente nell'ambito delle scelte contabili; potrebbe trattarsi però di un falso problema, atteso che questa attività è già consolidata, nell'ordinamento italiano, sia con riguardo all'IRAP, quantomeno in termini generali, ma soprattutto all'interno del TUIR, che prevede espressamente, come detto, un rinvio ai criteri di qualificazione, quantificazione ed imputazione temporale previsti dagli IAS/IFRS, determinando, in sede di accertamento fiscale, la

⁵⁰⁴ Cfr. G. ZIZZO, *Abuso di regole volte al gonfiamento della base imponibile ed effetto confiscatorio*, in *Rass. Trib.*, 2010, 43 ss, e A. GIOVANNINI, *Principi costituzionali e nozione di costo nelle imposte sui redditi*, in *Rass. Trib.*, 2011, 620 ss. Sempre secondo G. ZIZZO, *La deduzione dei componenti forfetari*, in AA.VV., *L'imposta sul reddito delle società*, F. TESAURO (a cura di), Bologna, 2007, 399-400, la necessità che le disposizioni tributarie non si discostino eccessivamente dal bilancio, proponendo criteri alternativi di valutazione o misurazione dei componenti, ma solo, ove ritenuto necessario, limitando la deducibilità e l'inclusione nella base imponibile di alcuni elementi, risiederebbe nel fatto che la presenza nel conto economico di questi (ad esempio le quote di ammortamento) ne assicurerebbe già esistenza e consistenza. Sulla medesima linea, in termini di capacità del bilancio (come ragion necessaria del principio di previa imputazione) di assicurare effettività e sostanza economica ai componenti reddituali, si pone F. GALLO, *Brevi note sulla necessità di eliminare le interferenze della normativa fiscale nella redazione del bilancio di esercizio*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2000, 5.

⁵⁰⁵ Così G. TINELLI, *Il reddito d'impresa nel diritto tributario: principi generali*, Milano, 1991, 216.

diretta rilevanza di detti criteri, come rilevato dalla stessa Amministrazione finanziaria⁵⁰⁶.

Sebbene vi siano leciti timori⁵⁰⁷ circa l'estensione del sindacato sui criteri contabili, si ritiene, richiamando la dottrina citata in precedenza, che questa sarebbe comunque limitata a profili di stretta applicazione oggettiva della disciplina contabile, in relazione ai fatti che ne presuppongono l'applicazione⁵⁰⁸, e non a scelte valutative consentite ai redattori del bilancio, se conformi alle indicazioni fornite dai principi contabili internazionali⁵⁰⁹; ciò perché, in tal caso, l'intento semplificatorio anzidetto risulterebbe svilito.

Il sindacato delle scelte contabili operate, direttamente rilevanti, salve le specificazioni di cui si è detto, per la determinazione della base imponibile, assicurerebbe peraltro una valida soluzione al tema, correttamente prospettato⁵¹⁰, della sostanziale costruzione, in sede di accertamento tributario da parte dell'Amministrazione finanziaria, di ulteriori elementi di rottura con le risultanze di bilancio (in special modo, l'accertamento di minori costi giudicati non inerenti o esito di valutazioni ritenute non condivisibili) non predeterminati dal Legislatore.

⁵⁰⁶ Cfr. Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 7/E del 28 febbraio 2011, par. 3.1., 79. Peraltro, la stessa circolare 1/2018 della Guardia di Finanza (p. 102), valorizzando la menzionata evoluzione dell'articolo 83 TUIR, evidenzia come sussistano spazi per la verifica, da parte degli organi di controllo, della corretta applicazione dei principi contabili che si pongano alla base di voci di bilancio direttamente rilevanti ai fini fiscali. Rimane il fatto che l'Amministrazione non possa impugnare direttamente il bilancio di esercizio, non solo perché, come afferma G. TINELLI, *ibid.*, essendo i fatti indicati nelle scritture contabili elementi rilevanti per l'imposizione, l'Amministrazione può contestarli con l'ordinario potere di accertamento, ma più in generale, perché nell'ambito del processo tributario di cui al d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 il giudice potrebbe conoscere incidentalmente anche del bilancio, quando questo abbia effetti sulla determinazione della base imponibile, come sostiene A. VIOTTO, *op. cit.*, 84. Secondo A. CONTRINO, *Rapporti "bilancio/dichiarazione" e poteri di accertamento dell'amministrazione finanziaria*, in *Corr. Trib.*, 2015, 96, anche se l'Amministrazione disponesse della legittimazione ad impugnare il bilancio, tale azione sarebbe eccessiva rispetto agli scopi della propria attività; in tal senso la sentenza di Cass., Sez. V, n. 25969 del 20 novembre 2013. Sempre secondo la Cassazione, peraltro, la contestazione, da parte dell'Amministrazione finanziaria, dei criteri redazionali di bilancio adottati dal contribuente sarebbe sempre legittimata in presenza di condotte contabili di carattere elusivo, orientate all'ottenimento di un (successivo) indebito vantaggio fiscale (cfr. Cass., Sez. V, 30 luglio 2018, n. 20122).

⁵⁰⁷ Cfr. D. STEVANATO, *Dal "principio di derivazione" alla diretta rilevanza dei principi contabili internazionali nella determinazione del reddito fiscale*, in *Dial. Trib.*, 2008, 74.

⁵⁰⁸ Cfr. F. CROVATO, *Ias e controlli fiscali*, in AA.VV., *La fiscalità degli IAS*, F. CROVATO (a cura di), Milano, 2011, 450 ss.

⁵⁰⁹ Cfr. G. ZIZZO, *La questione fiscale delle società IAS/IFRS*, in AA.VV., *La fiscalità delle società IAS/IFRS*, G. ZIZZO (a cura di), Milano, 2011, 25-27: l'Amministrazione finanziaria non sarebbe legittimata a sindacare le ragioni della scelta imprenditoriale, che compete agli organi amministrativi societari, ma dovrebbe verificare la rispondenza tra detta scelta e la rappresentazione in bilancio, solo, peraltro, laddove la difformità risulti macroscopica.

⁵¹⁰ Così M. BASILAVECCHIA, *Metodi di accertamento e capacità contributiva*, in *Rass. Trib.*, 2012, 1111-1114.

Infatti, l'Amministrazione potrebbe ricostruire un risultato di esercizio, rilevante non solo ai fini fiscali, ma, in astratto, *erga omnes* (quindi anche per i soci, gli investitori, gli *stakeholders*).

Questa ricostruzione, lo si ripete, è possibile fintanto che le scritture contabili preservino un elevato grado di affidabilità e terzietà, come è il caso per i soggetti di più rilevanti dimensioni; diverso è il contesto per le piccole e medie imprese, dove metodologie di controllo presuntivo appaiono coerenti con la possibile assenza di livelli adeguati di affidabilità delle scritture.

Anche il timore nei confronti delle valutazioni di *fair value*, come si è tentato di dimostrare, assume una portata relativa, atteso che esse appaiono di limitato utilizzo anche nell'universo IAS/IFRS.

Inoltre, le deroghe al principio di preventiva realizzazione offerte dai principi contabili internazionali, principalmente relative al *fair value accounting*, non sembrano costituire elementi di rottura nel rapporto con la capacità contributiva, quantomeno per due ordini di ragioni.

La prima, di carattere strettamente pratico, e già evidenziata, è che le valutazioni di *fair value* tendono a far emergere componenti tassabili più facilmente delle discipline contabili nazionali, perché impongono l'immediata registrazione di elementi positivi relativi ai mutamenti di valore degli *assets*, elementi che, fuori dall'universo IAS/IFRS, sarebbero contabilizzati solo all'atto della cessione/trasferimento dei beni.

La seconda è legata, come detto, alla natura di indice di capacità contributiva della contabilità; pertanto, non sembra si possa giungere a sostenere che il principio di prudenza contabile, di cui la preventiva realizzazione costituisce corollario, possa assurgere ad elemento di sistema della tassazione di impresa.

Semmai, la sua funzione primaria, sia per il redattore delle scritture che per il Legislatore fiscale, è quella di assicurare maggiore certezza ed obiettività dei valori; ma il nostro ordinamento fiscale già prevede disposizioni che si connotano per elevati elementi valutativi, tra cui spiccano gli articoli 9 e 110, comma settimo, del TUIR.

Oltretutto, il principio di preventiva realizzazione potrebbe porsi in contrasto con l'obiettivo di raggiungere la neutralità fiscale, ad esempio poiché l'imprenditore potrebbe essere dissuaso da un investimento, privilegiando beni già posseduti, per non generare proventi tassabili dalla dismissione di questi ultimi; al contrario, se il plusvalore latente fosse giudicato immediatamente rilevante anche ai fini fiscali, il condizionamento sulle scelte economiche potrebbe venire meno.

Anche per dette ragioni, peraltro, la Commissione Europea ha proposto nei progetti per una CCCTB l'introduzione del *roll-over relief*, di cui si è parlato.

Inoltre, non può revocarsi in dubbio che le valutazioni di *fair value*, rispetto al costo storico, assicurino maggior vicinanza ai valori di mercato⁵¹¹.

E se l'attuale corrente della fiscalità internazionale spinge verso una maggiore correlazione tra imposizione e mercati dove il (plus)valore è creato, a giudizio di chi scrive appare necessario che tale correlazione non afferisca soltanto al prodotto finale dell'attività di impresa, od all'utile della stessa, ma, ai fattori produttivi che concorrono a produrli, così da assicurare un bilanciamento tra realtà connotate da capitalizzazioni ed investimenti di diversa intensità nella costruzione della base imponibile dei redditi societari.

Più in generale, però, occorre rimarcare come le valutazioni di *fair value* si innestino all'interno del principio di sostanza sulla forma, che impernia tutte le discipline contabili (che la sostanza economica dovrebbero rappresentare) ma, in modo più significativo i principi contabili internazionali.

Se però del menzionato principio si ha una lettura diversa⁵¹², nel senso di una regola che impone un approccio sostanziale, e non formale, ai fatti giuridici contabili, che divengono, poi, come visto, anche fatti tributari, allora l'attitudine verso le specificità degli IAS/IFRS dovrebbe mutare in senso non critico.

Da ultimo pare doveroso segnalare come la sorte del progetto CCCTB, all'atto della redazione del presente lavoro, appaia invero nebulosa, ma non rende inattuale i quesiti posti a fondamento della ricerca condotta, né allontana l'improcrastinabile esigenza di un repentino cambiamento dei modelli di imposizione dell'attività di impresa internazionale all'interno dell'Unione.

Sino a marzo del 2021, infatti, la Commissione Europea ha continuato ad indicare il progetto per una CCCTB, salvo incidentali dimenticanze⁵¹³, tra le priorità

⁵¹¹ In dottrina, a tal riguardo, è stato sostenuto che, poiché il conto economico deve esprimere l'incremento (tendenzialmente, si aggiunge) esatto del reddito in ciascun esercizio, anche i ricavi non realizzati, in taluni casi, dovrebbero concorrere: questo renderebbe più funzionale, in dette circostanze, la sostituzione del costo storico con il *fair value*. In tal senso M. CARATTOZZOLO, voce *Principi contabili internazionali (diritto commerciale e diritto tributario)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2007, 921.

⁵¹² Acutamente proposta da L. DEL FEDERICO, C. RICCI, *op.cit.*, 308. Non si tratta, aggiunge l'Autore, di giudicare irrilevanti le fattispecie giuridiche a vantaggio di situazioni di mero fatto, ma di utilizzare parametri valutativi differenti. Come aggiunge A. FEDELE, *Assetti negoziali e "forme d'impresa" tra opponibilità simulazione e riqualificazione*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, 1108, l'operazione di ricerca della sostanza economica ha sempre riguardo a oggetti e dati di rilevanza giuridica, e l'attività qualificatoria rimane comunque all'interno dei tipi giuridici. Come peraltro sottolinea F. MONTANARI, *La prevalenza della sostanza sulla forma nel diritto tributario*, Padova, 2019, 9, a bene vedere la sostanza economica è locuzione amorfa in ambito giuridico, ed acquisisce contenuto solo allorquando l'approccio sostanziale conduca ad effetti giuridici rilevanti.

⁵¹³ Ci si riferisce alla Comunicazione della Commissione COM(2020) 312 final del 15 luglio 2020, *Communication From The Commission To The European Parliament And The Council: An Action Plan For Fair And Simple Taxation Supporting The Recovery Strategy* (reperibile qui <https://bit.ly/3DUH9ik>), dove effettivamente la CCCTB non è indicata tra gli strumenti per reintegrare le risorse finanziarie degli Stati Membri successivamente alla crisi pandemica, né tra le misure funzionali alla crescita ed all'aumento dei livelli di occupazione ed investimento nel Mercato Unico.

strategiche in ambito fiscale dell'Unione, come testimoniava la pubblicazione della *roadmap* "A Modern EU Business Taxation Framework" in data 4 marzo 2021.

Successivamente però, con la Comunicazione COM(2021) 251 final del 18 maggio 2021⁵¹⁴, la Commissione, accogliendo con favore le evoluzioni in sede OCSE tradottesi nei *Pillars* di cui si è accennato, e plaudendo al consenso ottenuto dalle proposte nell'ambito della comunità internazionale (consenso che in realtà non riguarda tanto, per i fini che qui interessano, il *Pillar One*, in relazione al quale numerosi Stati Membri, tra cui Estonia, Irlanda ed Ungheria manifestano riserve, ma l'introduzione di una *minimum tax*) ha annunciato la futura sostituzione delle proposte per una CCCTB con un nuovo progetto, denominato "Business in Europe: Framework for Income Taxation" (BEFIT), che avrà una prospettiva ed un respiro più ampio degli accordi OCSE, non limitando il proprio raggio applicativo ad un numero esiguo ed individuabile di operatori economici del settore digitale.

Detto nuovo progetto, che dovrebbe assumere la forma, entro il 2023, di un *rulebook*, a dire della Commissione (pagine 11-13 della Comunicazione) muoverebbe sostanzialmente dalle premesse (equità nell'imposizione, efficienza, semplicità, orientamento alla crescita del Mercato Unico) e dai fondamenti già presenti nelle proposte per una CCCTB (base imponibile unica, consolidamento ed allocazione formare tra gli Stati Membri dei redditi prodotti dal gruppo multinazionale, formula di apporzionamento basata sui tre fattori già descritti), ma dovrà riconoscere un peso adeguato al fattore vendite per destinazione (quindi, si assume, non egualmente ponderato tra gli altri fattori della formula) ed al ruolo degli intangibili tra gli *assets*, così da assicurare una distribuzione bilanciata del gettito fiscale, che guardi ai differenti modelli di *business* oggi presenti.

Nell'ambito della nuova agenda fiscale⁵¹⁵, in data 11 maggio 2022 è stata presentata dalla Commissione Europea, con apposita iniziativa legislativa, una proposta di Direttiva, COM(2022) 2016 final, finalizzata all'introduzione di un incentivo alla capitalizzazione alle imprese che, denominato *Debt Equity Bias Reduction Allowance* (DEBRA) appare del tutto sovrapponibile, negli intenti, alla già descritta AGI presente nella proposta di Direttiva per una CCTB, ancorché ne ecceda espressamente il perimetro, applicandosi, più in generale, a tutti i contribuenti assoggettati (in concreto) all'imposta sui redditi societari.

⁵¹⁴ Rubricata *Business Taxation for the 21st Century*, e qui reperibile: <https://bit.ly/3v2Dqvm>.

⁵¹⁵ Nonché, come evidenziato dall'*Explanatory Memorandum* che accompagna la proposta di Direttiva, dell'*Action Plan* relativo al Mercato Unico dei Capitali, presentato dalla stessa Commissione mediante Comunicazione del 24 settembre 2020, COM/2020/590 final, *A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan*. L'azione 4 del detto piano, infatti, ha ad oggetto l'introduzione di misure volte ad incentivare la ricapitalizzazione delle imprese europee.

Sebbene le premesse sistematiche alla introduzione dell'incentivo siano, sostanzialmente, le medesime illustrate con riguardo all'AGI, la nuova proposta risente certamente delle influenze derivanti dalla crisi economica scaturita dalla pandemia di Sars-Cov2, che ha imposto politiche orientate al pronto recupero della competitività del Mercato Unico, nonché dalle recenti sollecitazioni provenienti dal Parlamento Europeo⁵¹⁶ circa la necessità di introdurre specifiche misure antielusive atte ad evitare abusi dell'incentivo.

Non è questa la sede per un approfondito scrutinio dell'iniziativa, peraltro in fase embrionale del procedimento legislativo, ma è possibile comunque evidenziare la presenza di aspetti di segno positivo, che colgono alcuni elementi critici qui già sottolineati propri dell'AGI, ed altri di maggiore dubbio.

Quanto ai primi, la Commissione Europea si propone finalmente di fornire una definizione puntuale di capitale sociale e relative riserve ai fini della determinazione della base utile al calcolo dell'incentivo (articolo 2, comma primo, numeri da 6) ad 8)), sostanzialmente allineata a quella rinvenibile all'interno della Direttiva 2013/34.

Inoltre, la determinazione del percentile di incentivazione sull'incremento del capitale è stata opportunamente determinata in misura composita, dove ad un tasso *risk free* si aggiunge un *risk premium*, di misura crescente laddove il beneficiario sia una impresa di minori dimensioni, ed abbia quindi più difficoltà di accesso al credito.

Rispetto a quanto descritto relativamente all'AGI, è da cogliere con favore il disancoramento dal rendimento dei titoli di Stato decennali di riferimento dell'area euro, per le ragioni già diffusamente espresse; il tasso base dovrebbe oggi essere oggetto di costante aggiornamento, mediante atti di esecuzione adottati dalla Commissione Europea, sentito un comitato di esperti, secondo le procedure già in vigore nell'ordinamento europeo per la determinazione delle riserve tecniche delle imprese assicurative di cui all'articolo 77-*sexies*, comma secondo, della Direttiva 2009/138/CE.

⁵¹⁶ Cfr. *Report on the impact of national tax reforms on the EU economy* del 14 dicembre 2021, (2021/2074(INI)), paragrafo 25. In realtà la proposta di Direttiva in discussione, per quanto di interesse, raccoglie anche un'altra sollecitazione formulata dal Parlamento Europeo, relativa invece all'introduzione di ulteriori limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi da parte dei contribuenti, da accompagnarsi alla concessione dell'incentivo alla capitalizzazione. Ed infatti l'articolo 6 della proposta stabilisce che ciascun contribuente (senza peraltro specificare se tali limitazioni si applichino a prescindere dalla fruizione di DEBRA) non possa operare la deduzione degli interessi passivi eccedenti gli interessi attivi ed altri proventi finanziari in misura superiore all'85% di tali oneri. Tale limitazione non si propone di sostituire la disciplina introdotta dall'articolo 4 della direttiva 2016/1164/UE (ATAD) ma di combinarsi con essa, con l'effetto che il contribuente sarebbe legittimato alla deduzione del minor importo derivante dal confronto applicativo tra le due discipline. Ciò, peraltro, sebbene lo stesso articolo 4 della Direttiva ATAD abbia lasciato spazi di discrezionalità agli Stati Membri per il suo recepimento con possibili effetti discriminatori laddove la società risieda in Paesi che, ad esempio, abbiano introdotto la salvaguardia di deducibilità degli interessi nei limiti di 3.000.000,00 di euro (comma terzo dell'articolo 4) rispetto ad altri, tra cui l'Italia, che tale opzione non ha recepito.

Quanto invece ai profili critici, solleva, ad una prima lettura, perplessità la limitazione della deducibilità dell'*allowance* al 30% dell'EBITDA del contribuente⁵¹⁷, che sembra porsi in aperto contrasto con la *ratio* dell'intervento, volto a sostenere la ricapitalizzazione delle imprese in un contesto di significativa contrazione economica; appare evidente come quei soggetti, che ricorrano ad iniezioni di liquidità per sostenere le proprie attività da rilanciare, vantino indicatori finanziari modesti, tali, in alcuni casi da potere compromettere la funzione incentivante della deduzione⁵¹⁸.

Come si può evincere, gli elementi di discontinuità con il progetto per una CCCTB accennati dalla Commissione non appaiono strutturali, ma si concentrano su criticità già segnalate all'interno del presente lavoro, che attengono, principalmente, alla ponderazione della formula allocativa, che, come detto, è esercizio politico, non propriamente tecnico-giuridico⁵¹⁹.

Ai fini che qui interessano, pertanto, può ragionevolmente ricavarsi, pur non avendosi ad oggi elementi o riferimenti testuali con cui confrontarsi, che per quanto attiene alla base imponibile comune ed alle modalità di determinazione di quest'ultima, il profondo lavoro condotto dal 2004 ad oggi possa costituire un solido riferimento per i progetti futuri.

Da ciò chiaramente deriva che l'analisi compiuta sin qui, atta a dimostrare la necessaria, preventiva convergenza contabile verso gli IAS/IFRS per i soggetti destinatari della base imponibile comune, costituisca tema di stretta attualità, e rimanga un antecedente logico per la costruzione di nuovi modelli armonizzati di imposizione sui redditi societari.

È evidente, peraltro, ancorché non oggetto dell'analisi, che il raggiungimento di una piena armonizzazione contabile e fiscale, attraverso l'adozione da parte di tutti gli Stati Membri dei principi contabili internazionali per i gruppi di maggiore dimensione e l'introduzione di una CCCTB, potrebbe costituire un base di discussione fertile per un eventuale prelievo fiscale sui redditi societari da destinarsi al bilancio dell'Unione.

⁵¹⁷ Ferma comunque la riportabilità in avanti delle eccedenze non dedotte.

⁵¹⁸ Si ritiene sarebbe stato più opportuno, quantomeno, replicare quanto previsto nell'ambito della CCTB con riguardo alla soglia di salvaguardia per la deducibilità integrale dell'incentivo AGI, laddove complessivamente inferiore ad euro 3.000.000,00.

⁵¹⁹ L'ironia della scelta di ritirare un progetto, come CCCTB, ormai maturo ed ampiamente discusso nel corso degli anni, e di introdurre una proposta dal nome nuovo (BEFIT), ma da contenuti sostanzialmente identici, anziché apportare le modifiche necessarie a cogliere l'evoluzione delle discussioni internazionali, è opportunamente colta da C. HJI PANAYI, *60 Years of Harmonization Initiatives on Corporate Taxation*, in *Eur. Tax.*, 2021, 539.

L'elemento di collegamento tra le risorse proprie e la base imponibile comune è, del resto, già noto ed incoraggiato dallo stesso Parlamento Europeo⁵²⁰.

⁵²⁰ Come si evince chiaramente dal documento *Legislative Package for The System of Own Resources of The European Union After 2020* reperibile qui, aggiornato al 24 marzo 2022, file:///D:/Utente/Downloads/an-economy-that-works-for-people_mff-post-2020-own-resources_2022-03-01.pdf), a firma degli eurodeputati José Manuel Fernandes e Valérie Hayer, dove si afferma che “[...]The Commission's proposal would modify the own resources system in five ways: [...] It would introduce three new own resources linked to EU policies: an own resource based on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), linked to the Single Market [...]”.

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1.1.....	35
------------------	----

ELENCO DELLE OPERE CITATE

- AA.VV., *A common Consolidated Corporate Tax Base for Europe*, W. SCHÖN, U. SCHREIBER, C. SPENGLER (a cura di), Berlino, 2008
- AA.VV., *Autorità e consenso nel diritto tributario*, S. LA ROSA (a cura di), Milano, 2007
- AA.VV., *CCCTB: Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012
- AA.VV., *Commentario al Testo Unico delle imposte sui redditi e altri scritti*, Roma/Milano, 1990
- AA.VV., *Common Consolidated Corporate Tax Base*, M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER (a cura di), Vienna, 2008
- AA.VV., *Corporate Income Taxation in Europe*, M. LANG, J. SCHUCH, C. STARINGER, A. STORCK (a cura di), Cheltenham, 2013
- AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016
- AA.VV., *Finanziaria 2008*, G. FRANSONI (a cura di), Milano, 2008
- AA.VV., *Ias/Ifrs. La modernizzazione del diritto contabile in Italia*, Milano, 2007
- AA.VV., *Il principio substance over form*, G. GALLO, G. SCOGNAMIGLIO (a cura di), Milano, 2012
- AA.VV., *International Harmonization of Accounting* (a cura di C. NOBES), London, 1996
- AA.VV., *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, F. TESAURO (a cura di) Torino, 1994
- AA.VV., *L'imposta sul reddito delle società*, F. TESAURO (a cura di), Bologna, 2007
- AA.VV., *La capacità contributiva*, F. MOSCHETTI (a cura di), Padova, 1993
- AA.VV., *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, E. GERELLI, R. VALIANI (a cura di), Milano, 1984
- AA.VV., *La fiscalità degli IAS*, F. CROVATO (a cura di), Milano, 2011
- AA.VV., *La fiscalità delle società IAS/IFRS*, G. ZIZZO (a cura di), Milano, 2011
- AA.VV., *Le Società per azioni*, N. AMBRIANI, O. CAGNASSO, P. MONTALENTI, S. AMBROSINI (a cura di), Padova, 2010
- AA.VV., *Le Società per Azioni – Codice civile e norme complementari*, P. ABBADESSA, G.B. PORTALE (diretto da), Milano, 2016
- AA.VV., *Miller European Accounting Guide*, (a cura di D. ALEXANDER, S. ARCHER), New York, 2001
- AA.VV., *Naar een Europese Winstbelasting?*, ALBREGTSE D.A., KAVELAARS P. (a cura di), Deventer, 2010

- AA.VV., *Neutrality and subsidiarity in taxation*, S. SMITH E R. BARENTS (a cura di), Londra, 1996
- AA.VV., *Per una costituzione fiscale europea*, A. DI PIETRO (a cura di), Padova, 2008
- AA.VV., *Reforming Capital Income Taxation*, H. SIEBERT (a cura di), Tubingen, 1990
- AA.VV., *Tax and Corporate Governance*, W. SCHÖN (a cura di), Berlino, 2008
- AA.VV., *Tax Aspects of Fiscal Federalism. A Comparative Analysis*, G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (a cura di), Amsterdam, 2011
- AA.VV., *Tax Coordination in The European Community*, S. CNOSSEN (a cura di), Norwell, 1987
- AA.VV., *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, S. CNOSSEN (a cura di), Oxford, 2000
- AA.VV., *The Determination of Corporate Taxable Income in the EU Member States*, D. ENDRES (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2007
- AA.VV., *The Economics of Taxation*, H.J. AARON E M.J. BOSKIN (a cura di), Washington, 1980
- AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK(a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017
- AA.VV., *The Influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting Disclosure and Corporate Law Accounting Concepts- "A Clash of Cultures"*, P. ESSERS, T. RAAIJMAKERS, R. RUSSO, P. van der SCHEE, L. van der TAS, P. van der ZANDEN (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2009
- AA.VV., *The Oxford Handbook of the European Union*, E. JONES, A. MANON, S. WEATHERILL (a cura di), Oxford, 2012
- AA.VV., *The Political Economy of European Monetary Unification*, B. EICHENGREEN e J. FRIEDEN (a cura di), Boulder, 1994
- AA.VV., *The State Corporation Income Tax: Issues in Worldwide Unitary Combination*, C.E. MECLURE JR (a cura di), Stanford, 1984
- ALESINA A., WACZIARG R., *Is Europe going too far?*, in *Carnegie- Rochester Conf. Ser. Pub. Stud.*, 1999, 1 ss.
- ARGINELLI P., *The R&D Tax Incentives*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 49 ss.
- ARGINELLI P., *Innovation through R&D Tax Incentives: Some Ideas for a Fair and Transparent Tax Policy*, in *World Tax J.*, 2015, 3 ss.
- AUJEAN M., *Le fonti europee e la loro efficacia in materia tributaria, tra armonizzazione, coordinamento e concorrenza fiscale leale*, in AA.VV., *Per una costituzione fiscale europea*, A. DI PIETRO (a cura di), Padova, 2008, 9 ss.
- AUMAYR L., MAYR G., *European Union-CCTB, Is there a chance of a Breakthrough?*, in *Eur. Tax.*, 2019, 153 ss.
- AVERY JONES J.F., *Carry on discriminating*, in *Eu. Tax.*, 1996, 46 ss.
- AVI YONAH R., SARTORI N., MARIAN O., *International Income Taxation*, Oxford, 2011

AVI-YONAH R., *Between Formulary Apportionment and the OECD Guidelines- A proposal for Reconciliation*, in *World Tax J.*, 2010, 3 ss.

AVI-YONAH R., BENSHALOMI., *Formulary apportionment- myths and prospect: promoting better international tax policies by utilizing the misunderstood and under-theorized formulary alternative*, in *World Tax J.*, 2011, 371 ss.

AVI-YONAH R., CLAUSING K. A., *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment*, 2007

BALDWIN R., KRUGMAN P., *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, in *Eur. Econ. Rev.*, 2004, 1 ss.

BASILAVECCHIA M., *Metodi di accertamento e capacità contributiva*, in *Rass. Trib.*, 2012, 1107 ss.

BEGHIN M., *Ammortamento accelerato ed utilizzazione dei beni*, in *Rass. Trib.*, 2007, 525 ss.

BEGHIN M., *Diritto Tributario*, Torino, 2015

BEGHIN M., *Gli ammortamenti tecnici dei beni materiali dopo la legge finanziaria 2008*, in AA.VV., *Finanziaria 2008*, G. FRANSONI (a cura di), Milano, 17 ss.

BELLINGWOUT J. W., *European Union- Blueprint for a New Common Corporate Tax Base*, in *Eur. Tax.*, 2015, 3 ss.

BERRY C. H., BRADFORD D. F., HINES JR. J. R., *Arm's-length pricing: Some economic perspectives*, in *Tax Notes*, 1992, 731 ss.

BETTENDORF L., van der HOST A., ROJAS-ROMAGNOSA H., *Will Corporate Tax Consolidation improve Efficiency in the EU?*, *Timbergen Institute Discussion Paper n. 07-076/2*, Amsterdam-Rotterdam, 2007

BIZIOLI G., *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, 2008

BIZIOLI G., *Quale sovranità per l'Unione Europea*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2021, 293 ss.

BIZIOLI G., *The Harmonization of Corporate Income Taxation*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 235 ss.

BLAKE J., AMAT O., GOWTHORPE C., PILKINGTON C., *International accounting harmonization*, in *European Business Review*, 1998, 144 ss.

BOCCHINI E., *Diritto della Contabilità delle Imprese – Bilancio d'esercizio*, Torino, 2010

BORDIGNON B., BRUSCO S., *On Enhanced cooperation*, in *J. Pub. Econ.*, 2006, 2063 ss.

BORIA P., *Diritto tributario europeo*, Milano, 2012

BORIA P., *Taxation in European Union*, Torino, 2017

BROWN J. S., *Formulary Taxation and NAFTA*, in *Tax L. Rev.*, 1994, 759 ss.

BUCOVETSKY S., *Asymmetric Tax Competition*, in *J. Urb. Econ.*, 1991, 167 ss.

- BUSSOLETTI M., *Per una rilettura del principio di realizzazione dei ricavi*, in *Giur. Comm.*, 2013, 1095 ss.
- BÜTTNER T., RIEDEL N., RUNKEL M., *Strategic Consolidation under Formula Apportionment*, in *Nat. Tax. J.*, 2011, 225 ss.
- CAGNASSO O., *Il bilancio di esercizio e consolidato*, in AA.VV., *Le Società per azioni*, N. AMBRIANI, O. CAGNASSO, P. MONTALENTI, S. AMBROSINI (a cura di), Padova, 2010, 899 ss.
- CAPACCIOLI E., *L'accertamento tributario*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1966, 3 ss.
- CARATTOZZOLO M., *Fusione, scissione e principio di continuità dei bilanci*, in *Le Società*., 2000, 1296 ss.
- CARATTOZZOLO M., *Gli IAS/IFRS e la rappresentazione contabile delle operazioni straordinarie*, in *Le Società*, 2007, 796 ss.
- CARATTOZZOLO M., voce *Principi contabili internazionali (diritto commerciale e diritto tributario)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2007, 909 ss.
- CERIONI L., *Company Taxation in the European Union: A Key Challenge 20 Years after the Ruding Report*, in *Bull. Int. Tax.*, 2013, 1 ss.
- CERIONI L., *The Commission's Proposal for a CCCTB Directive: Analysis and Comment*, in *Bull. Int. Tax.*, 2011, 515 ss.
- CHALMERS D., *Accounting in Europe*, in *Oxford J. L. Stud.*, 1999, 517 ss.
- CHRISTIAANSE J. H., *Tax Harmonization in the European Common Market*, in *Tax Exec.*, 1971, 1 ss.
- CIPOLLINA S., *I confini giuridici del tempo presente- Il caso del diritto fiscale*, Milano, 2003
- CIPOLLINA S., *La legge civile e la legge fiscale. Il problema dell'elusione fiscale*, Padova, 1992
- CISI M., *Differences and Similarities between IAS/IFRS Regulation*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 39 ss.
- CNOSSEN S., *Company Taxes in the European Union: Criteria and Option for Reform*, in *Fiscal Studies*, 1996, 67 ss.
- CNOSSEN S., *How Much Tax Coordination in the European Union?*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2003, 625 ss.
- CNOSSEN S., *Reform and Coordination of Corporation Taxes in the European Union: An Alternative Agenda*, in *Bull. Int. Tax.*, 2004, 134 ss.
- CNOSSEN S., *Tax Harmonization in the European Community: the case for tax diversity in the European Community*, in *Eur. Econ. Rev.*, 1990, 471 ss.
- CNOSSEN S., *Tax Structure Developments*, in AA.VV., *Tax Coordination in The European Community*, S. CNOSSEN (a cura di), Norwell, 1987, 19 ss.
- CNOSSEN S., *Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A model for the European Union?*, in *FinanzArchiv*, 1999, 17 ss.
- COHEN T., *The Regulation of Foreign Securities: A proposal to Amend the Reconciliation Requirement and Increase the Strength of Domestic Markets*, in *Ann. Surv. Am. Law*, 1994, 491.

CONTRINO A., *Il passaggio dallo ias 39 all'ifrs 9 e il susseguente ampliamento a talune "perdite valutative" dell'operatività della presunzione legale di sussistenza degli "elementi certi e precisi" ai fini della deducibilità*, in *Riv. Dir. Trib.*, supplemento online, 25 settembre 2019

CONTRINO A., *Rapporti "bilancio/dichiarazione" e poteri di accertamento dell'Amministrazione finanziaria*, in *Corr. Trib.*, 2015, 91 ss.

CORDEIRO GUERRA R., *Diritto tributario internazionale- Istituzioni*, Padova, 2012

CROVATO F., *Ias e controlli fiscali*, in AA.VV., *La fiscalità degli IAS*, F. CROVATO (a cura di), Milano, 2011, 450 ss.

D. SMIT, *The Arm's Length Standard*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J. van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 99 ss.

DAMI F., *Il rapporto tra valutazioni civilistico-contabili e fiscali delle componenti del reddito d'impresa dopo l'avvento degli IAS*, in *Trib. & Imp.*, 2005, 46 ss.

DAMIANI M., *La valenza fiscale degli IAS/IFRS*, in M. DAMIANI, R. LUPI. D. STEVANATO, S. DUS, R. ACERNESE, *Sostituzione dei principi contabili alle regole fiscali e possibile reinterpretazione degli organi verificatori*, *Dial. Trib.*, 2008, 29 ss.

DAMIANI M., LUPI R., STEVANATO D., DUS S., ACERNESE R., *Sostituzione dei principi contabili alle regole fiscali e possibile reinterpretazione degli organi verificatori*, in *Dial. Trib.*, 2008, 29 ss.

DAVID C., *Deduzioni delle spese, evasione fiscale internazionale e diritto comunitario: studio comparativo (Germania, Francia, Regno Unito)*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2008, 88 ss.

DAVIES G., *Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Comm. Markt. Law. Rev.*, 2006, 63 ss.

DE ANGELIS L., *Elementi di Diritto Contabile – Disciplina civilistica e principi contabili internazionali*, Milano, 2013

DE ANGELIS L., *Quale modernizzazione per il diritto contabile italiano?*, in *Giur. Comm.*, 2010, 561 ss.

de MOOIJ R. A., DEVEREUX M.P., *An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms in the EU*, in *Int. Tax. Pub. Fin.*, 2011, 94 ss.

DE WILDE M. F., *A step towards a Fair Corporate Taxation of Groups in the Emerging Global Market*, in *Intertax*, 2011, 62 ss.

DE WILDE M. F., *Tax Competition Within the European Union Revised*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J. van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 205 ss.

DEGLER M. W., *The Corporate Minimum Tax and the Book Income Adjustment: Problems and a Possible Alternative*, in *Va. Tax. Rev.*, 1987, 753 ss.

DEL FEDERICO L., *Forma e sostanza nella tassazione del reddito d'impresa: spunti per qualche chiarimento concettuale*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2017, 139 ss.

DEL FEDERICO L., *Le sanzioni improprie nel sistema tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 694 ss.

DEL FEDERICO L., RICCI C., *Soggettività giuridica ed economica dei gruppi di società nell'imposizione sui redditi*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2019, 306 ss.

- DEVEREUX M., LORETZ S., *The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues*, in *Fiscal Studies*, 2008, 1 ss.
- DORIGO S., *Il ruolo del diritto dell'Unione Europea*, in R. CORDEIRO GUERRA, *Diritto tributario internazionale- Istituzioni*, Padova, 2012, 159 ss.
- EBERHARTINGER E., *The Impact of tax rules on financial reporting in Germany, France and the UK*, in *The Int. J. Acc.*, 1999, 93 ss.
- EDWARDS J., KEEN M., *Tax Competition and Leviathan*, in *Eur. Econ. Rev.*, 1996, 113 ss.
- ELWES S., *The Internal Market versus the Right of Member States to Levy Direct Tax- A Clash of Fundamental Principles*, in *Intertax*, 2013, 15 ss.
- ENDRES D., SPENGLER C., *International Company Taxation and Tax Planning*, Alphen aan den Rijn, 2015
- ESSERS P., RUSSO R., *The precious Relationship between IAS/IFRS*, in AA.VV. *The Influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting Disclosure and Corporate Law Accounting Concepts- "A Clash of Cultures"*, P. ESSERS, T. RAAIJMAKERS, R. RUSSO, P. van der SCHEE, L. van der TAS, P. van der ZANDEN (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2009, 29 ss.
- FALSITTA G., *Convergenze e divergenze tra diritto tributario e diritto commerciale nella disciplina del bilancio di esercizio*, in *Giur. Comm.* 1980, 193 ss.
- FALSITTA G., *Il bilancio di esercizio delle imprese- Interrelazioni tra diritto civile e tributario*, Milano, 1985
- FALSITTA G., *Il problema dei rapporti tra bilancio civile e bilancio fiscale nel progetto di riforma dell'imposta sulle società (IRES)*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2003, 931 ss.
- FALSITTA G., *La tassazione delle plusvalenze e sopravvenienze nelle imposte sui redditi*, Padova, 1986
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario - Parte speciale*, Vicenza, 2016
- FANTOZZI A., ALDERIGHI M., *Il bilancio e la normativa tributaria*, in *Rass. Trib.* 1984, 117 ss.
- FANTOZZI A., *Attualità del pensiero di Ezio Vanoni in tema di accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2000, 599 ss.
- FARMER P., *Alice through the looking glass: some reflections*, *EC Tax Rev.*, 1997, 56 ss.
- FARMER P., LYAL R., *EC Tax Law*, Oxford, 1994
- FEDELE A., *Assetti negoziali e "forme d'impresa" tra opponibilità simulazione e riqualificazione*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, 1096 ss.
- FICARI V., *Holding, impresa di gruppo e consolidato: profili procedurali*, in *Rass. Trib.*, 2012, 1413 ss.
- FORTUNATO S., *Approccio legalistico e principi contabili in tema di strutture e valutazioni di bilancio*, in *Giur. Comm.*, 1992, 453 ss.
- FORTUNATO S., *Armonizzazione contabile fra sovranità e globalizzazione*, in *Riv. Soc.*, 1999, 328 ss.
- FORTUNATO S., *Inquadramento sistematico del principio "substance over form"*, in AA.VV., *Il principio substance over form*, G. GALLO, G. SCOGNAMIGLIO (a cura di), Milano, 2012, 1 ss.

FORTUNATO S., *I principi contabili internazionali e le fonti del diritto (pluralismo giuridico, diritto riflessivo e “governance” del modello europeo*, in *Giur. Comm.*, 2010, 5 ss.

FORTUNATO S., *L’evoluzione del diritto contabile in Europa come nuova ripartizione del sapere giuridico*, in *Giur. Comm.*, 2018, 22 ss.

FORTUNATO S., *La modernizzazione delle Direttive contabili e i principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, in *Le Società*, 2006, 1070 ss.

FRANCIOSO C., *Cooperazione amministrativa fiscale o contabilità? L’UE approva la pubblicità sulla rendicontazione paese per paese delle multinazionali evitando il voto all’unanimità*, in *Tax News*, online il 27 aprile 2022

FRANSONI G., *Il diritto tributario come materia giuridica e i suoi rapporti con l’economia*, in G. FRANSONI, R. LUPI, *La determinazione dei tributi tra diritto e capacità economica individuale*, *Dial. Trib.*, 2009, 9 ss.

FRANSONI G., LUPI R., *La determinazione dei tributi tra diritto e capacità economica individuale*, in *Dial. Trib.*, 2009, 9 ss.

FRANSONI G., *La categoria dei redditi di impresa*, in P. RUSSO, *Manuale di Diritto Tributario-Parte speciale*, Milano, 2009, 163 ss.

FREEDMAN J., MACDONALD G., *The Tax Base for CCCTB: The Role of Principles*, in AA.VV., *Common Consolidated Corporate Tax Base*, M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER (a cura di), Vienna, 2008, 217 ss.

FREGNI M. C., *Legitimacy in Decision-Making in Tax Law: some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2017, 410 ss.

FREGNI M. C., *Problemi e prospettive dell’Unione fiscale Europea*, in *Rass. Trib.*, 2013, 1061 ss.

FRIEDEN J. A., *One Europe, One Vote? The political Economy of European Union Representation in International Organization*, in *Eur. Un. Pol.*, 2004, 261 ss.

FUEST C., *The European Commission’s Proposal for a Common Consolidated Corporate Tax Base*, in *Oxford Rev. Econ. Pol.*, 2008, 720 ss.

GALGANO F., *L’oggetto della holding è dunque, l’esercizio mediato e indiretto dell’impresa del gruppo*, in *Contr. Impr.*, 1990, 401 ss.

GALLO F., *Brevi note sulla necessità di eliminare le interferenze della normativa fiscale nella redazione del bilancio di esercizio*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2000, 3 ss.

GALLO F., *Il dilemma reddito normale o reddito effettivo: il ruolo dell’accertamento induttivo*, in *Rass. Trib.*, 1989, 459 ss.

GALLO F., *Mercato Unico e fiscalità: aspetti giuridici del coordinamento fiscale*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, 2000, 34 ss.

GAMMIE M., *Corporate Tax Harmonisation: An “ACE” Proposal*, in *Eur. Tax.*, 1991, 238 ss.

GAMMIE M., *The Role of the European Court of Justice in the Development of Direct Taxation in European Union*, in *Bull. Int. Tax.*, 2003, 86 ss.

- GANGHOF P., GENSCHEL P., *Taxation and democracy in the EU*, in *J. Eur. Pub. Pol.*, 2008, 58 ss.
- GENSCHEL P., JACHTENFUCHS M., *How the European Union Constrains the State: Multilevel governance of taxation*, in *Eur. J. Pol. Res.*, 2011, 293 ss.
- GENSCHEL P., KEMMERLING A., SEILS E., *Accelerating Downhill: How the EU shapes corporate tax competition in the Single Market*, in *J. Comm. Mark. Stud.*, 2011, 585 ss.
- GERARD M., *Reforming the Taxation of Multijurisdictional Enterprises in Europe*, CESifo working paper n. 1795, Monaco, 2007
- GIOVANNINI A., *Il Re Fisco è nudo*, Milano, 2016
- GIOVANNINI A., *Principi costituzionali e nozione di costo nelle imposte sui redditi*, in *Rass. Trib.*, 2011, 609 ss.
- GOOLSBEE A., MAYDEW L., *Coveting thy neighbor's manufacturing: the dilemma of state income apportionment*, in *J. Pub. Econ.*, 2000, 125 ss.
- GORDON R. H., WILSON J. D., *An examination of multijurisdictional corporate income taxation under formula apportionment*, in *Econometrica*, 1986, 1357 ss.
- GORTER J., PARIKH A., *How Mobile Is Capital within the EU?*, CPB Research Memorandum n. 172, The Hague, 2000, 5 ss.
- GRAETZ M. J., WARREN A. C., *Income Tax Discrimination and Political and Economic Integration of Europe*, in *Yale Law J.*, 2005-2006, 1186 ss.
- GRAETZ M.J. e WARREN A.C., *Dividend Taxation in Europe: When the ECJ Makes Tax Policy*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 2007, 1577 ss.
- GRANDINETTI M., *Accounting and Taxation: Italy*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 125 ss.
- GRANDINETTI M., *Aspetti comparati e prospettive europee (CCCTB)*, in AA.VV., *La fiscalità delle società IAS/IFRS*, G. ZIZZO (a cura di), Milano, 2011, 33 ss.
- GRANDINETTI M., *Il principio di derivazione nell'IRES*, Torino, 2016
- GRILLI S., *Allowance for Growth and Investment*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 31 ss.
- HAAS E., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, 1964
- HELLERSTEIN W., *Deconstructing the Debate over State Taxation of Electronic Commerce*, in *Harv. J. Law & Tech.*, 2000, 549 ss.
- HELLERSTEIN W., *Lessons of US Subnational Experience for EU CCCTB Initiative*, in AA.VV., *A Common Consolidated Corporate Tax Base for Europe*, W. SCHÖN, U. SCHREIBER, C. SPENGLER (a cura di), Berlino, 2008, 150 ss.
- HELLERSTEIN W., MCLURE JR C. E., *The European Commission's Report on Company Income Taxation: What the EU Can Learn from the Experience of the US States*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2004, 199 ss.
- HELLERSTEIN W., MCLURE JR C., *Lost in Translation: Contextual Considerations in Evaluating the Relevance of US Experience for the European Commission's Company Taxation Proposals*, in *Bull. Int. Fisc. Doc.*, 2004, 86 ss.

- HELLERSTEIN W., *Tax Planning under the CCCTB's Formulary Apportionment Provisions: The Good, The Bad and The Ugly*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 221 ss.
- HELLERSTEIN W., *The United States*, in AA.VV., *Tax Aspects of Fiscal Federalism. A Comparative Analysis*, G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (a cura di), Amsterdam, 2011, 25 ss.
- HINNEKENS L., *The Monti Report: the uphill task for harmonizing direct tax systems of EC Member States*, in *EC Tax. Rev.*, 1997, 31 ss.
- HJI PANAYI C., *60 Years of Harmonization Initiatives on Corporate Taxation*, in *Eur. Tax.*, 2021, 534 ss.
- HOARAU C., *International Accounting Harmonization: American Hegemony or Mutual Recognition with Benchmarks?*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1995, 217 ss.
- HOOGENDOORN M., *Accounting and Taxation in Europe- A comparative Overview*, in *Eur Acc. Rev.*, 1996, 783 ss.
- HULTEN C., *Stimulating Economic Growth through Knowledge-Based Investment*, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2013/02, Parigi, 2013
- JACOBS H., SCHMIDT F., *The allowance for Corporate Equity as a Method of Harmonizing Corporate Taxation in Europe*, in *Intertax*, 1997, 232 ss.
- JACOBS O. H., SPENGLER C., SCHÄFER A., *Ict and Profit Allocation within Multinational Groups*, in *Intertax*, 2004, 268.
- JAMES S., *Accounting and Taxation: UK*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS7IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 203 ss.
- JENSEN J., SVENSSON P., SØRENSEN P.B., *The dilemmas of tax coordination in the enlarged European Union*, in *CESifo Working Paper n. 1859*, Monaco, 2006
- JONES C.I., WILLIAMS J.C., *Measuring the Social Return to R&D*, in *Quart. J. Econ.*, 1998, 1119 ss.
- KAYE T. A., DE WOLF M., *Corporate Tax: Renewed Fiscal Federalism in the USA, the EU and Globally fo the 21st Century*, in *Pit. Tax Rev.*, 2020-2021, 301 ss.
- KAYE T. A., *Europe's Balancing Act: Trends in Taxation*, in *Tax. Law. Rev.*, 2008, 193 ss.
- KELLER W., *Geographic Localization of International Technology Diffusion*, in *Am. Econ. Rev.*, 2002, 120 e ss.
- KEMMEREN E. C. C. M., SMIT D. S., *Taxation of EU-non-resident-companies under the CCCTB system: Analysis and suggestions for improvement*, in AA.VV., *Corporate Income Taxation in Europe*, M. LANG, J. SCHUCH, C. STARINGER, A. STORCK (a cura di), Cheltenham, 2013, 51 ss.
- KEMMEREN E. C. C. M., *ECJ Should not Unbundle Integrated Tax System!*, in *EC Tax Rev.*, 2008, 4 ss.
- KEMMEREN E. C. C. M., *CCCTB: Enhanced Speed Ahead for Improvement*, in *EC Tax Rev.*, 2011, 208 ss.
- KHAN NIAZI S. U., KREVER R., *Is integration of income taxation possible in the EU*, in *Aus. Tax. Forum*, 2015, 455 ss.
- KOGELS H., *Unity Divided*, in *EC Tax Rev.*, 2012, 117 ss.

- KUIPER W. G., *EC Commission proposes a directive on the harmonization of rules for the determination of taxable profits of enterprises*, in *Eur. Tax.*, 1988, pp. 319 ss.
- LAMB M., NOBES C., ROBERTS A., *International Variations in the Connections Between Tax and Financial Reporting*, in *Acc. Bus. Res.*, 1998, 173 ss.
- LAMB M., *The Relationship between Accounting and Tax: The United Kingdom*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1996, 933 ss.
- LAMPREAVE P., *Fiscal Competitiveness versus Harmful Tax Competition in the European Union*, in *Bull. Int. Tax.*, 2011, 17 ss.
- LANG M., *Direct Taxation: is the ECJ Heading a New Direction?*, in *Eur. Tax.*, 2006, 421 ss.
- LANG M., *The Marks & Spencer Case – The Open Issues Following the ECJ'S Final Word*, in *Eur. Tax.*, 2006, 54 ss.
- LIGHTNER T., *The effect of the formulary apportionment system on state-level economic development and multijurisdictional tax planning*, in *The J. Am. Tax Ass.*, 1999, 42 ss.
- LODIN S.O., GAMMIE M., *Home State Taxation: tax treaty aspects*, Amsterdam, 2001
- LOGOZZO M., *I beni relativi all'impresa*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, F. TESAURO (a cura di), Torino, 1994, 591 ss.
- LONGOBARDI E., *L'esperienza della Francia e della Gran Bretagna: quali indicazioni per la politica tributaria*, in AA.VV., *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, E. GERELLI, R. VALIANI (a cura di), Milano, 1984, 238 ss.
- LUPI R., *Evasione fiscale, istituzioni e accordi*, in AA.VV., *Autorità e consenso nel diritto tributario*, S. LA ROSA (a cura di), Milano, 2007, 29 ss.
- LUPI R., *Sulla legittimità costituzionale del secondo e terzo comma dell'art. 74 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 597*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1983, 96 ss.
- MACDONALD G., *Matching accounting and taxable profits: reflections on Gallagher v. Jones*, in *Brit. Tax Rev.*, 1995, 484 ss.
- MARTÍN JIMÉNEZ A.J., *Toward Corporate Tax Harmonization in the European Community- An Institutional and Procedural Analysis*, Londra, 1999
- MAYER S., *Formulary Apportionment for the Internal Market*, Amsterdam, 2009
- MCDANIEL P. R., *Formulary Taxation in the North American Free Trade Zone*, in *Tax Law Rev.*, 1993-1994, 691 ss.
- MCINTYRE M. J., *The Use of Combined Reporting by Nation States*, in *Tax Notes Int.*, 2004, 917 ss.
- MCLURE JR C. E., *Defining a Unitary Business: An Economist's View*, in AA.VV., *The State Corporation Income Tax: Issues in Worldwide Unitary Combination*, C.E. MECLURE JR (a cura di), Stanford, 1984, 89 ss.
- MCLURE JR C. E., *Legislative, Judicial, Soft Law and Cooperative Approaches to Harmonizing Corporate Income Taxes in the US and the EU*, in *Col. J. Eur. Law*, 2008, 377 ss.
- MCLURE JR C. E., *The State Corporation Income Tax: Lambs in Wolves' Clothing*, in AA.VV., *The Economics of Taxation*, H.J. AARON E M.J. BOSKIN (a cura di), Washington, 1980, 327 ss.

- MCLURE JR C. E., WEINER J. M., *Deciding whether the European Union Should adopt Formula Apportionment of Company Income*, in AA.VV., *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, S. CNOSSSEN (a cura di), Oxford, 2000, 243 ss.
- MCLURE JR C. E., HELLERSTEIN W., *Congressional Intervention in State Taxation: A normative Analysis of Three Proposals*, in *St. Tax Notes*, 2004, 721 ss.
- MCLURE JR C. E., *Replacing Separate Accounting and the Arm's Length Principle with Formulary Apportionment*, in *Bull. Int. Tax.*, 2002, 486 ss.
- MCLURE JR C.E., *Coordinating business taxation in the single European Market: The Ruding committee Report*, in *EC Tax Rev.*, 1992, 13 ss.
- MELIS G., *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2019
- MELIS G., voce *Coordinamento fiscale nella UE*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2007, 394 ss.
- MICCINESI M., *Le plusvalenze d'impresa*, Milano, 1993
- MICHELI A., TREMONTI G., voce *Obbligazioni (diritto tributario)*, in *Enc. Dir.*, 1979, Milano, 409 ss.
- MINTZ J. M., *European Company Tax Reform: Prospect for the future*, in *Cesifo Forum*, 2002, 3 ss.
- MINTZ J., *Globalization of the Corporate Income Tax: The Role of Allocation*, in *Finanzarchiv*, 1999, 389 ss.
- MINTZ J., SMART M., *Income Shifting, Investment and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada*, in *J. Pub. Econ.*, 2004, 1149 ss.
- MINTZ J., WEINER J. M., *Some Open Negotiation Issues Involving a Common Consolidated Tax Base in the European Union*, in *Tax Law Rev.*, 2008, 81 ss.
- MONTANARI F., *La prevalenza della sostanza sulla forma nel diritto tributario*, Padova, 2019
- MUSGRAVE P. B., *Principles for Dividing the State Corporate Tax Base*, in AA.VV., *The State Corporate Income Tax: Issues in Worldwide Unitary Combination*, C. E. MCLURE JR. (a cura di), Stanford, 1984, 228 ss.
- MUSGRAVE P., *Interjurisdictional Coordination of Taxes on Capital Income*, in AA.VV., *Tax Coordination in The European Community*, S. CNOSSSEN (a cura di), Norwell, 1987, 197 ss.
- MUSTERMAN F., *Consolidation within the CCCTB*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 197 ss.
- NEALE T., *CCCTB: How far have we got and what are the next steps?*, in AA.VV., *Common Consolidated Corporate Tax Base*, M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER (a cura di), Vienna, 2008, 37 ss.
- NEWLON T. S., *Transfer Pricing and Income Shifting in Integrating Economies*, in AA.VV., *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, S. CNOSSSEN (a cura di), Oxford, 2000, 214 ss.
- NIELSEN S. B., RAIMONDOS-MØLLER P., SCHJELERDUP G., *Tax Spillovers under separate accounting and formula apportionment*, *EPRU Working Papers Series* 2007, Copenhagen, 2007
- NOBES C., *The True and Fair View Requirement: Impact on and of the Fourth Directive*, in AA.VV., *International Harmonization of Accounting* (a cura di C. NOBES), London, 1996, 303 ss.
- NOWOTNY C., *Taxation, Accounting and Transparency: The Missing Trinity of Corporate Life*, in AA.VV. *Tax and Corporate Governance*, W. SCHÖN (a cura di), Berlino, 2008, 101 ss.

- OESTREICHER A., SPENGLER C., *The Harmonization in Europe: The Determination of Corporate Taxable Income in the Member States*, in *Eur. Tax.*, 2007, 437 ss.
- PALAZZI P., *Taxation and innovation*, *OECD Taxation Working Papers*, Parigi, 2011
- PISTONE P., *Diritto tributario europeo*, Torino, 2018
- PLASSCHAERT S., *The EU Consolidated Income Tax Revisited*, *CESifo Working Paper No. 670*, Monaco, 2002
- RADAELLI C., KRAMER U., *Governance Areas in EU Direct Tax Policy*, in *J. Comm. Mark. Stud.*, 2008, 315 ss.
- RICCI C., *La proposta di Direttiva sulla CCCTB: profili soggettivi, base imponibile e suo consolidamento*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2012, 1019 ss.
- ROMOLI VENTURI G., *Breve storia di quindici anni di lavori nel campo dell'armonizzazione delle imposte nella Cee*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1974, 419 ss.
- RUDING O., *Tax Harmonization in Europe: The Pros and Cons*, in *Tax L. Rev.*, 2000, 101 ss.
- RUSSO A., *Common Consolidated Corporate Tax Base: The Sharing Mechanism, Some General Considerations*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 207 ss.
- RUSSO P., *Manuale di Diritto Tributario - Parte speciale*, Milano, 2009
- RUSSO R., *CCCTB: General Principles and Characteristics*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 67 ss.
- RUSSO R., *Principles and Characteristics of CCTB*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK(a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 11 ss.
- SACCHETTO C., *Gli IAS/IFRS come punto di partenza per un imponibile comune europeo*, in *Corr. Trib.*, 2007, 3565 ss.
- SANDERS T., *Consolidation in the CCCTB Proposal*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 1 ss.
- SANDHOLTZ W., STONE SWEET A., *Neo-functionalism and Supranational Governance*, in AA.VV., *The Oxford Handbook of the European Union*, E. JONES, A. MANON, S. WEATHERILL (a cura di), Oxford, 2012, 18 ss.
- SANDHOLTZ W., ZYSMAN J., *Recasting the European Bargain*, in *World Pol.*, 1989, 95 ss.
- SCHÖN W., *Group Taxation and the CCCTB*, in *Tax Notes Int.*, 2007, 1063 ss.
- SCHÖN W., *International Accounting Standards- A Starting Point for a Common European Tax Base?*, in *Eur. Tax.*, 2004, 426 ss.
- SCHÖN W., *The Odd Couple: A common Future for Financial and Tax Accounting*, in *Tax Law Rev.*, 2004-2005, 111 ss.
- SCHREIBER U., *The Taxation of Hidden Reserves under the Common Consolidated Corporate Tax Base*, in *Eur. Tax.*, 2009, 84 ss.
- SCOGNAMIGLIO G., *La ricezione dei principi contabili internazionali Ias/Ifrs ed il sistema delle fonti del diritto contabile*, in AA.VV., *Ias/Ifrs. La modernizzazione del diritto contabile in Italia*, Milano, 2007, 29 ss.

- SCRIVENER C., *Corporate taxation in Europe and the single market*, in *Intertax*, 1990, 207 ss.
- SELBACH S. D., *The Harmonization of Corporate Taxation and Accounting Standards in the European Community and Their Interrelationship*, in *Conn. J. Int. Law*, 2002, 523 ss.
- SHARPF F. W., *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy*, in *Socio-Econ. Rev.*, 2010, 211 ss.
- SIEBERSON S.C., *Inching towards EU Sopranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon*, in *Vir. J. Int. Law*, 2009-2010, 919 ss.
- SINN H.-W., *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*, NBER Working Paper n° 3248, Cambridge (USA), 1990
- SLEMROD J., *One Currency, One Tax System?*, in *Cent. Soc. Econ. Pol. Newsletter*, 2000, 1 ss.
- SMIT D. S., *International Income Allocation Under EU Tax Law: Tinker, Tailor, Soldier, Sailor*, in *EC Tax Rev.*, 2017, 67 ss.
- SMITH D. R., *Apportionment of Multijurisdictional Corporate Income*, in *The J. Am. Tax. Ass.*, 1986, 19 ss.
- SMITH E. H., *Allocation to Provinces of the Taxable Income of Corporation: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved*, in *Can. Tax J.*, 1976, 545 ss.
- SMITH S., *Subsidiarity and neutrality in European tax policy: economic consideration*, in AA. VV., *Neutrality and subsidiarity in taxation*, S. SMITH E R. BARENTS (a cura di), Londra, 1996, 8 ss.
- SØRENSEN P. B., *International tax coordination: regionalism vs globalism*, in *J. Pub. Econ.*, 2004, 1187 ss.
- SØRENSEN P. B., *Company Tax Reform in the European Union*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2004, 91 ss.
- SPENCER D., *Unitary taxation with combined reporting: The TP solution*, in *Int. Tax Rev.*, 2013, 48 ss.
- SPENGLER C., *Concept and necessity of a common tax base*, in AA.VV., W. SCHÖN, U. SCHREIBER, C. SPENGLER, *A common Consolidated Corporate Tax Base for Europe*, Berlino, 2008, 1 ss.
- SPENGLER C., MALKE C., *Comprehensive Tax Base of Residual Reference to GAAP or Domestic Tax Law?*, in AA.VV., *Common Consolidated Corporate Tax Base*, M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER (a cura di), Vienna, 2008, 63 ss.
- SPENGLER C., OESTREICHER A., *Common Corporate Tax Base in the EU- Impact on the Size of Tax Bases and Effective Tax Burdens*, Heidelberg, 2012
- SPENGLER C., ZINN B., *Non-profit taxation on corporations in the EU: Lessons from corporate tax reforms in Germany and tax implications on the global economic crisis*, in *Intertax*, 2011, 494 ss.
- SPENGLER C., ZÖLLKAU Y., *Common Corporate Tax Base (CC(C)TB) and Determination of Taxable Income- An International Comparison*, Heidelberg, 2012
- STEVANATO D., *Dal "principio di derivazione" alla diretta rilevanza dei principi contabili internazionali nella determinazione del reddito fiscale*, in *Dial. Trib.*, 2008, 72 ss.
- STEVANATO D., *Gli incerti confini dei concetti di "qualificazione", "classificazione in bilancio" e "imputazione temporale": nuove controversie sul dichiarato?*, in M. DAMIANI, R. LUPI. D. STEVANATO, S. DUS, R.

ACERNESE, *Sostituzione dei principi contabili alle regole fiscali e possibile reinterpretazione degli organi verificatori*, *Dial. Trib.*, 2008, 40 ss.

STEVANATO D., *La Tassazione dei gruppi europei: l'Home State Taxation quale alternativa al consolidato mondiale*, in *Rass. Trib.*, 2003, 1248 ss.

STRAMPELLI G., *Articolo 2423 bis*, in *Del Bilancio (artt. 2423-2435 bis)*, da AA.VV., *Le Società per Azioni – Codice civile e norme complementari*, P. ABBADESSA, G.B. PORTALE (diretto da), Milano, I, 2016, 2166 ss.

STRAMPELLI G., PASSADOR M. L., *The Unfinished Harmonization of the Accounting Law in the EU*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS7IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, M. GRANDINETTI (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2016, 3 ss.

SZUDOCKY R., *Is the CCCTB Proposal in line with the Principle of Subsidiarity?*, in AA.VV., *CCCTB Selected Issues*, D. WEBER (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2012, 93 ss.

TABAKSBLAT M., *Harmonization of Corporation Tax in the EC; the view of a Multinational*, in *Intertax*, 1993, 16 ss.

TANZI V., L. BOVENBERG A., *Is there a Need for Harmonizing Capital Income Taxes Within EC Countries?*, in AA.VV., *Reforming Capital Income Taxation*, H. SIEBERT (a cura di), Tubingen, 1990, 171 ss.

TANZI V., *Taxation in an Integrating World*, Washington, 1995

TERRA B. J. M., WATTEL P. J., *European Tax Law*, Alphen aan den Rijn, 2012

TESAURO F., *Esegesi delle regole generali sul calcolo del reddito d'impresa*, in AA.VV., *Commentario al Testo Unico delle imposte sui redditi e altri scritti*, Roma/Milano, 1990, 217 ss.

TESAURO F., *Istituzioni di Diritto Tributario - Parte Speciale*, Torino, 2019

THORELL P., WHITTINGTON G., *The Harmonization of Accounting Within the EU: Problems, Perspectives and Strategies*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1994, 215 ss.

TIEBOUT C. M., *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *J. Pol. Econ.*, 1956, 416 ss.

TINELLI G., *Bilancio di esercizio, principi contabili internazionali e accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, 267 ss.

TINELLI G., *Il reddito d'impresa nel diritto tributario: principi generali*, Milano, 1991

TING A., *Multilateral Formulary Apportionment Model- A reality Check*, in *Aus. Tax. F.*, 2010, 95 ss.

TIRARD J.M., *Corporate Taxation in EU Countries*, London, 1994

TOGNONI M., STEVANATO D., *Sulle modifiche IAS un "filtro" agli effetti civilistico-fiscali (in odore di retroattività) nel decreto "milleproroghe"*, in *Dial. Trib.*, 2011, 140 ss.

TOMASIN G., *I principi contabili: natura ed importanza*, in *Riv. Dott. Comm.*, 1982, 1 ss.

TOSI L., *Il requisito di effettività*, in AA.VV., *La capacità contributiva*, F. MOSCHETTI (a cura di), Padova, 1993, 101 ss.

TOSI L., *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, 1999

- TRIVELLIN M., *Profili sistematici delle perdite su crediti nel reddito d'impresa*, Torino, 2017
- van ARENDONK H., *Citizen and Taxation in the EU: Fifty Years after the Neumark Report*, in *EC Tax. Rev.*, 2012, 144.
- van de STREEK J., *Some introductory Remarks on the Relauched CCTB/CCCTB*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK(a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 1 ss.
- van der STREEK J., *The CCCTB Concept of Consolidation and the Rules on Entering a Group*, in *Intertax*, 2012, 24 ss.
- van der TAS G. L., *European Accounting Harmonization: Achievements, Prospects and Tax Implications*, in *EC Tax Rev.*, 1992, 178 ss.
- van der TAS L., VAN DER ZANDEN P., *The International Financial Reporting Standards*, in AA.VV. *The Influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting Disclosure and Corporate Law Accounting Concepts- "A Clash of Cultures"*, P. ESSERS, T. RAAIJMAKERS, R. RUSSO, P. van der SCHEE, L. van der TAS, P. van der ZANDEN (a cura di), Alphen aan den Rijn, 2009, 1 ss.
- van HULLE K., *Harmonization of Accounting Standards in EC: Is it the Beginning or is it the End?*, in *Eur. Acc. Rev.*, 1993, 387 ss.
- van RAAD K., *The Impact of the EC Treaty's Fundamental Freedoms Provisions on EC Member States' Taxation in Border-Crossing Situations - Current State of Affairs*, in *EC Tax Rev*, 1995, 190 ss.
- van THIEL S., *The Direct Income Tax Case Law of the European Court of Justice: Past Trends and Future Developments*, in *Tax Law Rev.*, 2008, 143 ss.
- VANISTENDAEL F., *Ruding Commitee Report, a personal view*, in *Fis. Stud.*, 1992, 85 ss.
- VANISTENDAEL F., *The role of the European Court of Justice as the Supreme Judge in tax cases*, in *Ec Tax Rev.*, 1996, 114 ss.
- VASCEGA M., van THIEL S., *The CCCTB Proposal: The Next Step towards Corporate Tax Harmonization in the European Union*, in *Eur. Tax.*, 2011, 375 ss.
- VERMEULEN H., *Depreciation Rules and Roll-Over Relief*, in AA.VV., *The EU Common Consolidated Corporate Tax Base*, D. WEBER, J van de STREEK(a cura di), Alphen aan den Rijn, 2017, 17 ss.
- VÈRON N., WOLFF G.B., *Capital Markets Union: A Vision for the Long Term*, in *J. Fin. Reg.*, 2016, 130 ss.
- VIOTTO A., *Le classificazioni di bilancio tra determinazione del reddito di impresa e applicabilità delle norme antielusive*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2006, 69 ss.
- VOGEL K., *Worldwide vs Source Taxation of Income- A Review and Re-evaluation of Arguments (Part III)*, in *Intertax*, 1988, 393 ss.
- VRIJBURG H., *50 years of EU corporate income tax harmonization initiatives: is Enhanced Cooperation the solution?*, in AA. VV. *Naar een Europese Winstbelasting?*, ALBREGTSE D.A., KAVELAARS P. (a cura di), Deventer, 2010, 151 ss.
- WASSERFALLEN F., *Political and Economic Integration in the Eu: The Case of Failed Tax Harmonization*, in *J. Com. Mark. Stud.*, 2014, 420 ss.

- WEILER J. H. H., *The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals* in *Eur. Law Rev*, 1997, 150 ss.
- WEINER J. M., *EU Commission Study on Company Taxation and the Internal Market Consider Comprehensive Company Tax Reform*, in *Tax Notes Int.*, 2001, 511 ss.
- WEINER J. M., *The European Union and Formula Apportionment: Caveat Emptor*, in *Eu. Tax.*, 2001, 380 ss.
- WHITALKER C., *How to Build a Bridge: Eliminating the Book-Tax Accounting Gap*, in *Tax Law*, 2005-2006, 981 ss.
- WHITTINGTON G., *Tax Policy and Accounting Standards*, in *Brit. Tax Rev.*, 1995, 452 ss.
- WILLIAMS D., *Asscher: the European Court and the power to destroy*, in *EC Tax Rev.*, 1997, 4 ss.
- WILLIS S. J., *Accounting and Taxation: United States*, in AA.VV., *Corporate Tax Base in the Light of the IAS/IFRS and EU Directive 2013/34- A Comparative Approach*, (a cura di) M. GRANDINETTI, Alphen aan den Rijn, 2016, 215 ss.
- WOOLEY J.T., *Linking political and monetary union: the Maastricht agenda and German domestic politics*, in AA.VV., *The Political Economy of European Monetary Unification*, B. EICHENGREEN e J. FRIEDEN (a cura di), Boulder, 1994, 66 ss.
- ZIZZO G., *Abuso di regole volte al gonfiamento della base imponibile ed effetto confiscatorio*, in *Rass. Trib.*, 2010, 39 ss.
- ZIZZO G., *I Principi contabili internazionali nei rapporti tra determinazione del risultato di esercizio e determinazione del reddito imponibile*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2005, 1165 ss.
- ZIZZO G., *Il principio di derivazione a dieci anni dall'introduzione dell'Ires*, in *Rass. Trib.*, 2014, 1304 ss.
- ZIZZO G., *La deduzione dei componenti forfetari*, in AA.VV., *L'imposta sul reddito delle società*, F. TESAURO (a cura di), Bologna, 2007, 397 ss.
- ZIZZO G., *La determinazione del reddito delle società e degli enti commerciali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario- Parte speciale*, Vicenza, 2016, 316 ss.
- ZIZZO G., *La questione fiscale delle società IAS/IFRS*, in AA.VV., *La fiscalità delle società IAS/IFRS*, G. ZIZZO (a cura di), Milano, 2011, 3 ss.
- ZIZZO G., *Regole generali sulla determinazione del reddito d'impresa*, in AA.VV., *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, F. TESAURO (a cura di) Torino, 1994, 479 ss.
- ZIZZO G., *Riflessioni in tema di Tecnica legislativa e norma tributaria*, in *Rass. Trib.*, 1988, 183 ss.
- ZODROW G.R., *Tax competition and tax coordination in the European Union*, in *Int. Tax Pub. Fin.*, 2003, ss.