

SENATO DELLA REPUBBLICA
6^a Commissione (Finanze e Tesoro)

**Proposta di direttiva del Consiglio
relativa a una base imponibile
consolidata comune per l'imposta sulle
società (COM (2011) 121 definitivo)**

18 maggio 2011

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

vi ringrazio a nome dell'ABI, del suo Presidente e mio personale per l'opportunità offerta di intervenire sul tema della creazione di una base imponibile comune consolidata per la tassazione delle imprese che operano in Europa.

In generale: un progetto con origini lontane nel tempo ma che guarda al futuro

Per ricostruire il percorso che ha condotto alla proposta di direttiva di cui ci troviamo oggi a parlare occorre risalire a tempi assai remoti, fino agli anni immediatamente successivi alla creazione della Comunità. Quando il tavolo europeo era ancora composto dai primi sei Stati fondatori, il rapporto Neumark del 1962 già aveva posto le basi per un programma di armonizzazione della tassazione societaria, proponendo la costruzione di un impianto normativo comunitario che superasse il livello nazionale e divenisse, a tutti gli effetti, "uno strumento di politica economica sovranazionale". Il rapporto proponeva un'imposta societaria uniformata non solo nella struttura ma tendenzialmente anche nella misura dell'aliquota.

I decenni successivi hanno visto moltiplicarsi le piattaforme per una integrazione normativa in materia di imposizione diretta, ma con risultati assai scarsi. Del resto, negli anni '90 erano stati accantonati i tentativi di armonizzazione, a favore di una più cauta politica di mero riavvicinamento normativo, con esiti sicuramente importanti, ma di portata comunque circoscritta. Le tre direttive sinora emanate in materia di tassazione societaria regolano aspetti specifici della vita societaria – operazioni straordinarie, distribuzione di utili nei rapporti madre-figlia e pagamenti di interessi e royalties infragruppo – senza peraltro spingersi fino a porre le basi per una incisiva convergenza normativa.

È solo dopo il 2001, con il rapporto Bolkestein, che la Commissione rivitalizza le proprie posizioni originarie a favore di una armonizzazione complessiva e viene avviato un ambizioso ed impegnativo progetto di ricerca, analisi e confronto indirizzato alla definizione di una base imponibile comune per la tassazione dei redditi delle società operative sul territorio dell'Unione europea. I lavori hanno visto il coinvolgimento dei rappresentanti dei Governi di tutti i Paesi membri e si sono avvalsi di costanti contributi da parte dei maggiori esperti europei in materia fiscale.

In tutto questo tempo, i lavori tecnici sono stati accompagnati da un costante dibattito politico, animato dalla presenza di orientamenti non allineati e non di rado fortemente divergenti, che testimoniano la difficoltà

per i Paesi membri di abbandonare la propria sovranità impositiva a vantaggio di una politica comune europea.

Sono note le posizioni di netta contrarietà di paesi come l'Irlanda, portavoce dello schieramento opposto alla realizzazione del progetto, che si è impegnata, a tutti i livelli, per contestare il provvedimento. Recente è la pubblicazione, promossa dalla stessa Amministrazione finanziaria irlandese, di analisi affidate a nota società di consulenza con le quali si illustrano gli effetti negativi della proposta, anche sotto forma di maggiori oneri e di alterazioni nei livelli occupazionali, a vantaggio di (pochi) Stati membri ma a scapito di (molti) altri.

Sicuramente, le difficoltà di ordine politico che hanno a suo tempo impedito il raggiungimento di una intesa nell'Europa a 6 risultano oggi ancor più manifeste nell'attuale Europa a 27, stante il mantenimento del requisito dell'unanimità posto dallo stesso Trattato per l'approvazione delle direttive in materia fiscale.

Per converso, il progressivo allargamento della Comunità non è la sola variabile che si è modificata dai tempi del rapporto Neumark. Nel periodo più recente si è alterato, drammaticamente, lo scenario economico mondiale. È diverso, ormai da anni, il peso dell'economia Europea negli equilibri internazionali, dove si sono affermati nuovi competitori un tempo non presenti sui mercati sia industriali che finanziari. La concorrenza ha assunto connotazioni di elevata specializzazione, anche nel campo fiscale. Forte è l'impegno di tutti i Governi per la creazione di ordinamenti che si dimostrino capaci di attrarre attività produttive nel proprio territorio, tanto più preziose in questo momento per consentire la fuoriuscita dalla crisi.

Se questo è il contesto, **la domanda da porsi non è tanto quella di stabilire a priori chi sia destinato a trarre vantaggi o svantaggi dalla realizzazione della proposta, quanto piuttosto occorre chiedersi se abbia senso il permanere di uno *status quo* dove ciascun Governo definisce in modo isolato le proprie politiche di tassazione delle imprese, siano esse o no a connotazione concorrenziale.** In altri termini, il nodo da sciogliere è stabilire se sono maturate le condizioni perché si faccia, anche in questo campo, fronte comune a livello europeo, proponendo un modello di tassazione unitario in grado di reggere il confronto con la concorrenza esterna.

Per una prima risposta, non serve guardare oltremarica, basta gettare lo sguardo al di là delle Alpi: **sono mesi che nelle relazioni tra Francia e Germania è stato dato un ruolo centrale alla convergenza in materia fiscale, per la cui realizzazione si sono impegnati pubblicamente i vertici di tali Stati.** Nel ponderoso rapporto¹, appositamente redatto dalla

¹ Cour des comptes «Rapport public thématique - Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne», Pubblicato in data 2 marzo 2011.

Corte dei conti francese su richiesta presidenziale per un raffronto a tutto campo tra i sistemi impositivi di Francia e Germania, viene preso atto dell'esistenza di condizioni di concorrenza fiscale nel campo della tassazione societaria – dentro e fuori la UE – tali da consigliare un riavvicinamento degli elementi essenziali della base imponibile dell'imposta societaria nei due paesi².

La circostanza che i due Stati più rappresentativi in termini di popolazione – per un totale pari a circa il 30% dei cittadini UE – abbiano riconosciuto la necessità non più differibile di procedere ad una armonizzazione della tassazione societaria, anticipando i tempi lunghi dell'Europa, dovrebbe, quindi, di per sé porre sufficiente testimonianza della necessità di far accedere a nuove logiche e di superare quegli ostacoli che possono tuttora essere frapposti in via concettuale all'introduzione di regole comuni di tassazione delle imprese europee.

L'Associazione Bancaria Italiana ha da sempre manifestato un atteggiamento di apprezzamento dell'impegno della Commissione, condividendone gli obiettivi di armonizzazione non solo in via generale, sul piano dei principi, ma anche per quanto riguarda le scelte di fondo che sono state individuate per la costruzione di una imposta societaria di stampo europeo.

Nello specifico: gli elementi caratterizzanti del progetto

Non basta, evidentemente, mettere a disposizione delle imprese un corredo di regole comuni in materia impositiva per poter affermare che si sono creati così i presupposti per l'ottimizzazione della fiscalità societaria nella UE. Occorre, infatti, che le nuove regole corrispondano concretamente alle aspettative di miglioramento, apportando correzioni in quei settori della fiscalità per i quali maggiori sono i danni derivanti dalla presenza di ordinamenti nazionali asimmetrici.

Da qui l'importanza della scelta della Commissione di non limitarsi ad una proposta di base imponibile comune, ma di spingere l'intervento fino alla definizione di un sistema comune di tassazione consolidata dei redditi prodotti dalle imprese in più di un Paese membro. L'evoluzione delle grandi imprese verso strutture societarie complesse ad articolazione territoriale diffusa non è più compatibile con meccanismi impositivi che impongano spezzettamenti su base geografica della ricchezza prodotta e non riconoscano l'unitarietà del risultato prodotto a livello di gruppo.

² Cfr. Pag. 186 : "L'ensemble de ces éléments rend envisageable un rapprochement des éléments essentiels de l'assiette de l'impôt sur les sociétés dans les deux pays."

Il consolidamento consente di neutralizzare tutta una serie di voci contrapposte che vengono oggi trattate in modo autonomo all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, ma che dal punto di vista economico partecipano collettivamente alla formazione dell'utile del gruppo. **Il consolidamento permette di superare problemi di doppia tassazione connessi al malfunzionamento delle regole di deduzione delle perdite, ai meccanismi di riconoscimento dei crediti per imposte pagate all'estero, alle regole di valorizzazione dei cosiddetti prezzi di trasferimento, al trattamento delle distribuzioni di utili lungo le catene di possesso societario. Parallelamente, ne dovrebbero derivare consistenti risparmi sul fronte degli oneri indiretti, a seguito della rimozione di formalità ed obblighi di carattere documentale.** In altre parole: calcolo di una base imponibile più vicina alla realtà economica effettiva; semplificazione e riduzione dei carichi amministrativi.

Per questi motivi è importante che si continui a parlare di CCCTB e non solo di CCTB, mantenendo fermo il concetto secondo cui la "Common Corporate Tax Base" deve essere anche "Consolidated".

Conseguentemente, **i gruppi transfrontalieri potranno predisporre una dichiarazione dei redditi unitaria e consolidata per l'intera attività svolta all'interno della UE e, soprattutto, rapportarsi con una sola Amministrazione finanziaria per tutte le questioni fiscali attinenti al gruppo (nella logica del cosiddetto sportello unico - one stop shop).**

Altro punto importante è il mantenimento del carattere opzionale della tassazione europea, nel senso cioè di non imporre l'adozione della CCCTB ai gruppi societari operanti nella UE, ma di consentire libertà di adesione ai soggetti interessati. Le rivoluzioni forzate rischiano di avere poca fortuna. Le opportunità offerte consentono invece una alternativa al contribuente, e possono innescare meccanismi di progressivo allineamento dei singoli ordinamenti nazionali allo standard comunitario, con effetti propulsivi di maggiore armonizzazione.

L'adozione della CCCTB, nelle intenzioni della Commissione, non dovrebbe avere un rilevante impatto sul gettito visto che proprio per eliminare le opposizioni di alcuni Paesi, la proposta prevede che ogni Stato rimane libero di stabilire autonomamente la misura dell'aliquota applicabile. Sulla questione si sono registrate voci polemiche: gli Stati membri che oggi offrono bassi livelli di tassazione societaria temono che tale impegno finisca per essere disatteso quanto meno dai fatti, intravedendo l'aliquota unica quale punto di arrivo inevitabile di un processo di armonizzazione generale.

In questa fase non appare peraltro produttivo inoltrarsi in previsioni circa la probabilità che si possa o meno affermare una aliquota unica a livello europeo e su quale ne possa essere la misura ottimale. Si tratta di

ragionamenti che presuppongono complesse analisi delle evoluzioni di scenario economico internazionale e che ci porterebbero lontano.

Né dovrebbero condizionare il futuro del progetto i timori evidenziati da alcuni Stati membri in merito alle modalità di spartizione della base imponibile determinata unitariamente in capo al gruppo. **La Commissione si è fortemente impegnata per l'individuazione di una metodologia di ripartizione basata sui tre fattori del lavoro (inteso come monte retribuzioni e numero dei dipendenti) delle attività e del fatturato, così da determinare in modo equo dove il reddito è stato generato, indipendentemente dalle politiche di pianificazione fiscale adottate dalle imprese.**

Limitiamoci ad osservare che secondo l'impostazione della proposta di direttiva le possibilità di manovra sul gettito per gli Stati sono destinate a spostarsi dal campo della base imponibile a quello della determinazione dell'aliquota. Ciò in controtendenza con la prassi dominante, che ha portato sia in Italia sia in altri Paesi ad un livellamento verso il basso delle aliquote nominali a fronte di continui aggiustamenti della base imponibile alla ricerca di nuove entrate. I risultati di questo modo di operare sono davanti ai nostri occhi: continui aggiustamenti delle regole di tassazione, effetti di doppio binario, dilazione nel tempo del riconoscimento fiscale di oneri, in alcuni casi fino a 18 anni, rischio di sovrapposizione di interventi normativi e di mancato coordinamento tra gli stessi. Le norme diventano di impossibile lettura, ed il sistema nel suo complesso perde di trasparenza. Si creano ostacoli al confronto tra imprese e si aprono maggiori occasioni di arbitraggio.

A fronte dell'attuale situazione, **diventa una forte attrattiva la prospettiva di poter operare in un quadro di riferimento normativo tendenzialmente stabile, anche se "inquinato" da possibili interventi di aggiustamento delle aliquote applicate a livello nazionale.**

D'altro canto, è innegabile che le manovre limitate alla variazione delle aliquote hanno un impatto pressoché inesistente in termini di oneri di adempimento, laddove gli interventi sulla base imponibile si rivelano sempre assai costosi per le imprese, che si trovano quindi a sostenere oneri aggiuntivi per il mero fatto di doversi attrezzare in modo adeguato per rispettare le nuove regole fiscali.

Questa osservazione ci porta a soffermarci su un ulteriore aspetto della CCCTB, quello dell'impostazione adottata per quanto riguarda i rapporti tra la nuova base imponibile e le regole di contabilizzazione osservate dalle società ai fini del bilancio civilistico.

Sul tema, la Commissione europea si è dimostrata assai sensibile, nella consapevolezza di quanto possa essere complessa la gestione di regole fiscali che si allontanano dai principi osservati in sede di redazione del conto

economico. **Ogni divergenza produce degli effetti di doppio binario, fino alla creazione di un bilancio ombra fiscale, che nel tempo diventa sempre meno comparabile con quello ufficiale.** Si tratta di aspetti che possono impattare negativamente sull'appetibilità stessa dello strumento – influenzando le decisioni delle imprese interessate all'opzione – e che finiscono in ogni caso per limitare i vantaggi dell'introduzione di una base imponibile comune, rendendo meno agevole il confronto tra imprese del livello della fiscalità effettivamente applicata.

In questa logica, ci si può rammaricare che non sia stato possibile alla Commissione prevedere l'adozione del principio della derivazione dell'imponibile dalle risultanze di bilancio, essendo stato necessario prendere atto della mancanza di uniformità di legislazione in Europa su tale aspetto e della circostanza che non tutti gli Stati membri oggi permettono un'applicazione piena degli IAS/IFRS.

Ciò non ha impedito peraltro alla Commissione di **risolvere il problema della mancanza di uniformità nelle regole di redazione dei bilanci stabilendo nella stessa proposta di Direttiva i componenti principali della CCCTB sulla base delle definizioni adottate dagli IAS/IFRS, riconoscendone in questo modo la valenza di unico linguaggio comune a tutta l'Europa, perché obbligatori in tutti i Paesi europei ai fini del bilancio consolidato.**

Valutazioni

Nel complesso, quindi, l'Associazione bancaria italiana ribadisce il proprio favore per l'iniziativa della Commissione, pur nella consapevolezza che il testo presentato rappresenta un primo passo verso la costruzione di un sistema complesso, per il cui perfezionamento occorrerà l'impegno di tutti, imprese ed istituzioni.

Gli obiettivi che la proposta della Commissione permetterebbe di conseguire sono rilevanti e rispondono alla logica di adattare il quadro normativo alle esigenze del mercato unico europeo.

La proposta di direttiva ha infatti il pregio di introdurre un linguaggio comune a livello fiscale, basato sugli IAS/IFRS, ai quali è già affidato il ruolo di linguaggio comune a livello contabile. La questione non è di poco momento, visto che oggi l'unico tributo di natura europea, l'IVA, non è applicato in modo coerente in tutti gli Stati membri proprio per la mancanza di definizioni comuni a livello continentale e finisce anch'esso per non essere pienamente armonizzato.

Inoltre, è di particolare rilievo l'attenzione posta dalla Commissione all'esigenza di codificare la cooperazione tra le diverse Amministrazioni

finanziarie nazionali, in una logica di semplificazione ed economicità della gestione degli adempimenti delle diverse componenti dei gruppi transfrontalieri.

La stessa logica di semplificazione e di riduzione dei costi per le imprese dovrà, ovviamente, essere rispettata in sede di applicazione pratica delle nuove regole.

In tale prospettiva, è necessario evitare l'esercizio di discrezionalità nazionali in sede di trasposizione della direttiva negli ordinamenti interni, specie con riferimento alle disposizioni per le quali sussistono margini interpretativi. Per contro, sarà fondamentale l'adozione di approcci coerenti da parte delle diverse Amministrazioni finanziarie, in modo da scongiurare il rischio che si determinino maggiori oneri, minore certezza giuridica e disparità competitive per le imprese con attività transfrontaliera.

L'Associazione è disponibile a contribuire ai lavori necessari per rendere la proposta di direttiva CCCTB più aderente agli obiettivi che alla stessa sono affidati, con specifica attenzione a quegli aspetti da adattare alle specifiche esigenze delle istituzioni creditizie. La convinzione è che il progetto – una volta portato compiutamente a buon fine – possa condurre ad un sistema impositivo coerente con le esigenze produttive delle imprese ed improntato ad un maggiore rispetto dei principi di certezza e stabilità normativa.

Del resto, si tratta di esigenze che lo stesso legislatore comunitario ha presenti al punto di riconoscere la valenza delle "attività commerciali autentiche" introducendo una apposita norma di salvaguardia all'interno della norma generale contro gli abusi fiscali all'interno della proposta di direttiva. Viene infatti previsto che non si considerano abusive le operazioni effettuate nell'ambito 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".

Si tratta di un messaggio importante che il legislatore comunitario indirizza non solo alle imprese, ma anche alle Amministrazioni finanziarie europee, e che riveste speciale significato in questo momento per il nostro Paese, dove il dibattito in tema di abuso del diritto tributario ha assunto toni particolarmente accesi.