

Intervento dott. Betunio

Audizione 25 maggio 2011 – Proposta di Direttiva CCCTB

La proposta di Direttiva COM(2011)121def. sulla *Common consolidated corporate tax base* (CCCTB), presentata dalla Commissione europea al Consiglio dell'UE lo scorso 16 marzo, segna la conclusione della prima tappa di un lungo *iter* di studio e lavoro, il quale ha avuto inizio ufficialmente nel 2001, con la presentazione, sempre da parte della Commissione europea, della comunicazione n. 582 e dello studio n. 1681, con i quali è stata esposta la nuova strategia di eliminazione degli ostacoli fiscali esistenti nel mercato interno.

In linea generale, la proposta recepisce gran parte delle soluzioni emerse nell'ambito delle discussioni tecniche tenute negli anni 2005-2008, in seno al Gruppo di lavoro della Commissione sulla CCCTB e ai vari sottogruppi, ai quali hanno partecipato esperti delle Amministrazioni fiscali di tutti gli Stati membri.

La CCCTB è un'iniziativa importante nel processo di eliminazione degli ostacoli al completamento del mercato unico e costituisce un primo passo verso l'armonizzazione nell'ambito dell'UE dell'imposizione diretta. Più segnatamente, la proposta mira all'adozione, a livello comunitario e su base opzionale, di norme comuni per la determinazione della base imponibile delle imposte sul reddito delle società che sono fiscalmente residenti nell'UE e delle stabili organizzazioni ubicate nell'UE di società di Paesi terzi (CCTB), nonché regole comuni per la determinazione del reddito consolidato di gruppi di società stabiliti in più Stati membri dell'UE e per la ripartizione di tale reddito tra gli Stati membri interessati (CCCTB).

La *ratio* sottesa all'introduzione della CCCTB risiede nella volontà di porre rimedio ad alcuni ostacoli fiscali che rappresentano un grave intralcio per la crescita nel mercato unico, nonché alle distorsioni di mercato che incontrano le società che operano su base transfrontaliera all'interno dell'Unione europea, derivanti dalla presenza di 27 diversi regimi di tassazione delle società. Mi riferisco, in particolare, ai problemi collegati all'applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento alle transazioni infragruppo, alla compensazione delle perdite transfrontaliere e alla doppia imposizione.

Nel documento tecnico relativo all'*impact assessment* della proposta, la Commissione stima in positivo l'impatto economico complessivo, derivante soprattutto dalla riduzione dei costi di *compliance* (quantificabile in più del 60% rispetto alla situazione attuale), ma anche dalla maggiore efficienza economica e dagli effetti positivi sull'occupazione.

L'approccio comune proposto dall'Esecutivo comunitario conferma il progetto originario di prevedere la CCCTB come opzionale per le imprese, anche al fine di rendere più appetibile la proposta per quegli Stati membri contrari a rinunciare alle prerogative di sovranità nazionale nel campo della fiscalità diretta. Sempre in quest'ottica, la proposta non prevede l'armonizzazione delle aliquote d'imposta, la cui determinazione resta appannaggio della potestà impositiva dei singoli Stati membri.

Data la rilevanza del progetto è stato costituito un gruppo di lavoro interno all'Agenzia avente come *mission* l'esame tecnico della proposta di Direttiva e l'approfondimento delle tematiche ad essa sottese.

Da una prima analisi emerge che il testo normativo proposto si presenta più come una fonte sovraordinata di principi guida, che come una dettagliata regolamentazione della disciplina. A motivo di tale circostanza non è agevole realizzare una puntuale comparazione tra le disposizioni previste nel regime CCCTB e le corrispondenti disposizioni presenti nella normativa interna. L'astrattezza della proposta di Direttiva è stata sottolineata da parte di più delegazioni già nella prima riunione avutasi in seno al Gruppo Questioni Fiscali del Consiglio dell'UE lo scorso 5 maggio. Molto probabilmente, diversi aspetti che nella proposta non trovano puntuale definizione, saranno meglio dettagliati nell'ambito delle discussioni tecniche in Consiglio dell'UE.

Un altro aspetto che mi preme sottolineare è rappresentato dall'assenza di quei criteri oggettivi che governano la determinazione della base imponibile IRES nel nostro sistema a presidio della certezza giuridica e che da sempre costituiscono il punto di equilibrio tra le opposte esigenze dell'Amministrazione finanziaria e dei contribuenti. In altri termini, ciò che traspare dalla proposta di

Direttiva è una certa “soggettività”, in particolare per ciò che concerne i criteri posti a base della deducibilità delle componenti negative di reddito appaiono, in alcuni casi, piuttosto discrezionali (ad es. accantonamenti e svalutazione crediti).

Dopo questo primo commento di massima, passerei ora in rassegna gli aspetti salienti della proposta di Direttiva.

La proposta si compone di più parti:

- (1) il *corpus* di regole per il calcolo della base imponibile comune individuale, applicabile anche per la determinazione della base comune consolidata di gruppo;
- (2) le disposizioni dedicate all’istituto del consolidato comunitario;
- (3) le regole di ripartizione tra i vari Stati membri della base imponibile consolidata (cd. *apportionment*);
- (4) il coacervo di disposizioni di tipo procedurale.

Tra gli aspetti rilevanti in ordine alle **regole di determinazione della base imponibile comune** (1) posso segnalare:

- l’assenza di un principio di derivazione dai bilanci: si è optato per il criterio di *profit and loss method*, in base al quale la base imponibile è calcolata quale differenza tra i ricavi, al netto di quelli esenti, ed i costi deducibili;
- il principio di tassazione di tutte le componenti positive di reddito, eccetto quelle esplicitamente esenti (dividendi, *capital gains* su cessioni di azioni e reddito di S.O. stabilite in Paesi terzi) e l’individuazione di una lista tassativa di spese indeducibili;
- l’adozione di alcuni principi di valutazione che si ispirano a quelli previsti dai principi contabili IAS/IFRS, senza un riferimento espresso agli stessi; mi riferisco, ad esempio, ai criteri di valutazione delle rimanenze e delle attività finanziarie di *trading*; al concetto di “proprietario economico”, al trattamento contabile degli strumenti di copertura ecc.;
- l’applicazione generale del principio di competenza economica;

- il principio della riportabilità illimitata delle perdite in successivi periodi d'imposta (*carry forward*);
- l'assenza di un'elencazione tassativa di accantonamenti deducibili e di limiti quantitativi di deducibilità, come invece previsto nel nostro ordinamento. La proposta si limita a prevedere dei principi, peraltro rimessi alla valutazione del contribuente, al verificarsi dei quali gli accantonamenti sono generalmente deducibili;
- la prevalenza delle disposizioni della Direttiva CCCTB sulle disposizioni recate dalle Convenzioni bilaterali stipulate dagli Stati membri per evitare le doppie imposizioni;
- l'introduzione di un metodo di ammortamento, non presente nel nostro sistema, definito ammortamento in *pooling* per determinate categorie di cespiti, consistente nell'applicazione di un unico coefficiente di ammortamento (del 25 per cento) al costo fiscalmente riconosciuto di un paniere di beni.

Con riferimento al **consolidato comunitario** (2), mi limito a fornire una descrizione sintetica dell'istituto senza dilungarmi nel commento delle sue *technicalities*.

- I capisaldi del consolidamento comunitario, che rappresentano peraltro i punti di maggiore *appeal* per tutto il *business* europeo, sono costituiti:
 - dall'irrilevanza ai fini fiscali delle transazioni infragruppo e la conseguente eliminazione delle ritenute alla fonte sulla distribuzione di profitti all'interno del gruppo CCCTB;
 - dalla compensazione e consolidamento globale dei profitti e delle perdite;
 - dal sistema a «sportello unico» («*one-stop-shop*») che consente ai gruppi di interfacciarsi con un'unica Amministrazione fiscale (quella cd. principale, vale a dire, nella maggioranza dei casi, l'Amministrazione competente per la società consolidante).

- Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, come previsto nel consolidato mondiale interno, il regime di consolidamento CCCTB adotta il principio "*all in, all out*". Con tale previsione, al pari delle "cautele italiane", si vuole evitare che i gruppi «modellino» il proprio perimetro di consolidamento al fine di ottimizzare il carico fiscale. La proposta ammette il consolidamento delle società e stabili organizzazioni UE anche nel caso di gruppi con società al vertice della catena societaria non residente nell'UE, ovvero nel caso di società non comunitarie poste all'interno della catena societaria (cd. società *sandwich*).
- Il perimetro di consolidamento è definito con riferimento sia ai diritti di voto, che alla partecipazione al capitale o agli utili, secondo un'impostazione più rigorosa rispetto a quella prevista dall'ordinamento interno, per il consolidato nazionale e mondiale. In particolare, sono richiesti congiuntamente: (i) oltre il 50 per cento dei diritti di voto (senza tener conto della demoltiplicazione in caso di controllo indiretto); (ii) partecipazione superiore al 75 per cento al capitale o agli utili (tenendo conto della demoltiplicazione). Tali soglie devono essere rispettate per almeno nove mesi consecutivi.
- Sono previste specifiche disposizioni che stabiliscono i criteri in base ai quali l'utile consolidato è ripartito in capo a ciascuno dei membri del gruppo. La base imponibile consolidata è ripartita solo se positiva. Eventuali perdite non sono allocate ai membri del gruppo, ma sono riportabili e compensabili a fronte di utili consolidati successivi.
- La proposta contiene una disciplina delle operazioni straordinarie che, alla luce della genericità della sua formulazione, appare poco chiara. La proposta si limita, infatti, a prevedere il principio generale di neutralità fiscale nel caso di riorganizzazioni tra imprese all'interno del gruppo o di trasferimento della sede legale di un contribuente membro di un gruppo e a fissare disposizioni specifiche al fine di salvaguardare

l'equa ripartizione della base imponibile consolidata tra i vari Stati membri.

Tra le disposizioni relative alla base imponibile consolidata e gli aspetti procedurali, la proposta di Direttiva prevede **clausole anti-abuso**. La proposta contiene una **clausola anti-abuso generale** (GAAR – art. 80 della proposta di Direttiva) che prevede l'irrilevanza fiscale delle “operazioni artificiali” poste in essere con lo scopo “esclusivo” di eludere l'imposizione. La disposizione generale anti-abuso è disapplicata nel caso di “attività commerciali autentiche, nelle quali il contribuente è in grado di scegliere due o più possibili operazioni che hanno lo stesso risultato commerciale ma producono basi imponibili diverse”.

In *primis* mi preme sottolineare la formulazione estremamente generica della clausola anti-abuso proposta. Diversi sono i concetti che occorrerà definire; mi riferisco, in particolare, al concetto di “operazioni artificiali” che determina l'applicazione della clausola anti-abuso e di “attività commerciali autentiche” al verificarsi delle quali la clausola in parola non trova applicazione.

Altrettanto, degna di nota è la previsione che le operazioni devono essere poste in essere per la finalità “esclusiva” di eludere l'imposizione, previsione che limita in modo notevole l'efficacia antielusiva della norma. La Commissione propone una disposizione anti-abuso che si discosta in modo rilevante:

- dalla definizione di abuso di diritto enunciato dalla Corte di cassazione che ricomprende le operazioni compiute allo scopo anche non esclusivo, purché principale, di conseguire un risparmio fiscale indebito;

- dalle altre norme anti-abuso di matrice comunitaria. La Direttiva cd. “Fusioni – scissioni” (art. 15 della Direttiva 2009/133/CE-versione codificata) e la Direttiva cd. “Interessi e canoni” (art. 5 della Direttiva 2003/49/CE), ad esempio, contengono delle disposizioni anti-abuso più ampie che consentono alle Amministrazioni finanziarie di disconoscere i benefici fiscali nel caso di operazioni aventi come obiettivo “principale” l'elusione o l'evasione fiscale.

Pertanto, l'adozione di una clausola generale anti-abuso come quella presente nella proposta di Direttiva CCCTB, che esclude operazioni giustificate da motivazioni economiche anche marginali o residuali rispetto a quelle fiscali, non consentirebbe di aggredire fattispecie che nel concreto dovrebbero, viceversa, essere oggetto di contrasto.

Inoltre, la proposta in commento pone notevoli problemi di coordinamento tanto con le norme antielusive previste dal nostro ordinamento ed, in particolare, con le previsioni dell'art. 37-*bis* del D.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973 (soprattutto qualora uno specifico disegno elusivo, direttamente contrastabile con tale disposizione, non dovesse risultare più tale in base alle previsioni del nuovo articolo 80), quanto con i diversi disegni di legge, recentemente presentati per l'esame in sede parlamentare, finalizzati alla codificazione del principio del divieto dell'abuso. Tali disegni di legge (A.C. 2709 On. Jannone e A.C. 2578 On.li Strizzolo, Ceccuzzi, Fogliardi), infatti, prevedono una definizione di "abuso del diritto" che comprende l'utilizzo distorto e artificioso di una o più disposizioni di legge precipualemente finalizzate a ottenere vantaggi fiscali illegittimi ...". Altri problemi di coordinamento potrebbero sorgere con riguardo alla definizione di "legittimo risparmio d'imposta" presente nei richiamati disegni di legge, rispetto al contenuto del secondo paragrafo dell'articolo 80 della proposta che, nel riferirsi alle attività commerciali autentiche, lascia margini di incertezza.

La proposta di Direttiva, inoltre, contiene **norme antiabuso specifiche**, tra cui mi preme segnalare la misura che introduce limiti alla deducibilità degli interessi corrisposti a imprese consociate, residenti a fini fiscali in Paesi terzi a fiscalità privilegiata che non consentono un adeguato scambio d'informazione, nonché la norma relativa alle società estere controllate (CFC).

La disciplina CFC prevista nel regime CCCTB opera solo in caso di profitti conseguiti da controllate estere stabilite in Paesi terzi, non appartenenti allo Spazio Economico Europeo e che non garantiscono un adeguato scambio di informazioni, ordinariamente soggette ad un'imposta sul reddito con un'aliquota

inferiore al 40 per cento dell'aliquota media dell'imposta sul reddito delle società applicabile negli Stati membri, oppure assoggettate ad un livello di tassazione considerevolmente inferiore a quello ordinario, per effetto di regimi speciali. E' inoltre previsto che le azioni della partecipata non devono essere negoziate in un mercato regolamentato e che oltre il 30 per cento del reddito dell'entità partecipata deve essere rappresentato da specifiche tipologie reddituali (principalmente *passive income*) e scaturire per più della metà da transazioni con imprese consociate. La disciplina CFC proposta diverge in più punti da quella prevista nel nostro ordinamento. Si segnala in particolar modo la differente definizione di regime fiscale privilegiato e l'inapplicabilità del regime CFC nel caso di entità residenti in Stati membri e Paesi terzi SEE che consentono uno scambio di informazioni comparabile allo scambio di informazioni su richiesta previsto dalla direttiva 2011/16/UE.

La base imponibile comune di gruppo è allocata a ciascuno Stato membro secondo **regole di ripartizione della base imponibile (3)** (c.d. *sharing mechanism*) applicate in funzione di determinati fattori – componenti del lavoro, attività materiali immobilizzate e fatturato – attribuibili a ogni membro del gruppo. Gli Stati membri conservano il diritto sovrano di applicare le rispettive aliquote d'imposta sulla propria quota di base imponibile. E' prevista, peraltro, la possibilità di applicare una "clausola di salvaguardia" ove la formula di ripartizione non riflettesse la realtà economica del gruppo.

Continuerei col fornire qualche cenno **sull'impianto procedurale (4)** proposto per il regime CCCTB.

L'esercizio dell'opzione per il regime CCCTB, nel caso di singoli contribuenti, si realizza con un'apposita notifica all'autorità competente dello Stato membro nel quale sono residenti o, nel caso di una stabile organizzazione di un contribuente non residente, nel quale tale stabile organizzazione è situata.

Nel caso di un gruppo, il contribuente principale presenta la notifica, per conto del gruppo, all'autorità tributaria principale. Come dicevo in precedenza si è pensato ad un approccio *one-stop-shop* che prevede la presentazione di un'unica dichiarazione dei redditi di gruppo ad un'unica Amministrazione fiscale (quella cd. principale), con la trasmissione a tutte le altre Amministrazioni fiscali coinvolte dei dati rilevanti ivi contenuti. Ne consegue la pianificazione, l'esecuzione e la gestione dei controlli centralizzata in capo all'Amministrazione fiscale principale e la definizione di regole uniformi sia nella gestione delle procedure di accertamento, sia nella gestione del relativo contenzioso.

E' di immediata percezione la circostanza che la piattaforma procedurale proposta per l'applicazione del regime CCCTB richiederebbe, tra l'altro, la riorganizzazione e ridefinizione di tutto il sistema attinente alla riscossione, alla liquidazione dei tributi, agli istituti deflattivi del contenzioso, alla modulistica, ivi inclusa l'infrastruttura tecnologica.

Da ultimo mi preme ribadire che l'Agenzia sta lavorando su questa proposta con grande attenzione, prendendo parte attiva al tavolo costituito sulla materia presso il Dipartimento delle Finanze, anche al fine di una successiva condivisione con le associazioni di categoria, nonché partecipando direttamente alle discussioni tecniche della proposta in seno al Gruppo Questioni Fiscali – Imposizione diretta del Consiglio dell'UE.

L'Agenzia ha lavorato di concerto con il Dipartimento delle Finanze per la predisposizione della relazione tecnico-descrittiva della proposta di direttiva, anche in vista della possibile inclusione della proposta in parola all'o.d.g. del Consiglio ECOFIN del 17 maggio u.s., nonché per la preparazione di una tabella di confronto tra le disposizioni del regime CCCTB e quelle del TUIR anche al fine di fornire un supporto ai lavori di determinazione dell'impatto sul gettito nazionale della proposta di direttiva.

La collaborazione dell'Agenzia proseguirà anche in futuro al fine di fornire un contributo tecnico al Dipartimento delle Finanze in vista delle prossime

riunioni presso il Consiglio dell'UE, con l'obiettivo di prospettare modifiche migliorative – tanto sul piano sostanziale, quanto su quello procedurale e di controllo – della stessa proposta di direttiva.