



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.10.2001
COM(2001) 582 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL
PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE**

Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali

**Strategia per l'introduzione di una base imponibile consolidata per le attività di
dimensione UE delle società**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Necessità di adattare la tassazione delle società nell'UE ad un contesto in mutamento	4
3.	Incidenza delle differenze di livelli effettivi di imposizione delle società sugli incentivi ad investire nel mercato interno.....	6
4.	Soppressione degli ostacoli fiscali alle attività economiche transfrontaliere nel mercato interno	10
5.	Offrire alle società un regime fiscale con base imponibile consolidata per le loro attività di dimensioni UE.....	16
6.	Strategia per il futuro e conclusioni	21

Allegato: Sintesi dello studio su "Tassazione delle società nel mercato interno" effettuato dai servizi della Commissione [SEC(2001)1681]

1. INTRODUZIONE

La riforma della tassazione delle società nell'UE è di fondamentale importanza per raggiungere gli obiettivi di Lisbona.

L'Unione europea si è prefissa l'**obiettivo strategico** di "... diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo...". Tale obiettivo è stato fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 e ribadito dal Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001. In generale il Consiglio di Lisbona ha incitato anche a costruire un quadro normativo complessivo favorevole alle attività economiche nell'UE. La tassazione delle società può dare un contributo importante al raggiungimento di questo obiettivo e all'instaurazione di pari condizioni per tutte le imprese dell'UE. Tuttavia, mentre in altri settori sono state prese iniziative importanti, nel campo dell'imposizione fiscale poco è cambiato e gli Stati membri sono dotati fondamentalmente degli stessi regimi di tassazione delle imprese che avevano prima della creazione del mercato unico. È il momento di rimediare a questo sfasamento e l'azione è tanto più urgente alla luce dell'imminente allargamento dell'UE.

I servizi della Commissione hanno preparato uno studio approfondito su questa materia.

La comunicazione sulla "Politica fiscale dell'Unione europea" [COM(2001)260] del maggio 2001 espone sia gli obiettivi generali che una serie di priorità specifiche in materia d'imposizione diretta e indiretta. Essa contribuisce a far avanzare il processo affrontando la questione più particolare della tassazione diretta delle imprese nell'Unione europea.

Lo studio sulla "Tassazione delle società nel mercato interno", una sintesi del quale è allegata alla presente comunicazione, ha esaminato se l'applicazione degli attuali regimi di tassazione delle società nel mercato interno creino inefficienze e impediscano agli operatori di sfruttarne appieno i vantaggi. Ciò comporterebbe una perdita in termini di **benessere dell'UE e di competitività delle imprese dell'UE** e sarebbe contrario agli obiettivi di Lisbona.

Conformemente ad un mandato specifico del Consiglio, la Commissione illustra la sua strategia sulla tassazione delle imprese nell'UE per i prossimi anni.

La presente comunicazione si basa sul suddetto studio e lo integra. In essa la Commissione espone il suo punto di vista su ciò che è necessario e ciò che si può realisticamente fare nel campo dell'imposizione delle imprese nell'UE nei prossimi anni per **adeguare l'imposizione delle società nell'UE al nuovo contesto economico e per rendere più efficiente il mercato interno eliminando gli ostacoli fiscali**. A tal fine sono presentate a conclusione della comunicazione una serie d'iniziative concrete.

I due documenti assolvono insieme il mandato dato alla Commissione dal Consiglio dei ministri del luglio 1999 di studiare l'impatto delle differenze tra i livelli effettivi di tassazione delle imprese negli Stati membri sulla localizzazione delle attività economiche e degli investimenti nonché l'incidenza delle disposizioni fiscali che costituiscono ostacoli alle attività economiche transfrontaliere nel mercato interno e d'individuare i possibili rimedi.

Piccolo compendio delle iniziative prese a livello europeo in materia d'imposizione delle società

Alla tassazione delle società è stata riservata un'attenzione particolare fin dalla fondazione delle Comunità europee, in quanto rappresenta un elemento importante, prima dell'istituzione e poi del completamento, del mercato interno. Sono stati eseguiti numerosi studi, tra cui la relazione Neumark del 1962 e la relazione Tempel del 1970, e sono state adottate una serie d'iniziative intese a raggiungere un certo grado di armonizzazione dei sistemi d'imposizione, della base imponibile e anche delle aliquote. La Commissione ha presentato adeguate proposte di direttive nel 1975 e proposte più incentrate sulla compensazione delle perdite nel 1984 e 1985, che sono state in seguito ritirate. Un progetto di proposta del 1988 per l'armonizzazione della base imponibile delle imprese non è mai stato presentato a causa della riluttanza manifestata dalla maggior parte degli Stati membri.

Riconoscendo che le suddette iniziative non davano risultati, nel 1990 la Commissione, nella comunicazione sulla tassazione delle società [SEC(90)601] propose che, fatto salvo il principio di sussidiarietà, tutte le iniziative fossero definite attraverso un processo di consultazione degli Stati membri. In tal modo sono state infine adottate nel luglio 1990 due direttive e una convenzione che si basavano su proposte elaborate dalla Commissione alla fine degli anni '60 [la direttiva 90/434/CEE sulle fusioni, la direttiva 90/435/CEE sulle società madri e figlie e la convenzione 90/436/CEE sull'arbitrato]. Una proposta di direttiva sulla contabilizzazione transfrontaliera delle perdite da parte delle imprese [COM(90)595] è tuttora all'esame del Consiglio. Nel 1994 la Commissione ha ritirato una prima proposta di direttiva intesa a sopprimere le ritenute alla fonte sui pagamenti transfrontalieri degli interessi e dei diritti fra società di Stati membri diversi. Una nuova proposta è stata però presentata nel 1998 [COM(1998) 67].

L'approccio del 1990 è stato sviluppato nel 1996/1997 in un'altra comunicazione della Commissione [COM(97)495]. Il 'pacchetto fiscale', e in particolare il codice di condotta sull'imposizione delle imprese, hanno introdotto una nuova dimensione nella discussione. L'approccio basato sul mercato unico è stato integrato con gli obiettivi di stabilizzare le entrate degli Stati membri e di promuovere l'occupazione, che sono stati ripresi e nuovamente valutati nella già citata recente comunicazione sulle priorità della politica fiscale dell'UE.

Nel 1999/2000 il Consiglio ha chiesto alla Commissione di effettuare uno studio globale sulla tassazione delle società per completare i lavori in corso sul 'pacchetto fiscale' deciso dai ministri delle Finanze dell'UE nel dicembre 1997.

2. NECESSITÀ DI ADATTARE LA TASSAZIONE DELLE SOCIETÀ NELL'UE AD UN CONTESTO IN MUTAMENTO

La relazione Ruding del 1992 ebbe un impatto limitato.

L'ultimo studio esauriente sulla tassazione delle società nella Comunità europea è stata la "relazione del comitato di esperti indipendenti ad alto livello" del 1992, nota come relazione Ruding. Rispondendo ad un incarico della Commissione, la relazione esaminava il rapporto tra i regimi di tassazione delle imprese e il funzionamento del futuro mercato interno. Le sue dettagliate e preziose risultanze e raccomandazioni hanno però incontrato poco sostegno e non hanno potuto determinare grandi progressi.

Il mercato interno e la globalizzazione hanno mutato il contesto dell'imposta sulle società nell'UE.

Oggi l'evoluzione generale richiede una nuova valutazione della strategia dell'UE nel campo della tassazione delle imprese. Dai primi anni novanta **è cambiato il quadro economico** generale.

- Si è assistito nell'UE ad un'ondata di fusioni e acquisizioni internazionali.
- L'emergere del commercio elettronico e la maggiore mobilità dei fattori economici rende più difficile definire e salvaguardare la base dell'imposta sulle società.
- L'integrazione economica nel mercato interno e nell'Unione economica e monetaria continua a progredire e gli ostacoli non

fiscali, economici, tecnologici e istituzionali agli scambi transfrontalieri continuano ad essere abbattuti.

- Le grandi società europee considerano ormai l'intera UE come il loro "mercato nazionale" e cercano di conseguenza di dotarsi di strutture commerciali di dimensioni effettivamente europee. Ne consegue in tutta l'UE una riorganizzazione e centralizzazione delle funzioni commerciali entro un gruppo di società.
- Gli interessi dei contribuenti, siano essi società o privati cittadini, ricevono ora maggiore attenzione.
- Esiste ora, grazie al codice di condotta sulla tassazione delle imprese, un'analoga azione di sostegno nell'ambito dell'OCSE e anche all'applicazione delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato, la prospettiva reale di sopprimere i pregiudizievoli regimi fiscali preferenziali nel mercato interno.

Tutti gli elementi dei regimi di tassazione delle imprese dell'UE acquistano importanza.

Alla luce di questi sviluppi, aumenta quasi automaticamente **l'importanza di tutte le caratteristiche dei regimi di tassazione delle imprese**. Ciò è dovuto al fatto che gli Stati membri competono con *tutti* gli elementi dei loro regimi fiscali, sia specifici che strutturali, per far sì che gli investimenti e le attività economiche siano localizzati sul loro territorio.

L'allargamento accentuerà questa evoluzione.

Molti di questi sviluppi, che sollevano nuovi problemi e amplificano quelli esistenti in materia di tassazione delle società e delle loro operazioni di portata europea, saranno accelerati dall'**allargamento**. Vi è perciò chiaramente il bisogno di adattare la tassazione delle società nell'UE a questo contesto in mutamento.

Vari requisiti determinano l'efficienza del regime europeo di tassazione delle società e la competitività delle imprese dell'UE.

Per valutare nella sua totalità l'importanza di questi problemi e prevedere le possibili soluzioni, è necessario prendere in considerazione l'**efficienza economica**. Sotto il profilo economico, per essere sia efficiente che favorevole alla competitività delle imprese europee, la tassazione delle società nel mercato interno deve:

- Contribuire all'competitività internazionale delle imprese dell'UE, in linea con l'obiettivo strategico definito dal Consiglio Europeo di Lisbona.
- garantire che le considerazioni fiscali alterino il meno possibile le decisioni economiche degli operatori;
- evitare che le imprese debbano sostenere costi non necessari e indebitamente elevati per conformarsi alla legislazione e affrontare ostacoli fiscali per svolgere attività economiche transfrontaliere;
- non escludere la possibilità di una concorrenza fiscale generale, pur combattendo tutte le forme di concorrenza fiscale pregiudizievoli o economicamente indesiderabili.

Ma gli effetti benefici generali possono essere accertati solo con una valutazione economica più ampia.

Un regime di tassazione delle società che consegua questi obiettivi in linea di principio aumenterà il benessere. Tuttavia, per stimare il livello

globale di benessere dovranno essere presi in considerazione anche il finanziamento e la fornitura di beni e servizi pubblici, il loro complesso rapporto con il gettito fiscale e l'efficienza della pubblica amministrazione.

Inoltre, come si indica nella già menzionata comunicazione sulla "Politica fiscale dell'Unione europea" [COM(2001)260], nel contesto comunitario la politica fiscale deve sostenere e rafforzare altri obiettivi politici dell'UE. Ciò vale anche per la politica d'imposizione delle società.

3. INCIDENZA DELLE DIFFERENZE DI LIVELLI REALI DI TASSAZIONE DELLE SOCIETÀ SUGLI INCENTIVI AD INVESTIRE NEL MERCATO INTERNO

Oggetto dell'analisi

Aliquote d'imposizione effettiva marginale e media delle società.

Lo studio dei servizi della Commissione sulla tassazione delle società presenta stime delle aliquote d'imposizione effettive sulle società (marginali e medie) relative agli investimenti nazionali e transnazionali nei 15 Stati membri dell'UE (nonché, in alcuni casi, negli USA e in Canada), tenendo conto di diverse forme d'investimento nel settore manifatturiero e di diverse fonti di finanziamento.

Il metodo di calcolo delle aliquote d'imposta effettive

Gli indicatori più comunemente utilizzati per analizzare l'impatto della tassazione sulle decisioni d'investimento delle società fanno riferimento ad approcci basati sullo studio di situazioni ipotetiche e presuppongono il calcolo e il confronto dell'onere fiscale effettivo degli ipotetici progetti d'investimento futuri o, in alternativa, dell'onere fiscale effettivo di ipotetici modelli di comportamento futuri delle imprese; per i calcoli ci si basa sulle caratteristiche giuridiche dei regimi fiscali.

Tali approcci permettono confronti internazionali e sono specialmente concepiti per fornire un quadro generale degli incentivi all'investimento ascrivibili alle diverse normative fiscali nazionali nonché al funzionamento del regime fiscale internazionale.

Per calcolare l'onere effettivo dell'imposta sulle società si possono utilizzare altri approcci metodologici, basati su dati storici. Essi affrontano questioni diverse da quelle oggetto del presente studio e possono portare a risultati diversi.

Nello studio dei servizi della Commissione i calcoli principali si basano su un metodo che consiste nel calcolare l'onere fiscale effettivo degli ipotetici progetti d'investimento futuri nel settore manifatturiero. In termini tecnici, l'analisi si basa su una metodologia riveduta e ampliata del cosiddetto approccio King & Fullerton, messa a punto da Devereux e Griffith (1998). Questo calcolo è integrato da dati derivanti dall'applicazione del modello "European Tax Analyzer" che utilizza l'approccio dell'impresa modello messo a punto dall'Università di Mannheim.

Le aliquote effettive sono state calcolate per un investimento cosiddetto "marginale" (investimento il cui tasso di rendimento al netto d'imposta è appena pari al tasso d'interesse alternativo di mercato) o per un progetto di investimento "inframarginale" o "medio" (ossia un progetto che realizza un extra profitto).

Va notato che i risultati numerici dipendono fortemente dalle ipotesi utilizzate per definire sia l'investimento ipotetico e il futuro comportamento dell'impresa che il contesto economico. Le differenze relative ai presupposti sui quali poggiano l'ipotetico investimento e il contesto economico considerati possono dar luogo a risultati numerici leggermente diversi.

Inoltre, questi approcci non consentono di tener conto nel calcolo di tutti gli elementi pertinenti dei regimi fiscali. Tuttavia, gli elementi essenziali dei sistemi fiscali, quali le aliquote, e i principali elementi delle basi imponibili e dei regimi impositivi sono inclusi.

La metodologia economica consente di giungere a conclusioni generali preziose, ma è necessaria una certa prudenza.

L'ampia gamma di dati ottenuti non pretende di rappresentare dei "valori universalmente validi" dell'effettivo onere fiscale esistente nei vari paesi, bensì si limita a **fornire indicatori o a illustrare interrelazioni in una serie di situazioni pertinenti**. Infatti, le aliquote d'imposta effettive relative ad un determinato Stato membro dipendono dalle caratteristiche del progetto d'investimento specifico e dalla metodologia applicata.

Si possono tuttavia formulare, in base ai risultati ottenuti, alcune **conclusioni generali**, che possono spiegare in che modo i regimi fiscali degli Stati membri creino incentivi ad una determinata allocazione delle risorse. Una caratteristica che colpisce nell'analisi quantitativa è che nell'intera gamma di situazioni diverse **le conclusioni e interpretazioni pertinenti restano relativamente costanti**.

Tenendo conto del fatto che i risultati quantitativi dipendono fortemente dalle ipotesi sottostanti e che i metodi applicati non consentono d'includere nel calcolo tutti gli elementi rilevanti della tassazione, **i risultati numerici** dovrebbero essere intesi come **sintesi e quantificazione delle caratteristiche essenziali del sistema fiscale**, come accade per qualsiasi calcolo basato su metodi prospettici.

Di per sé l'analisi non fornisce prove empiriche dell'impatto della tassazione sulle decisioni economiche reali. È vero che gli **studi empirici indicano che vi è una correlazione tra la tassazione e le decisioni di localizzazione degli investimenti**, ma a causa delle insufficienze delle metodologie esistenti e della mancanza di dati nessuna di tali metodologie poteva essere impiegata efficacemente per lo studio dei servizi della Commissione senza ampliare considerevolmente la portata del lavoro.

La tassazione è solo uno dei fattori che determinano le decisioni d'investimento e di finanziamento.

L'imposizione fiscale è naturalmente solo uno dei fattori che determinano le decisioni d'investimento e di finanziamento. Sono importanti, per il comportamento degli investitori, anche una serie di altre condizioni strutturali ed economiche. I fattori relativamente più importanti variano molto a seconda di ciascun tipo di decisione d'investimento.

Neutralità ed effetti distorsivi

Vi sono forti differenze tra le aliquote fiscali effettive all'interno dell'UE.

Anche tenendo conto delle suddette considerazioni, i risultati dell'analisi quantitativa del 1999 sono alquanto rivelatori. Vi è una **notevole variazione nell'onere fiscale effettivo** che gli investitori devono sostenere nei vari Stati membri e nel modo in cui ciascun paese tratta gli investimenti verso e da altri paesi (cfr. le tabelle alla fine della comunicazione).

La forcella delle differenze tra le aliquote domestiche effettive dell'imposta sulle società è di circa 37 punti percentuali nel caso di un investimento marginale (tra -4,1% e 33,2%) e di circa 30 punti percentuali nel caso di un investimento più redditizio (tra il 10,5% e il

39,7%).

Nell'analisi internazionale la forcella di variazione delle aliquote d'imposta effettive per le controllate insediate in diversi paesi può anche essere superiore a 30 punti percentuali. Analogamente, la forcella di variazione delle aliquote d'imposta effettive per le controllate operanti in un determinato paese può essere superiore a 30 punti percentuali, a seconda del luogo d'insediamento della società madre.

In tutti gli Stati membri i sistemi fiscali tendono a favorire gli investimenti in beni immateriali e nei macchinari e l'indebitamento è di gran lunga la fonte di finanziamento più efficiente sotto il profilo fiscale.

Tutti gli indicatori, sia nazionali che transfrontalieri, rivelano una notevole coerenza riguardo alla posizione relativa degli Stati membri, soprattutto nei posti più elevati e in quelli più bassi della scala.

Laddove l'analisi nazionale è aggiornata per tener conto dei regimi fiscali del 2001, il quadro generale resta in gran parte immutato rispetto al 1999. Tuttavia, in seguito all'andamento generalmente discendente delle aliquote d'imposta stabilite al livello legislativo (anche se, ad eccezione della Germania, le riduzioni sono relativamente piccole), gli investimenti più redditizi hanno beneficiato in vari paesi di riduzioni delle aliquote d'imposta effettive. Di conseguenza, la forcella delle differenze tra le aliquote d'imposta effettive per gli investimenti domestici è diminuita nel caso degli investimenti più redditizi da 30 a 26 punti percentuali.

Queste forti differenze possono **incidere sulla competitività internazionale delle società dell'UE** insediate in Stati membri diversi e possono rappresentare **un incentivo a scegliere le localizzazioni degli investimenti più favorevoli sotto il profilo fiscale**, localizzazioni che non sarebbero necessariamente le più efficienti se si prescindesse dall'aspetto fiscale. Se questo è effettivamente il caso, le differenze nei livelli d'imposizione effettiva delle società possono comportare un'allocazione non efficiente delle risorse e, pertanto, dei costi del benessere. Lo studio non ha cercato di quantificare l'entità di perdite di efficienza o di costi del benessere eventualmente associati a differenze esistenti nelle aliquote effettive delle imposte sulle società applicate nell'Unione europea. **L'entità delle differenze e della dispersione delle aliquote meritano tuttavia un'attenzione speciale**, pur considerando che alcuni fattori esterni, come pure i vari fini legittimi delle politiche fiscali, possono giustificare una certa deviazione dall'obiettivo della neutralità dell'imposizione.

*L'aliquota
nominale
nazionale globale
è il fattore fiscale
più importante
che incide sulla
competitività,*

Lo scarto a livello dell'UE non può essere motivato da un unico aspetto del sistema fiscale nazionale. Tuttavia, l'analisi dei sistemi generali tende a mostrare che – lasciando da parte i regimi fiscali preferenziali - le diverse aliquote nominali nazionali (aliquote previste dalla legge, sovrainposte e imposte locali) possono spiegare molte delle differenze tra paesi in fatto di aliquote effettive d'imposta sulle società, nel quadro dell'analisi sia nazionale che transnazionale. **Le differenze tra le**

sugli incentivi a investire e sulle decisioni di finanziamento.

aliquote d'imposta compensano ampiamente gli scarti nella base imponibile. Si deve tener conto di queste conclusioni quando si esaminano gli effetti di compensazione sull'onere fiscale effettivo di un'ampia base imponibile rispetto ad un'aliquota d'imposta relativamente bassa. L'incidenza relativa delle aliquote nella determinazione dell'onere fiscale effettivo delle società aumenta quando aumenta la redditività dell'investimento. Di conseguenza, **gli eventuali effetti compensativi di una base imponibile inferiore sulle aliquote effettive tendono a scomparire quando la redditività aumenta.**

Nella misura in cui il fattore fiscale è importante, l'introduzione di un'aliquota comune nell'UE determinerebbe probabilmente una riduzione delle inefficienze legate alla localizzazione.

Simulando l'impatto di un'ipotetica armonizzazione di determinati elementi dei sistemi d'imposizione considerati separatamente, si osserva quanto segue:

- **introdurre un'aliquota legale comune nell'UE avrebbe un impatto significativo diminuendo la dispersione** - sia tra le società madri che tra le controllate - delle aliquote effettive marginali e medie in tutti gli Stati membri; nessun altro scenario di politica fiscale ha un impatto così rilevante;
- **gli scenari basati sull'introduzione di una base imponibile comune o di un sistema che consista nell'applicare la definizione di base imponibile del paese di residenza** ai profitti realizzati da una multinazionale in tutta l'UE **tende ad accrescere la dispersione nelle aliquote effettive** se le aliquote nominali sono complessivamente mantenute costanti.

Va notato tuttavia che queste conclusioni sono il risultato di un'analisi statica e non considerano pertanto gli effetti dinamici e le possibili reazioni dovute all'armonizzazione di particolari elementi di tassazione presi separatamente. In un contesto dinamico è possibile che la trasparenza associata all'armonizzazione della base imponibile provochi una convergenza delle aliquote legali d'imposta sulle società, determinando così una minore dispersione nelle aliquote effettive.

L'analisi quantitativa eseguita nello studio dei servizi della Commissione ha delineato un quadro delle differenze esistenti nell'UE in fatto di aliquote d'imposta sulle società nonché delle ragioni alla base di tali differenze, riferendosi ad un contesto teorico fondato e internazionalmente riconosciuto. La Commissione desidera richiamare l'attenzione sui principali risultati di tale quadro: vi sono nell'UE grandi differenze tra le aliquote effettive e il principale fattore fiscale all'origine di tali differenze è l'aliquota nazionale nominale. Quando verranno eliminati nell'UE i regimi fiscali preferenziali pregiudizievoli, le differenze nelle aliquote nominali offriranno possibilità di arbitraggio alternative. Nel contesto dell'imminente allargamento questa tendenza potrebbe aggravarsi.

Lo studio dei servizi della Commissione non ha analizzato l'evoluzione nel tempo delle aliquote effettive né gli effetti della concorrenza fiscale. Esso non ha nemmeno, come già menzionato, valutato l'entità delle possibili perdite di benessere associate alle differenze esistenti nelle

aliquote effettive delle imposte sulle società degli Stati membri. In questo momento, pertanto, la Commissione non dispone di prove convincenti per indurla a raccomandare azioni particolari di ravvicinamento delle aliquote nazionali o la fissazione di un'aliquota minima d'imposta sulle società.

Il livello dell'imposizione è una materia sulla quale decidono gli Stati membri.

Inoltre, l'obiettivo della neutralità dell'imposta non è ovviamente l'unica finalità legittima della politica fiscale e la tassazione rappresenta in ultima analisi una scelta politica e un compromesso tra la pura e semplice efficienza economica e altri legittimi fini politici. In quale misura le possibili inefficienze del mercato interno dovute alle differenti pratiche nazionali in fatto di tassazione delle società siano accettabili è in ultima analisi una questione di scelta politica.

A questo proposito è opportuno ricordare che: "Spetta tuttavia agli **Stati membri decidere il livello di imposizione fiscale** in tale settore, conformemente al principio di **sussidiarietà**", come si afferma nella recente comunicazione sulla politica fiscale nell'Unione europea [COM(2001)260].

La Commissione sorveglierà tuttavia attentamente l'andamento dei livelli effettivi dell'imposizione sulle società negli Stati membri, per comprendere gli effetti dinamici delle riforme in corso.

4. SOPPRESSIONE DEGLI OSTACOLI FISCALI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE TRANSFRONTALIERE NEL MERCATO INTERNO

Affrontare gli ostacoli

Le attività economiche transfrontaliere nel mercato interno incontrano ancora notevoli ostacoli nel campo della tassazione delle società.

Lo studio dei servizi della Commissione ha individuato una serie di settori in cui i regimi d'imposizione delle società contengono o determinano **ostacoli** agli scambi transfrontalieri, all'insediamento o agli investimenti oppure frenano le attività economiche transfrontaliere nel mercato interno. Gli oneri fiscali o i costi di conformità dovuti a tali ostacoli e legati allo svolgimento di attività commerciali in più di uno Stato membro **tolgono competitività internazionale alle imprese europee e determinano uno spreco di risorse**. Nello studio i vari ostacoli sono analizzati nei dettagli e la sintesi allegata alla presente comunicazione fa un quadro generale dei principali problemi, che sono esposti di seguito.

- Gli utili devono essere allocati alle condizioni prevalenti con una registrazione contabile separata, ossia operazione per operazione. Ciò provoca tra l'altro numerosi problemi per quanto riguarda il trattamento fiscale dei **prezzi di trasferimento** all'interno dei gruppi, in particolare in termini di elevati costi e rischi di duplice imposizione.
- I **flussi di reddito transfrontalieri** tra società collegate sono spesso soggetti ad un'imposizione supplementare. In particolare, le ritenute alla fonte sulle distribuzioni *bona-fide* di dividendi tra società dello stesso gruppo, sugli interessi e i diritti contengono il rischio della

duplice imposizione e non corrispondono alla nozione di mercato interno. Inoltre il campo d'applicazione della direttiva sulle società madri e figlie (90/435) è troppo limitato e l'attuazione della direttiva varia molto da uno Stato membro all'altro, il che ne riduce l'efficacia.

- Le forti restrizioni cui è soggetta la **compensazione transfrontaliera delle perdite** possono determinare una duplice imposizione (economica). In generale, le perdite delle controllate non sono "fiscalmente efficaci" al livello delle società madri europee e le perdite degli stabilimenti permanenti possono solo in particolari circostanze essere compensate dagli utili della sede centrale.
- Le **operazioni di ristrutturazione transfrontaliere** generano consistenti oneri fiscali. La direttiva sulle fusioni (90/434) prevede il rinvio dell'imposta sulle società per tali operazioni, ma il suo campo d'applicazione è troppo limitato e la sua attuazione varia molto da uno Stato membro all'altro, il che ne riduce l'efficacia. Le imposte sui redditi di capitale e sul trasferimento di titoli in occasione di operazioni di ristrutturazione transfrontaliere sono spesso proibitive, costringendo le società a non trasformare le proprie strutture economicamente non del tutto ottimali.
- L'esistenza di diritti impositivi contrastanti comporta un forte rischio di duplice imposizione. Ciò vale per tutti i problemi precedentemente individuati come ostacoli. I problemi specifici relativi alle **convenzioni sulla duplice imposizione** nell'UE aumentano le difficoltà.
- Alcuni regimi di tassazione contengono **disposizioni favorevoli agli investimenti interni**. Ad esempio, una serie di Stati membri hanno tuttora sistemi d'imputazione che concedono particolari crediti fiscali solo agli azionisti nazionali.
- La maggior parte di questi problemi provengono dal fatto che le società dell'UE devono conformarsi a **quindici normative fiscali differenti**. Considerando che queste società operano sempre più nell'UE come in **un unico mercato**, questa situazione è contraria a piani e strutture d'impresa economicamente efficienti. La molteplicità di legislazioni, convenzioni e pratiche fiscali comporta costi di conformità elevati e rappresenta di per sé una barriera ad attività economiche transfrontaliere.

Alla radice degli ostacoli vi sono le 15 giurisdizioni fiscali del mercato interno.

Sono necessarie soluzioni sia mirate che globali per superare questi ostacoli.

Vi sono due tipi di possibili soluzioni per eliminare gli ostacoli al mercato interno nel campo della tassazione delle società: quelle che prendono di mira i singoli ostacoli e quelle che affrontano globalmente tutti gli ostacoli o la maggior parte di essi in un'unica azione. Entrambi i tipi di soluzione mirano ad eliminare il rischio della duplice imposizione e dell'onere fiscale nelle ristrutturazioni transfrontaliere e a ridurre i costi e l'incertezza giuridica. Entrambe presentano vantaggi e svantaggi specifici.

A parere della Commissione solo una **strategia a due livelli** offre una prospettiva realistica di eliminare gli ostacoli e assicura che le potenzialità del mercato interno siano pienamente realizzate e gli obiettivi

di Lisbona raggiunti.

- Le misure mirate serviranno a risolvere i problemi più urgenti a breve e medio termine.
- Un approccio globale, grazie al quale una base imponibile unica e consolidata per l'imposta sulle società sarà applicata alle attività di livello UE delle società, consentirà una soluzione di fondo e a più lungo termine.

Sono necessarie come primo passo azioni mirate in settori specifici.

Le misure specifiche sono comunque necessarie a breve termine per migliorare l'attuale legislazione UE in materia d'imposizione delle società e per assicurare, mediante appropriate iniziative non legislative (soft law) e con la collaborazione di tutte le parti interessate, che essa sia applicata in modo uniforme. Alcune misure, come le iniziative per risolvere i problemi posti dalle convenzioni sulla duplice imposizione, possono allo stesso tempo rappresentare **fasi preparatorie di un progetto globale**, altre misure continueranno ad essere necessarie (ad esempio quelle relative alle operazioni di ristrutturazione transfrontaliere). L'attenzione si concentrerà pertanto nel futuro immediato sul miglioramento delle norme attuali e della loro applicazione.

Misure mirate

La Commissione elaborerà, di concerto con gli Stati membri, orientamenti sull'impatto della giurisprudenza della CGE.

Lo studio constata che sarebbe opportuno sviluppare una più ampia comprensione dell'impatto delle più importanti sentenze della Corte di giustizia europea (CGE) sulle disposizioni fiscali degli Stati membri relative alle società e sulle convenzioni relative alla duplice imposizione. La Commissione ritiene che la pubblicazione di orientamenti in questo campo sarebbe utile non solo agli Stati membri, ma anche alle imprese e ai tribunali nazionali. Tali orientamenti favorirebbero il rispetto del trattato e contribuirebbero significativamente alla rimozione degli ostacoli fiscali nel mercato interno. Nella misura più ampia possibile si dovrebbe coinvolgere in questa iniziativa il Parlamento europeo tramite i meccanismi di consultazione esistenti.

→ La Commissione propone di elaborare **orientamenti per le più importanti sentenze della CGE** e di coordinare, con appropriate Comunicazioni della Commissione, la loro applicazione. Essa continuerà e amplierà pertanto il suo programma di riunioni con gli Stati membri iniziato nel 2001.

La Commissione proporrà di estendere e migliorare le direttive esistenti in materia d'imposizione

È ampiamente riconosciuto che la direttiva sulle società madri e figlie e la direttiva sulle fusioni hanno svolto una funzione importante nella rimozione degli ostacoli fiscali che limitavano l'attività dei gruppi di società nell'UE. La Commissione ha già presentato proposte di modifica delle direttive nel 1993 [COM(93)293]. Lo studio indica la possibilità di seguire vari cammini per estendere e migliorare le direttive in modo da coprire una gamma più ampia di società, d'imposte e di operazioni. In particolare dovrebbero entrare nel loro campo di applicazione tutte le entità soggette all'imposta sulle società e in special modo le società che

diretta.

saranno rette in futuro con lo statuto di società europea (*Societas Europae* - SE).

La Commissione pubblicherà degli orientamenti sui più importanti problemi di attuazione.

La direttiva sulle società madri e figlie dev'essere modificata in modo da contemplare le partecipazioni dirette e indirette. In alternativa si può ipotizzare un abbassamento della soglia di partecipazione minima, che avrebbe un effetto correttivo analogo. Nei casi in cui si applica la direttiva sulle fusioni, l'imposta sul trasferimento percepita nelle operazioni di ristrutturazione transfrontaliere (in particolare sulle immobilizzazioni) dovrebbe essere inclusa nelle direttive sulla raccolta di capitali [69/335/CEE e 85/303/CEE]. Devono inoltre essere meglio chiariti i campi di applicazione e talune importanti disposizioni di tali direttive.

- La Commissione darà la priorità alla presentazione dal 2003 di **modifiche** alle proposte esistenti di estensione delle direttive sulle fusioni e sulle società madri e figlie, dopo aver tenuto consultazioni tecniche con gli Stati membri nel corso del 2002.
- Allo stesso tempo la Commissione pubblicherà **orientamenti particolareggiati** su come ritiene che debbano essere applicate tali disposizioni, soprattutto quelle relative all'evasione fiscale e agli abusi.

È necessario trovare una soluzione innovativa per la compensazione transfrontaliera delle perdite .

Il problema della compensazione transfrontaliera delle perdite è uno dei più importanti per l'industria e allo stesso tempo uno dei più difficili da risolvere con misure specifiche. Lo studio ha esaminato due misure piuttosto diverse tra loro, che porterebbero ai seguenti risultati alternativi:

- una versione modificata della già esistente **proposta della Commissione** in questo campo [COM(90)595], che consentirebbe alle società madri di tener conto delle perdite registrate dai loro stabilimenti permanenti e dalle loro controllate situate in un altro Stato membro;
- un regime più completo di consolidamento del reddito del gruppo secondo il modello del **sistema danese d'imposizione congiunta**, che in taluni casi consente alle società madri danesi di scegliere di essere tassate in danimarca unitamente alle loro filiali e alle controllate estere, tenendo conto delle perdite subite da tali controllate e filiali; si cerca in tal modo di ottenere una maggiore simmetria tra la tassazione degli utili e la compensazione delle perdite.

La Commissione ritirerà comunque la sua attuale proposta di direttiva in questo campo.

Poiché gli Stati membri si sono mostrati restii a prendere in considerazione delle iniziative al livello UE in questo campo, è necessario un **nuovo ciclo d'incontri tecnici preparatori** prima di avviare qualsiasi azione. Le discussioni dovranno tenere presente che il problema della compensazione delle perdite e dell'eventuale consolidamento al livello del gruppo è intimamente legato alle soluzioni

globali espone di seguito.

→ La Commissione **ritirerà la sua vecchia proposta di direttiva** sulla compensazione transfrontaliera delle perdite e, a partire dal 2002, convocherà riunioni di consultazione con gli Stati membri per esaminare le possibilità tecniche di compiere progressi in questo campo. Parallelemente all'avanzamento nella ricerca di soluzioni globali, essa esaminerà in particolare il modello danese e riferirà sulle sue intenzioni legislative in proposito entro la fine del 2003.

Vi sono metodi efficaci di evitare o sopprimere la duplice imposizione derivante dai prezzi di trasferimento.

Gli ostacoli e i problemi individuati in materia di tassazione delle operazioni interne ai gruppi di società (prezzi di trasferimento) sono di varia natura, ma sono tutti rilevanti e richiedono un intervento urgente. La Commissione ritiene importante tener conto dei legittimi interessi delle amministrazioni tributarie e delle imprese e **mettere a punto pratiche accettate da tutte le parti** in questo campo. Questo obiettivo può essere raggiunto mediante un **dialogo al livello dell'UE**.

Dovrebbero essere incoraggiati accordi preliminari sui prezzi e il coordinamento tra gli Stati membri e tra questi ultimi e le imprese.

Ad esempio, la Commissione desidera incoraggiare gli Stati membri ad introdurre o ad ampliare i programmi bilaterali o multilaterali per **accordi preliminari sui prezzi**. Essa propone anche di **coordinare meglio tra gli Stati membri i requisiti relativi alla documentazione** e l'applicazione dei **vari metodi**. Tale coordinamento dovrebbe basarsi, integrandole, sulle attività dell'OCSE in questo campo. Tutte queste iniziative ridurrebbero i costi di conformità e l'incertezza relativa ai prezzi di trasferimento.

La convenzione sull'arbitrato dev'essere perfezionata e trasformata in uno strumento di diritto UE.

Altri settori richiedono soluzioni più tradizionali. La convenzione sull'arbitrato (la cui proroga dev'essere ancora ratificata in tutti gli Stati membri) è in vigore da numerosi anni, ma la sua applicazione pone ancora molti problemi. Data la rilevanza di tali problemi e il carattere unico della **convenzione sull'arbitrato**, la Commissione riconosce che il suo miglioramento rappresenta una priorità. I punti deboli della convenzione devono essere soppressi e le sue disposizioni dovrebbero essere assoggettate all'interpretazione della Corte di giustizia, di preferenza trasformando la convenzione in uno strumento di diritto comunitario. Inoltre, fatta salva l'introduzione di clausole di salvaguardia per prevenire strategie fiscali aggressive, dovrebbe essere istituito un quadro entro il quale le amministrazioni tributarie interessate potrebbero trovare un accordo preliminare o almeno consultarsi prima di applicare adeguamenti dei prezzi di trasferimento.

- La Commissione intende convocare nella prima metà del 2002 un **'Forum congiunto sui prezzi di trasferimento'** a carattere permanente con rappresentanti degli Stati membri e delle imprese al fine di:
 - esaminare le questioni che possono essere affrontate senza ricorrere ad iniziative legislative, ad esempio definire e scambiare le pratiche migliori in materia di accordi preliminari sui prezzi e requisiti di documentazione;
 - esaminare le possibilità di migliorare e rendere più uniformi i metodi di fissazione dei prezzi di trasferimento mantenendosi entro gli orientamenti dell'OCSE;
 - esaminare le necessarie migliorie da apportare alla convenzione sull'arbitrato in vista della presentazione di una proposta di direttiva nel 2003, che trasformerebbe la convenzione in uno strumento della legislazione comunitaria.
- La Commissione determinerà il carattere di altre eventuali iniziative alla luce delle discussioni del Forum, tenendo conto tra l'altro del fatto che l'attuale convenzione sull'arbitrato spira nel 2005.

Un approccio comune al problema delle convenzioni per la prevenzione della duplice imposizione contribuirà a superare le attuali difficoltà.

Se da un lato è evidente che gli Stati membri interessati completino la serie di convenzioni sulla duplice imposizione con gli altri Stati membri, dall'altro nessun'altra azione specifica si presenta come soluzione "ovvia" ai complessi problemi che tali convenzioni pongono nell'UE. La Commissione ritiene ad ogni modo che le attuali convenzioni tra Stati membri in materia fiscale debbano essere migliorate per rispondere maggiormente ai principi del mercato interno sanciti nel trattato e che la politica delle convenzioni con i paesi terzi debba essere **meglio coordinata**. È inoltre assolutamente indispensabile prevedere un arbitrato vincolante allorché sorgono conflitti tra le parti firmatarie riguardo all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che possono sfociare nella duplice imposizione o nell'assenza d'imposizione.

La Commissione crede nella prospettiva di una versione UE del modello di convenzione OCSE.

A parere della Commissione il modo più proficuo di procedere coerentemente verso questi obiettivi è, a lungo termine, di concordare una **versione UE del modello di convenzione dell'OCSE e del suo commento** (o di taluni articoli), che soddisfi le esigenze specifiche dell'appartenenza all'UE. Questa iniziativa lascerebbe inalterato il sistema bilaterale esistente. Essa richiederebbe naturalmente accurati preparativi tecnici da effettuare di concerto con gli Stati membri.

→ In seguito a discussioni tecniche con gli Stati membri, la Commissione intende presentare nel 2004 una **comunicazione** sulla necessità di adattare talune disposizioni delle **convenzioni sulla duplice imposizione** in base al modello dell'OCSE, al fine di renderle conformi ai **principi del trattato**. Questo sarebbe un primo passo verso l'eventuale elaborazione di un modello UE di convenzione fiscale.

Naturalmente, la Comunità e i suoi Stati membri dovrebbero allo stesso tempo continuare a sostenere l'attività all'interno dell'OCSE relativa sia ai prezzi di trasferimento che alle convenzioni sulla duplice imposizione.

Si deve tener conto delle piccole e medie imprese.

Va notato che nessuno delle suddette possibili soluzioni è diretta specificamente alle grandi o alle piccole e medie imprese. È però conseguente alla natura dei problemi e dei loro effetti che anche le **piccole e medie imprese** attive a livello internazionale **trarranno giovamento** dalla soppressione degli ostacoli fiscali. Vi sono in generale ottimi motivi per prevedere adeguate misure di semplificazione e standardizzazione a favore delle piccole e medie imprese, per ridurre i costi di conformità fiscale. A seconda del tipo di misura, tali iniziative possono essere condotte a livello nazionale o invece essere sostenute esplicitamente a livello UE, com'è già il caso in materia di IVA.

5. OFFRIRE ALLE SOCIETÀ UN REGIME FISCALE CON BASE IMPONIBILE CONSOLIDATA PER LE LORO ATTIVITÀ DI DIMENSIONI UE

Necessità di un approccio globale

Solo un regime fiscale con base imponibile consolidata per le attività di dimensioni comunitarie delle imprese è in grado di risolvere i problemi posti oggi dai regimi d'imposizione delle società nell'UE.

Le soluzioni mirate esposte sopra consentirebbero alcuni progressi verso la soppressione di alcuni ostacoli fiscali. Tuttavia, anche se fossero attuate tutte, non risolverebbero il problema di fondo della coesistenza di 15 diversi sistemi fiscali. Solo mettendo a disposizione delle società multinazionali un regime fiscale con **base imponibile consolidata** per le loro attività di dimensioni comunitarie si potranno eliminare realmente e sistematicamente, attraverso un **unico regime d'imposizione delle imprese**, la maggior parte degli ostacoli fiscali alle attività economiche transfrontaliere nel mercato unico. Le società che svolgono attività transfrontaliere e internazionali all'interno dell'UE avranno in futuro la possibilità di:

- calcolare il reddito dell'intero gruppo in base ad un unico corpus normativo
- tenere una contabilità consolidata a fini impositivi (con la conseguente eliminazione di un'eventuale incidenza fiscale sulle operazioni esclusivamente interne al gruppo).

È importante rilevare che questo approccio non limita la sovranità degli Stati membri in materia di fissazione delle aliquote dell'imposta sulle

società. Essi applicherebbero l'aliquota dell'imposta nazionale alla loro quota specifica della base imponibile globale, calcolata secondo un meccanismo di ripartizione stabilito di comune accordo.

Un regime fiscale con base imponibile consolidata per le attività di dimensioni UE delle società è l'unico mezzo in grado di:

- ridurre sensibilmente i costi di conformità dovuti alla coesistenza di 15 sistemi fiscali nel mercato interno;
- eliminare i problemi legati alla fissazione dei prezzi di trasferimento all'interno dell'UE;
- consentire la compensazione e il consolidamento globale dei profitti e delle perdite al livello di tutta l'UE;
- semplificare molte operazioni di ristrutturazione internazionali;
- ridurre, senza entrare nel campo dell'imposizione delle persone, alcuni dei problemi complessi derivanti dalla coesistenza del sistema di imputazione e esenzione nella tassazione internazionale;
- evitare molti casi di duplice imposizione;
- eliminare numerose situazioni di discriminazione e restrizioni.

Una base imponibile consolidata migliorerà in termini economici i regimi di tassazione delle società nell'UE.

Una base imponibile consolidata per la tassazione delle attività di dimensioni comunitarie delle società contribuirebbe ad **aumentare l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza** dei regimi d'imposizione delle società e colmerebbe le discrepanze tra i sistemi fiscali nazionali, che offrono un terreno fertile all'evasione fiscale e agli abusi. Una tale iniziativa ridurrebbe i costi di conformità consentirebbe all'UE di profittare pienamente dei vantaggi del mercato interno, incrementerebbe di conseguenza la competitività delle imprese europee e preparerebbe il terreno al conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona.

La Commissione ritiene pertanto logico **indirizzare la sua politica fiscale nei confronti delle società verso il raggiungimento di una soluzione globale** per eliminare gli ostacoli fiscali transfrontalieri nel mercato interno. L'attività futura dovrebbe essere orientata verso la ricerca di modalità per stabilire una base imponibile consolidata per le imprese, con compensazione transfrontaliera delle perdite, e per definire e concordare nel modo migliore il necessario meccanismo di ripartizione.

→ **La Commissione ritiene necessario:**

- offrire alle società una **base imponibile consolidata** per le loro attività di dimensioni comunitarie;
- elaborare un adeguato meccanismo di **ripartizione** accettabile per tutti i partecipanti;
- che gli Stati membri determinino le **aliquote applicabili delle imposte societarie nazionali.**

Possibili approcci globali e aspetti tecniche

Lo studio dei servizi della Commissione ha individuato **varie possibilità tecniche** di definire una base consolidata d'imposizione delle società per

Vi sono diversi modi tecnici di stabilire una base imponibile consolidata per le imprese.

le attività di dimensioni comunitarie di queste ultime ("imposizione dello Stato di residenza", "imposizione secondo una base comune (consolidata)", "imposta europea sul reddito delle imprese", "base imponibile unica armonizzata nell'UE"). Questi approcci differiscono essenzialmente per il grado di armonizzazione UE della base imponibile cui aspirano, per il livello di cambiamento richiesto dalla loro realizzazione e per le circostanze politiche della loro eventuale introduzione. I vari approcci sono illustrati per sommi capi nella sintesi dello studio figurante in allegato. Tutti questi approcci

- presentano vantaggi e svantaggi particolari;
- potrebbero offrire una soluzione fiscale per lo statuto di società europea (*Societas Europaea* - SE);
- presentano comunque difficoltà tecniche, specialmente per quanto riguarda l'applicazione delle convenzioni sulla duplice imposizione;
- richiedono il raggiungimento di un accordo su un meccanismo di ripartizione della base consolidata d'imposizione delle società tra i vari Stati membri;
- in sintesi: richiedono un'**ulteriore analisi**; come indica lo studio, non è ancora possibile presentare e mettere in pratica una soluzione tecnica particolare.

Il consolidamento al livello comunitario è l'elemento fondamentale.

Per definizione, un elemento essenziale di tutte le soluzioni è il consolidamento di gruppo al livello dell'UE. Attualmente non tutti gli Stati membri applicano tale principio anche al livello nazionale e solo due lo applicano, a condizioni relativamente restrittive, al livello internazionale. Tutti gli approcci prevedono che gli Stati membri mantengano la facoltà di stabilire le aliquote delle imposte sulle società, che, secondo l'analisi quantitativa, è il fattore più importante nella determinazione dell'aliquota d'imposta effettiva. Questa sfera essenziale di competenza nazionale nel campo dell'imposizione delle società resterebbe volutamente inalterata e gli **Stati membri** manterrebbero l'**autonomia** di adeguare l'elemento più importante ai fini del gettito fiscale. L'introduzione di una base imponibile unica o comune potrebbe indurre taluni Stati membri ad adattare le proprie aliquote secondo le modifiche della base imponibile, ma sarebbe una decisione propria a ciascuno Stato membro.

Gli Stati membri decidono le aliquote dell'imposta sulle società applicabili.

Buone prospettive di progressi concreti

Una maggiore cooperazione può contribuire ai progressi.

In teoria tutti gli approcci globali potrebbero essere definiti in modo da non richiedere la partecipazione di tutti gli Stati membri. Va rilevato che il trattato di Nizza prevede che quando non è possibile raggiungere un accordo tra tutti e 15 gli Stati membri un gruppo di essi possa avviare una cooperazione più stretta, sebbene i vantaggi offerti da un approccio globale possano essere pienamente colti solo con la partecipazione di tutti gli Stati membri. Questa possibilità sembrerebbe tuttavia prestarsi particolarmente all'introduzione dell'imposizione dello Stato di residenza, che presuppone la partecipazione unicamente degli Stati membri con una

base imponibile molto simile. Un **gruppo di stati** **Stati membri** potrebbe però ricorrere a questo meccanismo previsto dal trattato per adottare uno degli altri approcci globali. Ad ogni modo, conformemente ai principi stabiliti dal Consiglio europeo di Nizza, il ricorso a questo strumento non deve, tra l'altro, compromettere il mercato interno, costituire una barriera o una discriminazione negli scambi, distorcere le condizioni di concorrenza o alterare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri non partecipanti.

*Anche le
amministrazioni
fiscali ne
trarranno
vantaggi
sostanziali.*

Le società non sono gli unici soggetti a soffrire degli eccessivi costi di conformità; anche le amministrazioni fiscali devono sostenere costi elevati, ad esempio nel campo dei prezzi di trasferimento. Inoltre la coesistenza di 15 regimi d'imposizione delle società in un mercato unico crea considerevoli opportunità di evasione e frodi fiscali. È ovvio pertanto che qualsiasi misura correttiva **gioverà anche in qualche modo all'efficienza e all'efficacia delle amministrazioni fiscali**. Tutte le misure correttive, specifiche o globali, richiedono una maggiore assistenza reciproca e cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e dovrebbero perciò assicurare che i controlli fiscali continuino e divengano anzi più efficaci. Questa circostanza dovrebbe far sì che nessuna delle soluzioni ipotizzate favorisca l'evasione fiscale.

*In una certa
misura, l'IAS può
servire come
punto di partenza
per l'introduzione
di una base
d'imposizione
comune delle
imprese.*

Inoltre, dopo l'adozione della proposta della Commissione per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2001)80], le società dell'UE quotate in borsa dovranno a partire dal 2005 redigere i loro conti consolidati conformemente alle norme di contabilità internazionali (IAS). È prevedibile anzi che la crescente integrazione dei mercati finanziari e l'istituzione di borse valori paneuropee acceleri ancor più l'armonizzazione contabile. Benché non direttamente legato alla tassazione, questo sviluppo può contribuire in generale alla futura introduzione di una base d'imposizione comune delle imprese e in qualche misura l'IAS può servire da utile punto di riferimento.

Lo statuto della società europea (Societas Europae - SE)

*Una base
consolidata per
l'imposizione
delle società è
molto
avvantaggiosa
per lo statuto
della società
europea.*

L'accordo sullo statuto della società europea raggiunto al Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000 mette in evidenza l'urgenza della situazione. Dopo l'adozione formale degli opportuni atti legislativi (ossia delle proposte modificate di regolamento (CEE) del Consiglio sullo statuto di società europea e di direttiva [COM(91)174] che completa lo statuto della società europea relativamente al ruolo dei lavoratori), questa nuova forma giuridica sarà a disposizione delle società nel corso del 2004. Entro tale data le attuali e future disposizioni dell'UE in materia d'imposizione delle società, come ad esempio le direttive sulle società madri e figlie e sulle fusioni, devono essere pronte per essere applicate alle società che sceglieranno questa nuova forma giuridica.

Tuttavia, ciò potrebbe non essere sufficiente per rendere lo statuto uno strumento di diritto delle società interessante. I **vantaggi totali** derivanti dalla fondazione di una società europea (SE) si concretizzeranno solo se le società esistenti potranno costituire tale entità senza dover sostenere

costi fiscali supplementari e potranno evitare alcuni degli ostacoli fiscali legati all'esercizio di attività in più di uno Stato membro. Nella situazione attuale non sussiste nessuno di questi presupposti e il successo dell'iniziativa potrebbe essere compromesso. La concezione alla base dello statuto di società europea è strettamente legata a quella di un sistema comune d'imposizione delle società. I lavori relativi agli aspetti tecnici, che sono necessari per offrire alle società una base imponibile consolidata per le loro attività di dimensioni comunitarie, gioverà pertanto particolarmente alle future SE e potrebbe essere utile prevedere un adeguato 'progetto pilota' per queste società.

→ La Commissione intende garantire che le attuali disposizioni dell'UE relative alla tassazione delle società saranno pienamente applicabili alle società che a partire dal 2004 si costituiranno secondo lo **statuto della società europea**. Allo stesso tempo essa esplorerà - parallelamente alle altre attività in questo campo - le possibilità di applicare alle SE un regime impositivo globale e una base consolidata d'imposizione delle società comprendente tutte le loro attività di dimensioni comunitarie.

Stimolare un largo dibattito

Solo un elevato livello di adesioni apporterà alla base consolidata d'imposizione delle società il sostegno necessario alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona.

L'accettazione da parte della Commissione dell'idea fondamentale di un sistema comune di tassazione delle società fondato sulla definizione di una base consolidata d'imposizione delle società nel mercato interno, che essa considera il modo più promettente di migliorare l'efficienza e la competitività delle imprese, è un grande passo avanti. Nonostante le possibilità offerte da un rafforzamento della cooperazione e dall'adozione dell'imposizione dello Stato di residenza in un gruppo di Stati membri, un cambiamento di questa portata rappresenta una grande impresa, che ha bisogno del forte sostegno di un gran numero di parti interessate. Inoltre, le decisioni operative sull'opportunità di perseguire un approccio globale possono essere valutate solo alla luce delle reazioni degli Stati membri alla presente comunicazione.

La Commissione ritiene pertanto che la prima iniziativa da prendere sia di avviare un **dialogo strutturato tra tutte le parti interessate: Stati membri e paesi candidati, rappresentanti delle imprese e operatori economici, esperti fiscalisti e accademici, nonché le parti sociali**. Vi saranno discussioni in sede di Consiglio, di Parlamento europeo e di Comitato economico e sociale, ma, riconoscendo la necessità di ampliare il dibattito istituzionale, la Commissione desidera coinvolgere altri **ambienti specifici**. Lo scopo perseguito è duplice. In primo luogo pubblicare la presente comunicazione e far prendere coscienza del fatto che, senza intervenire sui sistemi di tassazione delle società, il mercato interno non produrrà tutti gli effetti economici benefici che è in grado di offrire, e che la Comunità e i suoi cittadini rischiano di dover rinunciare alle possibilità di crescita, occupazione e benessere sociale. In secondo luogo, assicurare il sostegno necessario a sviluppare l'analisi e uno o più approcci tra quelli presentati, in modo da poterne proporre formalmente

l'attuazione.

→ La Commissione intende dunque organizzare, nella prima metà del 2002, una **conferenza europea sulla tassazione delle società**, in collaborazione con la presidenza del Consiglio, alla quale saranno invitati rappresentanti ad alto livello dei governi degli Stati membri e dei paesi candidati, dirigenti d'impresa, operatori economici, fiscalisti di alto livello, rappresentanti delle parti sociali e accademici, per discutere del futuro della tassazione delle società nel mercato interno. Gli obiettivi sono:

- fornire la sede per la presentazione dei vari approcci globali,
- promuovere la discussione tra le parti interessate,
- aiutare la Commissione a definire il modo migliore di attuare il progetto.

Dopo la conferenza e l'ampio dibattito che seguirà al livello dell'UE, la Commissione presenterà nel 2003 una relazione sulle conclusioni politiche che essa avrà tratto sulla politica da attuare.

6. STRATEGIA PER IL FUTURO E CONCLUSIONI

La Commissione propone una strategia d'azione per l'istituzione di una base imponibile consolidata per le attività di dimensioni comunitarie delle società.

Nella presente comunicazione sono state individuate una serie di misure specifiche e generali nel campo della tassazione delle società. La Commissione propone di seguire una **strategia a due livelli** articolata in:

- un'azione immediata sotto forma di misure mirate,
 - contemporaneamente, avvio di un ampio dibattito su misure globali più ambiziose,
- con l'**obiettivo** di
- offrire alle imprese dell'UE una base imponibile consolidata per le loro attività di dimensioni comunitarie.

La Commissione intende:

- coordinare, con appropriate Comunicazioni della Commissione l'applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia europea e fornire orientamenti in merito;
- intensificare la sua attività di monitoraggio dell'attuazione della legislazione fiscale da parte degli Stati membri e cooperare con questi ultimi alla definizione di orientamenti comuni in questo campo;
- modificare le sue attuali proposte di estensione della direttiva sulle fusioni e della direttiva sulle società madri e figlie al fine di ampliarne il campo di applicazione e la copertura delle varie imposte e dei tipi di operazioni;
- ritirare la sua proposta di direttiva relativa alla compensazione transfrontaliera delle perdite in vista di sostituirla con un nuovo testo in seguito a consultazioni con gli Stati membri e altre parti interessate;
- presentare una proposta di direttiva intesa a rinnovare e perfezionare la convenzione sull'arbitrato;
- istituire un 'Forum congiunto dell'UE sui prezzi di trasferimento';
- preparare una comunicazione in tema di convenzioni degli Stati membri sulla duplice imposizione, in vista dell'eventuale conclusione di una convenzione multilaterale o di un modello concordato al livello dell'UE;
- insistere affinché dal 2004 l'attuale corpus legislativo dell'UE in materia di tassazione delle società sia completamente applicabile alle imprese costituite secondo lo statuto della società europea; allo stesso tempo - parallelamente ad altri lavori in questo campo - essa esplorerà la possibilità di applicare alle SE un regime globale e una base consolidata di tassazione delle società per tutte le loro attività di dimensioni comunitarie;
- avviare un ampio dibattito sul futuro della tassazione delle società nel mercato interno e sulle riforme fondamentali che devono essere portate a termine per raggiungere gli obiettivi del Consiglio europeo di Lisbona del giugno 1999, ossia per fare dell'UE l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo; in questo contesto la Commissione intende organizzare, in collegamento con la Presidenza del Consiglio, una conferenza europea sulla tassazione delle società, alla quale saranno invitati rappresentanti ad alto livello dei governi degli Stati membri e dei paesi candidati, dirigenti d'impresa, operatori economici, fiscalisti di alto livello, rappresentanti delle parti sociali e accademici, per discutere del futuro della tassazione delle società nel mercato interno. Gli obiettivi della conferenza sono:
 - fornire un consesso per la presentazione dei vari approcci globali,
 - promuovere la discussione tra le parti interessate,
 - aiutare la Commissione a definire il modo migliore di attuare il progetto.

Dopo la conferenza e l'ampio dibattito che seguirà al livello dell'UE, la Commissione presenterà nel 2003 una relazione sulle conclusioni politiche che essa avrà tratto sulla politica da attuare.

Tabella 1 Costo del capitale e aliquota d'imposta marginale effettiva per paese, 1999 e 2001

Tabella 2 Aliquota d'imposta media effettiva per paese, 1999 e 2001

Tabella 3 Aliquota d'imposta media effettiva quando la controllata è finanziata con utili non distribuiti, 1999

Tabella 4 Aliquota d'imposta media effettiva quando la controllata è finanziata con nuove azioni, 1999

Tabella 5 Aliquota d'imposta media effettiva quando la controllata è finanziata attraverso l'indebitamento, 1999

Tabella 1 Costo del capitale e aliquota d'imposta marginale effettiva per paese, 1999 e 2001
-per voci dell'attivo, fonte di finanziamento e in totale
-solo imposta sulle società

	2001			1999			COSTO DEL CAPITALE 1999									ALiquota MARGINALE EFFETTIVA 1999		
Paese	Aliquote dell'impost sulle società (1)	Costo del capitale	Aliquota .marginale effettiva	Aliquote dell'impost sulle società (1)	Costo del capitale	Aliquota marg. eff.	Beni immateriali	Edifici industriali	Macchinari	Attivi finanziari	Riserve	Utili non distribuiti	Nuove azioni	Indebitame nto	Utili non distribuiti	Nuove azioni	Indebitame nto	
Austria	34,00	5,7	12,6	34,00	6,3	20,9	5,9	6,1	5,9	7,3	6,3	7,5	7,5	4,0	33,3	33,3	-25,0	
Belgio	40,17	6,4	22,4	40,17	6,4	22,4	5,2	7,0	5,3	8,0	6,7	8,0	8,0	3,5	37,5	37,5	-42,9	
Germania	39,35	6,8	26,1	52,35	7,3	31,0	5,4	7,2	5,8	10,0	7,9	9,7	7,6	3,2	48,4	35,5	-56,2	
Danimarca	30,00	6,4	21,6	32,00	6,4	21,9	4,2	8,1	5,4	7,1	7,1	7,5	7,5	4,4	33,3	33,3	-13,6	
Spagna	35,00	6,5	22,8	35,00	6,5	22,8	6,5	6,7	5,4	7,4	6,4	7,7	7,7	4,1	35,1	35,1	-21,9	
Grecia	37,50	6,0	16,9	40,00	6,1	18,2	6,8	5,1	6,1	5,1	7,4	7,6	7,6	3,4	34,2	34,2	-47,1	
Francia	36,43	7,3	31,8	40,00	7,5	33,2	5,2	8,5	8,4	8,0	7,4	9,0	9,0	4,6	44,4	44,4	-8,7	
Finlandia	29,00	6,4	21,3	28,00	6,2	19,9	6,1	6,1	5,6	6,8	6,8	7,2	7,2	4,5	30,5	30,5	-11,1	
Italia	40,25 (2)	4,3	-15,9	41,25 (2)	4,8	-4,1	2,9	4,6	3,8	7,7	5,0	5,5	5,5	3,6	10,0	10,0	-38,9	
Irlanda	10,00	5,7	11,7	10,00	5,7	11,7	5,3	6,8	5,2	5,5	5,5	5,9	5,9	5,2	15,2	15,2	3,8	
Lussemburgo	37,45	6,3	20,7	37,45	6,3	20,7	5,2	6,8	5,3	7,7	6,5	7,7	7,7	3,7	35,1	35,1	-35,1	
Paesi Bassi	35,00	6,5	22,7	35,00	6,5	22,6	5,1	6,9	5,9	7,4	6,9	7,7	7,7	4,1	35,1	35,1	-21,9	
Portogallo	35,20	6,3	21,0	37,40	6,5	22,5	6,7	6,2	5,2	7,7	6,5	7,9	7,9	3,9	36,7	36,7	-28,2	
Svezia	28,00	5,8	14,3	28,00	5,8	14,3	5,0	6,0	5,0	6,6	6,6	6,7	6,7	4,3	25,4	25,4	-39,5	
RU	30,00	6,7	24,8	30,00	6,6	24,7	5,5	8,2	5,6	6,9	6,9	7,7	7,7	4,8	35,1	35,1	-25,0	

Nota. Ciascuna colonna di attivi rappresenta una media di tutti e tre i tipi di finanziamento, con ponderazioni pari al 55% per gli utili non distribuiti, 10% per le nuove azioni e 35% per l'indebitamento. Ciascuna colonna di finanziamento rappresenta una media non ponderata di tutte e 5 le voci dell'attivo. La media totale rappresenta la media di tutti e 15 i tipi d'investimento, con ponderazioni uguali.

(1) Compres sovraimposte e imposte locali

(2) Nel sistema italiano d'imposizione differenziata secondo la natura dei redditi ("dual income"), l'aliquota legale dell'imposta sulle società, pari al 36% nel 2001 e al 37% nel 1999 (al netto di sovraimposte e imposte locali) è ridotta in alcuni casi al 19%. In questa tabella si applica l'aliquota ridotta, eccetto per l'indebitamento, al quale è applicata l'aliquota piena.

Tabella 2 Aliquota d'imposta media effettiva per paese, 1999 e 2001
- per voci dell'attivo, fonte di finanziamento e in totale
- solo imposta sulle società

ALIQUOTE D'IMPOSTA MEDIE EFFETTIVE												
Paese	Aliquote d'imposta sulle società (1) 2001	Media generale 2001	Aliquote d'imposta sulle società (1)	Media generale 1999	1999					1999		
					Beni immateriali	Edifici industriali	Macchinari	Attivi finanziari	Scorte	Utili non distribuiti	Nuove azioni	Indebitamento
Austria	34,00	27,9	34,00	29,8	28,6	29,2	28,4	33,2	29,9	33,9	33,9	22,3
Belgio	40,17	34,5	40,17	34,5	30,7	36,1	31,0	39,2	35,3	39,1	39,1	25,8
Germania	39,35	34,9	52,35	39,1	33,9	39,0	34,9	46,8	40,8	46,1	40,1	27,7
Danimarca	30,00	27,3	32,00	28,8	21,3	34,7	25,3	31,2	31,2	32,3	32,3	22,1
Spagna	35,00	31,0	35,00	31,0	31,1	31,8	27,4	34,2	30,7	35,2	35,2	23,3
Grecia	37,50	28,0	40,00	29,6	35,5	30,4	33,4	11,6	37,1	34,4	34,4	20,8
Francia	36,43	34,7	40,00	37,5	30,6	40,6	40,1	39,0	37,1	42,1	42,1	28,8
Finlandia	29,00	26,6	28,00	25,5	24,8	24,8	23,1	27,3	27,3	28,8	28,8	19,3
Italia	40,25	27,6	41,25	29,8	24,9	29,8	27,4	36,1	31,1	31,8	31,8	26,1
Irlanda	10,00	10,5	10,00	10,5	8,9	15,8	8,2	9,8	9,8	11,7	11,7	8,2
Lussemburgo	37,45	32,2	37,45	32,2	28,6	33,7	29,2	36,6	32,9	36,6	36,6	24,0
Paesi Bassi	35,00	31,0	35,00	31,0	26,7	32,4	29,2	34,2	32,5	35,1	35,1	23,3
Portogallo	35,20	37,0	37,40	32,6	33,2	31,8	28,6	36,5	32,8	37,0	37,0	24,5
Svezia	28,00	22,9	28,00	22,9	19,6	23,4	19,7	25,7	25,7	26,0	26,0	17,1
RU	30,00	28,3	30,00	28,2	24,2	33,7	24,7	29,3	29,3	31,8	31,8	21,6

Nota. Ciascuna colonna di attivi rappresenta una media di tutti e tre i tipi di finanziamento, con ponderazioni pari al 55% per gli utili non distribuiti, 10% per le nuove azioni e 35% per l'indebitamento. Ciascuna colonna di finanziamento rappresenta una media non ponderata di tutte e 5 le voci dell'attivo. La media totale rappresenta la media di tutti e 15 i tipi d'investimento, con ponderazioni uguali.

(1) Compresa sovrainposte e imposte locali

Tabella 3 Aliquota d'imposta media effettiva (AIME) quando la controllata è finanziata con utili non distribuiti, 1999
- solo imposta sulle società; media ponderata dei finanziamenti della società madre

Società Imposta sulle società, media ponderata del finanziamento della società madre																	
AIME %	Destinazione	Austria	Belgio	Danimarca	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Portogallo	Spagna	Svezia	Regno Unito	Media
Provenienza																	
Austria	(33,9) *	39,1	32,3	28,8	42,1	46,1	34,4	11,7	31,8	36,6	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	33,4	
Belgio	29,9	(39,1)	28,7	25,0	38,1	42,1	30,4	8,1	28,0	32,6	31,2	33,0	31,2	22,2	27,9	29,2	
Germania	20,1	26,4	18,8	14,3	29,8	(46,1)	25,4	-5,7	17,9	23,4	21,6	23,8	21,7	11,0	17,7	19,0	
Danimarca	30,1	35,4	(32,3)	25,0	38,4	42,4	30,6	7,8	28,1	32,8	31,3	33,2	31,4	22,2	28,0	29,8	
Spagna	29,7	35,1	28,4	24,6	38,1	42,1	30,2	7,4	27,8	32,5	31,0	32,9	(35,2)	21,8	27,6	29,2	
Grecia	32,9	34,5	32,9	31,8	37,5	41,5	(34,4)	27,9	27,5	33,4	33,5	33,9	33,5	30,3	33,2	33,2	
Francia	29,5	34,8	28,3	24,5	(42,1)	41,8	30,0	7,5	27,6	32,3	30,8	32,7	30,8	21,7	27,5	28,6	
Finlandia	30,6	35,9	29,2	(28,8)	38,9	42,9	31,0	8,3	28,6	33,3	31,8	33,7	31,9	22,7	28,5	30,5	
Italia	30,3	35,5	29,0	25,3	38,4	42,4	30,7	8,4	(31,8)	32,9	31,5	33,3	31,5	22,5	28,2	30,0	
Irlanda	32,7	38,0	31,2	27,6	41,0	45,0	33,2	(11,7)	30,7	35,4	34,0	35,8	34,0	24,8	30,6	33,8	
Lussemburgo	29,4	34,8	28,2	24,4	37,8	41,8	29,9	7,1	27,5	(36,6)	30,7	32,6	30,7	21,6	27,3	28,8	
Paesi Bassi	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1	46,1	34,4	11,7	31,8	36,6	(35,1)	37,0	35,2	26,0	31,8	33,3	
Portogallo	30,2	35,5	29,0	25,2	38,4	42,3	30,7	8,3	28,3	32,9	31,4	(37,0)	31,5	22,5	28,2	29,6	
Svezia	30,8	36,1	29,4	25,7	39,1	43,1	31,2	8,5	28,8	33,5	32,0	33,9	32,1	(26,0)	28,7	30,9	
RU	30,3	35,6	29,0	26,5	38,6	42,7	32,9	22,1	28,3	33,1	31,6	33,5	31,6	24,8	(31,8)	31,5	
Canada	40,1	44,5	32,3	33,4	43,8	50,4	34,4	11,7	38,3	38,5	37,1	48,4	41,2	28,4	31,8	37,0	
USA	31,8	36,9	30,3	29,1	39,7	43,5	33,0	25,0	29,9	34,4	33,0	38,6	35,0	27,6	30,7	33,2	
Media	30,0	35,4	29,0	25,5	38,4	43,0	31,1	9,9	28,0	32,9	31,2	33,3	31,6	22,9	28,4	30,1	

* I dati tra parentesi rappresentano le corrispondenti aliquote d'imposta medie effettive nazionali

Tabella 4 Aliquota d'imposta media effettiva quando la controllata è finanziata con nuove azioni, 1999
- solo imposta sulle società; media ponderata dei finanziamenti della società madre

AIME %	Destinazione	Austria	Belgio	Danimarca	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Portogallo	Spagna	Svezia	Regno Unito	Media
Provenienza																	
Austria	(33,9)*	39,1	32,3	28,8	42,1		40,1	34,4	11,7	31,8	36,6	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	33,0
Belgio	30,6	(39,1)	29,3	25,6	38,8		36,9	31,1	8,8	28,7	33,3	31,9	33,7	31,9	22,9	28,6	29,4
Germania	21,0	27,2	19,6	15,1	30,7	(40,1)	29,2	-4,8	18,7	24,2		22,4	24,7	22,5	11,9	18,6	20,1
Danimarca	30,1	35,4	(32,3)	25,0	38,4		36,4	30,6	7,8	28,1	32,8	31,3	33,2	31,4	22,2	28,0	29,3
Spagna	29,7	35,1	28,4	24,6	38,1		36,1	30,2	7,4	27,8	32,5	31,0	32,9	(35,2)	21,8	27,6	28,8
Grecia	36,0	34,5	36,6	37,4	37,5		35,5	(34,4)	39,5	27,8	34,8	36,1	35,3	36,1	36,6	38,0	35,8
Francia	29,9	35,2	28,6	24,9	(42,1)		36,2	30,4	7,8	27,9	32,6	31,1	33,0	31,2	22,1	27,8	28,5
Finlandia	30,6	35,9	29,2	(28,8)	38,9		36,9	31,0	8,3	28,6	33,3	31,8	33,7	31,9	22,7	28,5	30,1
Italia	30,9	36,1	29,6	25,9	39,0		37,1	31,4	9,0	(31,8)	33,6	32,1	34,0	32,2	23,1	28,8	30,2
Irlanda	32,7	38,0	31,2	27,6	41,0		39,0	33,2	(11,7)	30,7	35,4	34,0	35,8	34,0	24,8	30,6	33,4
Lussemburgo	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1		40,1	34,4	11,7	31,8	(36,6)	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	32,8
Paesi Bassi	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1		40,1	34,4	11,7	31,8	36,6	(35,1)	37,0	35,2	26,0	31,8	32,9
Portogallo	30,8	36,1	29,6	25,9	39,0		37,1	31,3	9,0	28,9	33,5	32,1	(37,0)	32,1	23,1	28,8	29,8
Svezia	30,8	36,1	29,4	25,7	39,1		37,1	31,2	8,5	28,8	33,5	32,0	33,9	32,1	(26,0)	28,7	30,5
RU	30,3	35,6	29,0	27,5	38,6		36,7	34,1	29,8	28,3	33,1	31,6	33,5	31,6	26,5	(31,8)	31,9
Canada	45,2	49,5	32,3	36,8	45,4		50,3	34,4	11,7	43,3	40,2	38,8	58,4	46,2	30,1	31,8	39,6
USA	33,5	38,5	31,7	32,4	41,4		39,5	34,6	34,7	31,6	36,1	34,7	43,6	38,4	31,5	33,1	35,7
Media		30,8	35,9	29,8	26,5	39,0	37,5	31,9	11,9	28,6	33,3	32,0	33,9	32,3	24,0	29,2	30,4

* dati tra parentesi rappresentano le corrispondenti aliquote d'imposta medie effettive nazionali

Tabella 5 Aliquota d'imposta media effettiva quando la controllata è finanziata attraverso l'indebitamento, 1999
- solo imposta sulle società; media ponderata dei finanziamenti della società madre

AIME %	Destinazione	Austria	Belgio	Danimarca	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Portogallo	Spagna	Svezia	United Kingdom	Media
Provenienza																	
Austria	(22,3) *	33,1	29,2	26,8	36,2	35,0	28,3	15,9	33,5	31,4	30,8	31,9	30,8	24,5	29,1	29,7	
Belgio	32,3	(25,8)	31,5	29,3	38,4	37,3	30,7	18,6	35,8	33,8	33,2	34,2	33,2	27,0	31,5	31,9	
Germania	27,8	31,5	26,7	24,3	35,0	(27,7)	31,9	11,7	31,9	29,6	28,9	30,1	28,9	21,6	26,9	27,6	
Danimarca	29,4	32,7	(22,1)	26,4	35,7	34,6	27,9	15,4	33,1	31,0	30,3	31,4	30,4	24,1	28,7	29,4	
Spagna	30,1	33,3	29,4	27,0	36,4	35,2	28,5	16,1	33,7	31,6	31,0	32,1	(23,3)	24,7	29,3	29,9	
Grecia	36,0	34,4	36,6	37,4	37,5	36,3	(20,8)	39,5	35,2	34,8	36,1	35,3	36,1	36,6	38,0	36,4	
Francia	31,7	34,9	31,0	28,7	(28,8)	36,8	30,2	17,9	35,3	33,2	32,6	33,7	32,7	26,4	31,0	31,1	
Finlandia	28,5	31,8	27,9	(19,3)	34,9	33,7	27,0	14,5	32,2	30,1	29,4	30,6	29,5	23,2	27,8	28,7	
Italia	31,5	34,7	30,8	28,5	37,7	36,5	30,0	17,8	(26,1)	33,0	32,4	33,4	32,4	26,3	30,8	31,1	
Irlanda	24,5	29,6	24,2	21,5	31,0	29,9	26,4	(8,2)	28,3	26,2	25,5	28,3	25,5	19,3	23,8	26,0	
Lussemburgo	30,6	33,9	29,9	27,6	36,9	35,7	29,1	16,7	34,2	(24,0)	31,5	32,6	31,6	25,3	29,9	30,4	
Paesi Bassi	30,1	33,3	29,4	27,0	36,4	35,2	28,5	16,1	33,7	31,6	(23,3)	32,1	31,0	24,7	29,3	29,9	
Portogallo	31,6	34,8	30,9	28,6	37,8	36,6	30,1	17,9	35,1	33,1	32,5	(24,5)	32,5	26,4	30,9	31,3	
Svezia	28,2	31,5	27,6	25,1	34,5	33,4	26,6	14,2	31,8	29,8	29,1	30,2	29,1	(17,1)	27,4	28,5	
RU	29,0	32,3	28,3	27,5	35,3	34,1	30,0	29,8	32,6	30,6	29,9	31,0	29,9	26,5	(21,6)	30,5	
Canada	40,1	42,8	31,4	34,7	40,8	44,4	30,6	18,3	43,1	36,3	35,7	49,3	40,9	29,7	31,4	36,6	
USA	32,7	35,8	31,7	32,4	38,7	37,6	31,9	34,7	36,2	34,2	33,6	39,7	36,2	31,5	33,1	34,7	
Media	30,1	33,0	29,5	27,5	36,0	35,0	28,9	18,7	33,3	31,4	30,9	31,9	31,0	25,5	29,6	30,2	

* I dati tra parentesi rappresentano le corrispondenti aliquote d'imposta medie effettive nazionali

SINTESI DELLO STUDIO SU "TASSAZIONE DELLE SOCIETÀ NEL MERCATO INTERNO" EFFETTUATO DAI SERVIZI DELLA COMMISSIONE [SEC(2000)1681]

Introduzione

1. Nelle conclusioni del Consiglio ECOFIN del dicembre 1998 veniva chiesto alla Commissione di effettuare uno studio analitico sulla tassazione delle società nell'Unione europea, inteso in particolare ad evidenziare le differenze nel livello effettivo di tassazione delle società e ad identificare le principali disposizioni fiscali da cui poteva essere ostacolata l'attività economica transfrontaliera nel mercato interno. Su tale base si sarebbero quindi dovuti valutare gli effetti sulla localizzazione dell'attività economica e degli investimenti. Nel luglio 1999, il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) ha integrato tale richiesta in un mandato formale conferito alla Commissione per la realizzazione di un'analisi fattuale e di una valutazione politica ai fini della tassazione delle società nell'UE.
2. La Commissione è stata assistita da due gruppi di esperti creati appositamente, che hanno lavorato, uno, sul metodo per calcolare le aliquote d'imposta effettive negli Stati membri, l'altro sugli ostacoli fiscali al corretto funzionamento del mercato interno ancora esistenti. Il primo gruppo era composto da docenti universitari scelti per la loro esperienza nel settore e per il loro reputato contributo allo studio delle questioni teoriche pertinenti. Il secondo comprendeva esperti del mondo imprenditoriale e delle parti sociali a livello comunitario, designati individualmente dalle rispettive organizzazioni.

Il rapporto Ruding e l'impatto del mercato interno

3. Il presente studio tiene conto del rapporto del Comitato di esperti indipendenti sulla tassazione delle società chiesto dalla Commissione nel 1990 per determinare se le differenze esistenti tra gli Stati membri riguardo all'imposizione sugli utili d'impresa e al carico impositivo su tali utili dessero luogo a gravi distorsioni dannose per il funzionamento del mercato interno, e per esaminare tutte le possibili misure correttive (comitato Ruding). L'analisi alla base di tale studio è per lo più ancora valida. Si deve nondimeno constatare che alle risultanze e raccomandazioni dello studio non hanno fatto seguito progressi sostanziali nel campo della tassazione delle società. Da allora, tuttavia, il contesto per uno studio sulla tassazione delle società nell'UE è mutato sotto vari aspetti. Inoltre, il mandato che il Consiglio ha conferito alla Commissione per lo studio attuale è più ampio di quello dato nel 1990 dalla Commissione al comitato di esperti, in quanto richiede esplicitamente l'analisi degli ostacoli fiscali nel mercato interno.
4. Dai primi anni '90 il contesto economico generale è notevolmente cambiato. Un'ondata di fusioni e acquisizioni internazionali senza precedenti, la

diffusione del commercio elettronico, la maggiore mobilità dei fattori e il crescente sviluppo dei "paradisi fiscali" sono tutti elementi che stanno modificando il quadro nel quale gli Stati membri dell'UE tassano gli utili delle imprese. Questa evoluzione generale di portata mondiale è ancora in corso ed è particolarmente accentuata nell'ambito del mercato interno.

5. È importante notare che nel 1990 il mercato interno e l'unione economica e monetaria non erano ancora stati instaurati. Entrambi i processi incidono sul modo in cui va valutato il funzionamento dei regimi di tassazione delle società all'interno dell'UE. Man mano che l'integrazione economica nel mercato interno progrediva, gli ostacoli economici, tecnologici e istituzionali agli scambi commerciali transfrontalieri continuavano a ridursi, mentre i sistemi fiscali si adeguavano al processo di integrazione solo molto gradualmente. Pertanto, in un contesto ormai caratterizzato dalla piena mobilità dei capitali, il comportamento in fatto di investimenti internazionali sarà probabilmente sempre più sensibile alle differenze transfrontaliere esistenti nei regimi di tassazione delle società. Inoltre, mentre nell'eliminazione dei molteplici ostacoli all'instaurazione del mercato interno sono stati compiuti progressi considerevoli (compreso il recente accordo sullo statuto della società europea), gli ostacoli fiscali alle attività transfrontaliere nell'ambito del mercato interno stanno diventando sempre più forti. Questi elementi rappresentano importanti aspetti specifici della tassazione delle società nell'UE, che non si presentavano allo stesso modo nel 1990.
6. Attualmente le imprese dell'UE si trovano a dover operare in una zona economica unica in cui si applicano 15 diversi sistemi di tassazione delle società. Questa situazione causa perdite di efficienza economica, genera specifici costi di conformità e contribuisce ad una mancanza di trasparenza. Il mercato interno e l'unione economica e monetaria hanno un forte impatto anche sul modo di operare delle società dell'UE nella Comunità e offrono un incentivo - voluto - alla creazione di effettive strutture aziendali paneuropee. In effetti, sempre più le società dell'UE definiscono come loro "mercato interno" l'intera UE anziché un solo Stato membro. Questa evoluzione si traduce, all'interno di un gruppo di società, in mutamenti strutturali che comportano la riorganizzazione e centralizzazione a livello comunitario delle funzioni aziendali, molte delle quali erano tradizionalmente presenti in molti o in tutti gli Stati membri. Tale riorganizzazione può essere attuata mediante riallineamenti interni, mediante fusioni e acquisizioni o mediante la creazione di filiali estere. Queste tendenze successivamente si ripercuotono sulla tassazione delle società in questione. Le società dell'UE sostengono che la loro percezione dell'UE quale loro "mercato interno" generalmente non corrisponde ad una realtà fiscale, a differenza degli USA per le società statunitensi. Diversi fattori giuridici ed economici determinano quindi una specifica "dimensione comunitaria" per l'analisi della tassazione delle società.

Livello effettivo di tassazione delle società nell'UE

7. Dal punto di vista dell'efficienza economica, idealmente i sistemi fiscali dovrebbero essere "neutri" ai fini delle scelte economiche. Secondo tale quadro analitico, in linea di principio la scelta di un investimento, il suo finanziamento o la sua localizzazione non dovrebbero essere dettati da considerazioni di carattere fiscale. In quest'ottica, e in un contesto internazionale, investimenti simili non dovrebbero essere soggetti a livelli effettivi di tassazione molto diversi semplicemente a causa del paese in cui sono effettuati. Differenze nel livello effettivo di tassazione delle società possono infatti implicare perdite di benessere poiché l'attività economica potrebbe non essere svolta nel luogo con costo (ante imposte) più basso dai produttori a costo più basso. Se l'impatto delle differenze nei regimi fiscali favorisce una localizzazione rispetto ad un'altra, o un produttore rispetto ad un altro, i beni potrebbero essere prodotti ad un costo (ante imposte) più elevato. Pertanto, occorre considerare con attenzione la dimensione di queste dispersioni e differenze fiscali.
8. Tuttavia, una completa valutazione delle perdite di benessere connesse alle differenze nelle aliquote effettive d'imposta sulle società richiederebbe un'analisi più ampia, che dovrebbe tener conto dell'esistenza di altre imposte e di altri parametri economici, come pure delle preferenze nazionali in tema di equità e beni pubblici. Inoltre, in presenza di preesistenti distorsioni e/o imperfezioni nell'economia di mercato (inefficienze di mercato), le imposte possono essere usate per internalizzare tali effetti esterni (ad es. l'inquinamento), migliorando in tal modo l'efficienza economica. Non è possibile quantificare con precisione l'entità delle differenze fiscali necessarie per correggere o attenuare le inefficienze di mercato. Tuttavia, quanto più grandi sono le differenze fiscali, tanto più grande dev'essere l'inefficienza di mercato perché non vi sia una perdita di efficienza e di benessere. Occorre notare che il presente studio non ha cercato di quantificare l'entità della perdita di efficienza o di benessere che potrebbe essere collegata alle differenze esistenti nelle aliquote effettive d'imposta sulle società nell'Unione europea.
9. In ogni caso, la tassazione implica in definitiva una scelta politica e può comportare un compromesso tra pura efficienza economica e altre legittime finalità e preferenze politiche nazionali. Inoltre, nell'ambito della Comunità, nel valutare le differenze esistenti tra gli Stati membri in fatto di aliquote effettive occorre tener conto del principio di sussidiarietà e delle competenze degli Stati membri in materia di imposizione.
10. L'analisi delle differenze nel livello effettivo di tassazione delle società dell'UE ha un duplice scopo: primo, fornire misure sintetiche dell'incentivo (o disincentivo) relativo derivante dalla normativa fiscale di ciascun paese alla realizzazione di vari tipi di investimenti all'interno del paese o in un altro Stato membro; secondo, identificare i fattori che maggiormente determinano gli oneri fiscali effettivi, ossia individuare il peso di ciascuno dei più importanti elementi dei regimi fiscali nel carico fiscale effettivo.

11. L'analisi tuttavia non fornisce prove dell'impatto della tassazione sulle effettive decisioni economiche. Benché studi empirici mostrino che esiste una correlazione tra tassazione e decisioni di localizzazione, viste le carenze delle metodologie esistenti e le relative limitazioni dovute alla mancanza di dati disponibili si è considerato che nessuno degli approcci esistenti si sarebbe potuto adottare proficuamente nel presente studio senza estendere considerevolmente la portata del lavoro.
12. La tassazione è ovviamente soltanto uno dei fattori determinanti delle decisioni di investimento e di finanziamento. Il comportamento in materia di investimenti è dettato anche da altri importanti fattori quali l'esistenza di infrastrutture economiche e la loro qualità, la disponibilità di manodopera qualificata, nonché le prospettive a breve e medio termine nei diversi mercati e paesi. Incidono in misura rilevante anche fattori quali l'accessibilità geografica dei mercati, i costi di trasporto, le norme ambientali, i livelli di retribuzione, i sistemi previdenziali e l'atteggiamento generale del governo. Quale di questi fattori sia quello più importante in termini relativi dipende in misura sostanziale dal singolo tipo di decisione di investimento. Tuttavia, con l'avanzamento all'interno dell'UE dell'integrazione economica nel quadro dell'unione economica e monetaria e del mercato interno, in un contesto caratterizzato dalla piena mobilità dei capitali, il comportamento in fatto di investimenti internazionali sarà probabilmente sempre più sensibile alle differenze transfrontaliere nei regimi di tassazione delle società.
13. Lo studio presenta stime delle aliquote effettive d'imposta sugli investimenti domestici e transnazionali nei 15 paesi dell'UE (nonché in Stati Uniti e Canada in alcuni casi) secondo i regimi fiscali in vigore nel 1999, e stime delle aliquote effettive d'imposta sugli investimenti interni nei 15 Stati membri dell'UE nel 2001. In considerazione della struttura e dell'ampiezza della riforma fiscale tedesca approvata nel 2000, gli effetti di tale riforma, dal 1° gennaio 2001, sono analizzati separatamente. I calcoli riguardano principalmente le imposte sulle società applicate in ciascun paese, ma comprendono anche l'effetto della tassazione personale di dividendi, interessi e redditi di capitale.
14. Gli indicatori più comunemente usati per analizzare l'impatto della tassazione sulle decisioni d'investimento delle società fanno riferimento ad approcci basati sullo studio di situazioni ipotetiche. Tali approcci permettono confronti internazionali e sono specialmente idonei a fornire un quadro sintetico degli incentivi all'investimento ascrivibili alle diverse normative fiscali nazionali, nonché dei più importanti elementi che determinano gli oneri fiscali effettivi. Nel presente studio, la parte principale del calcolo del carico fiscale effettivo sulle società è basata sull'approccio che consiste nel calcolare il carico fiscale effettivo per un ipotetico, futuro progetto di investimento nel settore manifatturiero. In termini tecnici, l'analisi si basa su una metodologia riveduta e ampliata del cosiddetto approccio King & Fullerton, messa a punto da Devereux e Griffith (1998). Questo calcolo è integrato da dati derivanti dall'applicazione del modello "European Tax Analyser" che utilizza l'approccio dell'impresa modello messo a punto dall'Università di Mannheim e dal ZEW (1999). Dato che ciascuna metodologia è basata su ipotesi e restrizioni diverse, il confronto dei risultati di questi approcci permette di verificare e,

possibilmente, di confermare le tendenze generali risultanti dai calcoli effettuati.

15. I risultati dell'applicazione di questi approcci dipendono fortemente dalle ipotesi alla base sia della definizione dell'ipotetico investimento in termini di attività e finanziamento o del futuro comportamento dell'impresa in termini di entrate e uscite di cassa e di attività e passività totali nell'intero periodo di tempo considerato, sia dalla definizione del contesto economico. Per quanto riguarda il contesto economico, il valore del tasso d'interesse reale costituisce un elemento cruciale. Gli studi esistenti basati su questi approcci considerano ipotesi diverse in relazione al contesto economico e alla definizione dell'investimento. Il presente studio, ad esempio, come il rapporto Ruding, calcola le aliquote d'imposta effettive per un determinato tasso di rendimento al netto d'imposta, mentre altri studi¹ calcolano l'aliquota d'imposta effettiva per un determinato tasso di rendimento ante imposte. Le differenze relative alle ipotesi sulle quali poggiano l'ipotetico investimento e il contesto economico considerati possono dar luogo a risultati numerici leggermente diversi.
16. Questi approcci non consentono, per ragioni metodologiche, di prendere in considerazione nel calcolo tutti i pertinenti aspetti connessi all'esistenza e al funzionamento dei diversi sistemi fiscali. Ad esempio, gli effetti del consolidamento di profitti e perdite a livello comunitario non sono considerati in quanto il modello presuppone che tutti gli investimenti siano redditizi. Né è possibile quantificare o includere nel calcolo i costi di conformità. Tuttavia, gli elementi più importanti dei sistemi fiscali quali le aliquote, i principali elementi delle basi imponibili e gli aspetti essenziali dei vari regimi, sono presi in considerazione. I risultati ottenuti dovrebbero pertanto essere intesi come sintesi e quantificazione degli aspetti essenziali del sistema fiscale.
17. Le aliquote effettive possono essere calcolate per un investimento cosiddetto "marginale" (investimento il cui tasso di rendimento al netto d'imposta è appena pari al tasso d'interesse alternativo di mercato) o per un progetto di investimento "inframarginale" (ossia un progetto che realizza un profitto extra). Il presente studio ha analizzato gli indicatori relativi all'imposta effettiva sulle società per investimenti sia marginali che inframarginali. Questi indicatori riflettono ipotesi diverse riguardo alla metodologia applicata, come pure alla localizzazione interna o internazionale dell'investimento, alla redditività dell'investimento o dell'impresa considerati, nonché alla dimensione e al comportamento delle società. I calcoli sono stati integrati da una "analisi di sensibilità" che verifica l'impatto delle diverse ipotesi sui risultati.
18. L'ampia gamma di dati calcolati non è intesa a presentare "valori universalmente validi" per il carico fiscale effettivo nei diversi paesi, bensì a fornire indicatori, o illustrare interrelazioni, in una serie di situazioni pertinenti. Infatti, le aliquote effettive di un dato Stato membro dipendono dalle

¹ Cfr., ad esempio, Baker & McKenzie, Survey of the Effective Tax Burden in the EU, Amsterdam; 1999 e 2001.

caratteristiche del progetto di investimento in questione e dalla metodologia applicata.

19. Tuttavia, sulla base dei risultati si possono formulare alcune conclusioni di carattere generale sia riguardo alle differenze negli oneri fiscali effettivi che riguardo all'identificazione dei più importanti fattori fiscali che determinano tali oneri. Si possono pertanto fornire spiegazioni sul modo in cui i regimi fiscali degli Stati membri creano incentivi per l'allocazione delle risorse. Un aspetto che colpisce nell'analisi quantitativa è il fatto che, per l'intera gamma di situazioni diverse considerate, le conclusioni e interpretazioni rimangono relativamente costanti.
20. Per quanto riguarda gli investimenti domestici, dall'analisi relativa al 1999 emerge che il carico fiscale effettivo gravante sugli investitori residenti nei vari Stati membri dell'UE varia in misura considerevole, a seconda del tipo di investimento e del relativo finanziamento. Tuttavia, le normative fiscali degli Stati membri tendono a favorire forme di investimento analoghe per attività e fonti di finanziamento. La fascia di variazione delle aliquote nazionali effettive gravanti sulle società, se non viene presa in considerazione l'imposizione personale, è pari a 37 punti circa nel caso di un investimento marginale (tra -4,1% e 33,2%) e a 30 punti circa nel caso di investimenti più redditizi (tra 10,5% e 39,1% quando si applica la metodologia dell'investimento ipotetico e tra 8,3% e 39,7% quando si applica il modello "Tax Analyser"). Se si tiene conto dell'imposizione personale, si rileva un sostanziale aumento degli oneri fiscali effettivi e delle differenze osservate. Dall'analisi emerge, inoltre, che praticamente in ogni situazione analizzata i sistemi fiscali tendono a favorire l'investimento in attività immateriali e macchinari e che la fonte di finanziamento che presenta la maggiore efficienza tributaria è l'indebitamento.

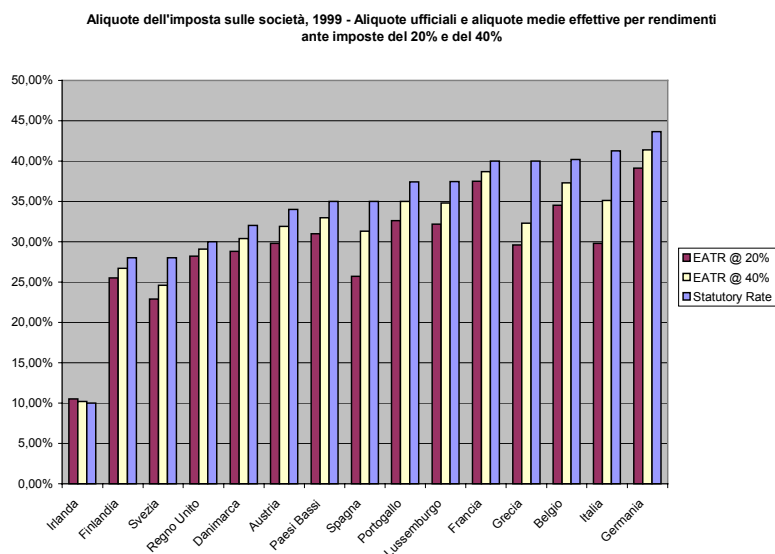
Un recente studio di Baker e McKenzie, condotto sulla base di ipotesi diverse riguardo al contesto economico e alle normative fiscali applicate, mostra che nella situazione economica più simile a quella considerata nel presente studio (tasso di rendimento ante imposte del 6% contro un tasso di rendimento al netto d'imposta del 5% considerato nello studio della Commissione), nel caso di un investimento marginale la fascia di variazione è di 32 punti (da 4,9% a 36,8%). Quando il tasso di rendimento ante imposte è fissato al 10% (caso di base nel calcolo di Baker e McKenzie), la fascia di variazione è di 23 punti (da 6,8 a 30,1). Lo studio in questione mostra inoltre che il metodo di finanziamento che presenta la maggiore efficienza tributaria è il ricorso al debito e che i regimi fiscali tendono a favorire gli investimenti in attività immateriali e macchinari.

21. Le differenze nel carico fiscale effettivo degli Stati membri dell'UE potrebbero essere importanti per due ragioni. In primo luogo, differenze nelle aliquote effettive applicate a società aventi sede in paesi diversi, ma concorrenti sullo stesso mercato, potrebbero avere ripercussioni sulla competitività internazionale di tali società: due diverse società concorrenti sullo stesso mercato potrebbero essere soggette a due aliquote differenti. In secondo luogo, quando delle multinazionali sono soggette soltanto all'aliquota del paese in cui è ubicata l'attività, le differenze tra i paesi in fatto di aliquote effettive

potrebbero influenzare la scelta della localizzazione delle singole attività. Questo può accadere in seguito alle disposizioni di normative tributarie internazionali, ad esempio quando il rimpatrio dei profitti mediante conferimento di dividendi da una società figlia alla società madre non comporta un'ulteriore tassazione in quanto i dividendi non sono soggetti a imposizione, oppure in seguito alla pianificazione fiscale. Una multinazionale può pertanto essere soggetta ad aliquote diverse a seconda dell'ubicazione delle sue attività. Come già indicato, questo ragionamento economico è basato su considerazioni di carattere puramente fiscale e non può, da solo, spiegare l'effettivo comportamento delle imprese.

22. Ovviamente, le differenze di imposizione effettiva a livello dell'UE non possono essere spiegate da un unico aspetto dei sistemi fiscali nazionali. Tuttavia, l'analisi dei sistemi fiscali tende a mostrare che – lasciando da parte i regimi fiscali preferenziali - le diverse aliquote nominali nazionali sui profitti (aliquote ufficiali, sovraimposte e imposte locali) possono spiegare molte delle differenze tra paesi in fatto di aliquote effettive d'imposta sulle società. Benché i sistemi fiscali siano elaborati come sistemi più o meno integrati (in generale aliquote elevate sui profitti sembrano correlate con una base imponibile più ristretta e viceversa), le differenze tra le aliquote tendono ad essere superiori a quelle tra le basi imponibili. L'analisi quantitativa mostra anche che il peso relativo delle aliquote nella determinazione del carico fiscale effettivo delle società aumenta quando aumenta la redditività dell'investimento e che, di conseguenza, gli eventuali effetti compensativi di una base imponibile più bassa sulle aliquote effettive tendono a scomparire quando la redditività aumenta. Anche lo studio condotto da Baker e McKenzie concludeva che, in generale, la composizione della base imponibile non ha un'incidenza rilevante sul carico fiscale effettivo e che il fattore realmente importante per la differenza nel carico fiscale è il livello dell'aliquota.
23. Per quanto riguarda gli investimenti transnazionali, i risultati relativi al 1999 mostrano variazioni nel trattamento che ogni paese applica agli investimenti effettuati in o da altri paesi. Pertanto il carico fiscale effettivo di una filiale di una società di un paese dipende essenzialmente dall'ubicazione della filiale. Sulla base delle ipotesi considerate nel presente studio, la fascia di variazione degli oneri fiscali effettivi delle filiali situate in paesi ospitanti diversi può superare i 30 punti indipendentemente dal metodo di finanziamento della filiale. Queste differenze inducono le società a scegliere per i loro investimenti l'ubicazione più favorevole dal punto di vista fiscale, che sotto altri aspetti potrebbe non essere la più favorevole. Analogamente, filiali operanti in un dato paese sono soggette ad un carico fiscale effettivo diverso a seconda dell'ubicazione della società madre. Anche in questo caso la fascia di variazione può essere superiore a 30 punti.

24. L'analisi del carico fiscale effettivo degli investimenti transnazionali fornisce anche un'indicazione degli effetti in termini di allocazione derivanti dalla



tassazione internazionale, individuando in che misura il trattamento fiscale degli investimenti transnazionali dà incentivo all'investimento transnazionale rispetto all'investimento interno. I dati mostrano che in media, nell'UE, gli investimenti effettuati all'estero e dall'estero sono tassati più fortemente di investimenti interni altrimenti identici e, pertanto, le componenti supplementari del sistema transnazionale in qualche misura aumentano le aliquote effettive sugli investimenti.

25. Tuttavia, nella misura in cui le società sono libere di scegliere la forma di finanziamento più favorevole dal punto di vista fiscale, il sistema fiscale internazionale funziona in modo tale che le multinazionali estere operanti in un paese ospitante sono probabilmente soggette ad un carico fiscale effettivo inferiore rispetto a quello delle società nazionali. Questa osservazione sembra rimanere valida anche quando il trattamento delle multinazionali viene confrontato con il trattamento domestico più favorevole concesso alle piccole e medie imprese.
26. Le differenze tra le aliquote effettive osservate nell'analisi internazionale sono il risultato di complesse interazioni tra regimi fiscali diversi e non sono riconducibili ad un unico elemento dell'imposizione. Tuttavia, come per gli investimenti interni, l'analisi tende a mostrare che la componente fiscale che maggiormente incentiva la localizzazione transfrontaliera e la scelta di una determinata forma di finanziamento è l'aliquota nominale complessiva. Questa è, in generale, un fattore importante quando si considerano gli incentivi di carattere fiscale ai fini di determinate scelte in fatto di fonti di finanziamento e localizzazione. La base imponibile ha tuttavia un maggiore impatto in determinate situazioni, ad esempio quando un paese applica regimi di ammortamento particolarmente favorevoli.
27. Occorre notare che nell'intera gamma di indicatori domestici e transfrontalieri che presentano il carico fiscale effettivo delle società si osserva una

considerevole coerenza per quanto riguarda la posizione relativa degli Stati membri, in particolare ai livelli superiori e inferiori della scala. In generale, la Germania e la Francia tendono a mostrare gli oneri fiscali più elevati, mentre l'Irlanda, la Svezia e la Finlandia tendono a trovarsi nella fascia inferiore. Soltanto l'Italia mostra un mutamento rilevante dell'onere fiscale a seconda della redditività dell'investimento. A causa del sistema della "dual income tax", gli investimenti marginali sono in effetti agevolati, mentre gli investimenti più redditizi sono soggetti ad un onere fiscale effettivo che si colloca nella fascia media della scala.

28. Quando l'analisi relativa agli investimenti domestici viene aggiornata per tener conto dei regimi fiscali vigenti nel 2001, il quadro generale risulta sostanzialmente invariato rispetto al 1999. Tuttavia, per effetto di una generale tendenza alla diminuzione (peraltro relativamente modesta tranne che in Germania) delle aliquote ufficiali, gli investimenti più redditizi hanno beneficiato di riduzioni delle aliquote effettive in diversi paesi. Pertanto, la fascia di variazione delle aliquote effettive interne per gli investimenti più redditizi è diminuita da 30 a 26 punti percentuali.
29. La riforma fiscale tedesca entrata in vigore il 1° gennaio 2001 è una riforma importante che implica una sostanziale riduzione dell'aliquota d'imposta sulle società e delle aliquote d'imposta sul reddito, finanziata in parte dall'ampliamento della base imponibile, inclusa l'abolizione dell'aliquota multipla e del sistema di imputazione. Tuttavia, nonostante queste modifiche la riforma fiscale tedesca ha soltanto effetti di scarsa entità sulla posizione relativa della Germania nella classificazione dei paesi dell'UE e sia l'aliquota complessiva nazionale dell'imposta sulle società che il carico fiscale effettivo rimangono tra i più elevati dell'UE.
30. Simulando l'impatto di un'ipotetica armonizzazione di particolari elementi dei sistemi fiscali, presi separatamente, sulle aliquote effettive, si osserva quanto segue:

L'introduzione di un'aliquota nominale comune nell'UE avrebbe un impatto rilevante riducendo la dispersione - sia tra società madri sia tra filiali- delle aliquote effettive marginali e medie in tutti i paesi dell'UE. In ragione dell'importanza dell'imposizione, tale scenario probabilmente contribuirebbe in qualche misura a ridurre le inefficienze in fatto di localizzazione all'interno dell'UE.

In confronto, nessun altro scenario avrebbe un tale impatto. Ad esempio, l'introduzione di una base imponibile comune o di un sistema che consista nell'applicare la definizione di base imponibile del paese di residenza ai profitti realizzati da una multinazionale in tutta l'UE tende ad accrescere la dispersione nelle aliquote effettive se le aliquote nominali complessive sono mantenute costanti.

Si devono fare peraltro due osservazioni su tali risultati relativi ad una base imponibile comune. Primo, le metodologie applicate non consentono di prendere in considerazione tutti gli elementi delle basi imponibili. Il modello

"Tax Analyser", tuttavia, i cui risultati sono analoghi a quelli ottenuti dalle simulazioni di investimenti ipotetici, ne prende in considerazione un numero più significativo. Secondo, i benefici che deriverebbero da un approccio fondato su una base imponibile consolidata comune o sulla base imponibile del paese di residenza, quali il consolidamento delle perdite e una semplificazione in materia di prezzi di trasferimento, non si possono delineare usando le metodologie applicate nella presente relazione.

Occorre sottolineare che i suddetti risultati sono basati su un'analisi statica e non possono cogliere le reazioni e gli effetti dinamici derivanti dall'armonizzazione di particolari elementi della tassazione presi separatamente.

31. Le potenziali distorsioni nell'allocazione delle risorse menzionate nell'analisi degli investimenti transnazionali indicano che le società possono essere indotte a modificare il loro comportamento per minimizzare il loro carico fiscale globale. Pertanto, lo studio ha considerato alcuni esempi tipo di strategie di ottimizzazione del carico fiscale basate sul ricorso delle società ad una società finanziaria intermedia, prendendo particolarmente in esame i probabili effetti dell'eventuale eliminazione di queste strutture finanziarie intese a ridurre l'imposizione. Tuttavia, l'eliminazione della possibilità di adottare queste strategie di ottimizzazione non contribuirebbe, di per sé, a risolvere il problema di una inefficace allocazione delle risorse per ragioni fiscali. Poiché l'elemento che maggiormente determina le differenze tra le aliquote effettive è l'aliquota nazionale complessiva, le società aventi sede in paesi con aliquote elevate potranno compensare l'abolizione degli intermediari finanziari avvalendosi maggiormente delle differenze nelle aliquote generali e strutturando i loro investimenti in modo da trarre vantaggio dalle aliquote inferiori.

Ostacoli fiscali alle attività economiche transfrontaliere nel mercato interno

32. Il mandato del Consiglio chiede anche di "evidenziare i restanti ostacoli fiscali all'attività economica transfrontaliera nel mercato interno" e di identificare "le principali disposizioni fiscali che possono intralciare l'attività economica transfrontaliera nel mercato interno". A tale scopo il presente studio esamina gli oneri fiscali o i costi di conformità supplementari che gravano sulle società operanti in più di uno Stato membro e che pertanto rappresentano un ostacolo al commercio, allo stabilimento e agli investimenti transfrontalieri.
33. La causa fondamentale di tali oneri fiscali o di conformità supplementari è costituita dall'esistenza nel mercato interno di 15 sistemi fiscali separati. Innanzitutto, il fatto che ciascuno Stato membro sia una giurisdizione fiscale separata ha diverse conseguenze. In particolare:
 - le società sono tenute ad allocare utili a ciascuna giurisdizione in base al principio "arm's length" mediante una contabilità separata, ossia operazione per operazione;

- gli Stati membri sono restii a concedere detrazioni per perdite subite da società consociate i cui profitti non rientrano nell'ambito dei loro diritti impositivi;
 - le riorganizzazioni transfrontaliere che comportano una perdita di diritti impositivi per uno Stato membro possono dare origine alla tassazione dei redditi di capitale e ad altri oneri;
 - diritti impositivi contrastanti possono dar luogo a doppie imposizioni.
34. Inoltre, ogni Stato membro ha una propria normativa, in particolare leggi e consuetudini in materia di contabilità finanziaria, norme per la determinazione dell'utile imponibile, disposizioni per l'esazione e l'amministrazione delle imposte, e una propria rete di trattati fiscali. La necessità di rispettare una molteplicità di norme diverse comporta un considerevole costo di conformità e rappresenta in sé un notevole ostacolo all'attività economica transfrontaliera. I costi e i rischi connessi all'osservanza di più sistemi possono in particolare dissuadere le piccole e medie imprese dall'intraprendere attività transfrontaliere.
35. Questi problemi fondamentali intralciano l'attività economica transfrontaliera nel mercato interno e hanno un effetto negativo sulla competitività delle società europee. In termini economici essi si traducono in una perdita di potenziale benessere dell'UE. L'imminente allargamento dell'Unione rende ancora più urgente trovare soluzioni appropriate.
36. I problemi cui l'UE deve far fronte riflettono in qualche misura difficoltà generali nel campo della tassazione delle attività internazionali, e il lavoro dell'OCSE e dei suoi precursori ha fornito le basi per una vasta rete di convenzioni essenzialmente bilaterali tra gli Stati membri contro le doppie imposizioni. L'OCSE ha inoltre pubblicato orientamenti su tutta una serie di questioni fiscali internazionali, in particolare sull'applicazione dei metodi di determinazione dei prezzi di trasferimento e sugli obblighi in materia di documentazione. Inoltre, la stessa UE ha preso diverse iniziative intese a rimuovere gli ostacoli fiscali alla cooperazione e alle attività transfrontaliere: la direttiva 90/434 ("direttiva sulle fusioni"), che prevede il riporto dell'imposizione sulla riorganizzazione transfrontaliera, la direttiva 90/435 ("direttiva società madri e figlie"), che elimina la doppia imposizione sulla distribuzione transfrontaliera di dividendi effettuata dalle società figlie alle società madri, e la convenzione di arbitrato (90/436), che prevede una procedura di composizione delle controversie in materia di prezzi di trasferimento. Pur contribuendo in qualche misura a ridurre gli ostacoli all'attività transfrontaliera, questi strumenti non forniscono una soluzione al passo con la crescente integrazione in atto nel mercato interno.
37. Un aspetto di fondamentale importanza per le società che operano nell'ambito del mercato interno è l'eliminazione degli ostacoli fiscali al flusso dei redditi tra società consociate. La direttiva società madri e figlie abolisce la ritenuta alla fonte sulle distribuzioni di dividendi tra società consociate di Stati membri diversi. Tuttavia, la sua efficacia è ridotta dal fatto che non riguarda tutte le

società soggette ad imposta sulle società e si applica unicamente a partecipazioni dirette pari o superiori al 25%.

38. Un altro problema - indipendente dalla direttiva - è dato dal fatto che alcuni regimi di tassazione delle società contengono disposizioni favorevoli agli investimenti interni. Ad esempio, nel quadro dei sistemi di imputazione applicati in alcuni Stati membri viene concesso un credito d'imposta agli azionisti (persone fisiche o giuridiche) residenti per l'imposta pagata dalla società; tale credito in genere non è previsto per gli azionisti non residenti e di norma non è concesso per dividendi esteri. Diversi elementi fanno pensare che i sistemi in questione costituiscano un forte ostacolo alle fusioni transfrontaliere all'interno dell'UE e possano influenzare le decisioni delle imprese al riguardo (ad es., circa l'ubicazione della sede della società).
39. I pagamenti di interessi e royalties fra società consociate di Stati membri diversi sono spesso ancora soggetti a ritenute di imposta che effettivamente creano situazioni di doppia imposizione. La Commissione ha già presentato una proposta di direttiva in materia [COM(1998)67], della quale si prevede l'adozione nel contesto del "pacchetto fiscale".
40. Oltre ai fattori che ostacolano i flussi di reddito, sulla ristrutturazione delle società possono influire anche singoli costi più direttamente legati alla stessa operazione di ristrutturazione. Il costo fiscale che le fusioni e acquisizioni transfrontaliere e le riorganizzazioni interne comportano sotto forma di imposta sui redditi di capitale e di varie imposte sul trasferimento di titoli è spesso proibitivo e costringe le società a scegliere strutture economicamente non del tutto ottimali. Tali ostacoli penalizzano le società esistenti dell'UE, in quanto le società di paesi terzi, come nuove imprese, si trovano in genere in una posizione migliore per costituire una struttura più adeguata.
41. La direttiva sulle fusioni prevede il riporto degli oneri sui redditi di capitale in alcuni casi. Tuttavia, rimangono diversi problemi:
 - Primo, la direttiva non copre tutte le situazioni. Come la direttiva società madri e figlie, essa non comprende tutte le società soggette ad imposta sulle società. Non copre inoltre tutti i tipi di oneri (ad es. le imposte sul trasferimento di titoli) che possono sorgere all'atto di una ristrutturazione, né tutti i tipi di operazioni che una ristrutturazione può comportare, ad es. la centralizzazione della produzione o di altre attività. Inoltre, la conversione delle operazioni esistenti (filiali) in rami d'attività può compromettere il futuro assorbimento delle perdite fiscali accumulate prima della conversione.
 - Secondo, l'utilità della direttiva è ridotta dal fatto che attualmente non esiste una normativa societaria comunitaria per le fusioni transfrontaliere. Le società devono pertanto ricorrere a scambi di azioni o a conferimenti di attivo. Il recente accordo sullo statuto della società europea modificherà questa situazione sotto un aspetto e consentirà, dal 2004, alle società di fondersi in una nuova struttura giuridica.

- Terzo, l'attuazione della direttiva varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Benché tali differenze siano in qualche misura inerenti allo strumento giuridico della direttiva, lo studio individua disparità rilevanti che compromettono il conseguimento delle finalità generali perseguite dalla direttiva. In particolare alcuni Stati membri, nell'attuare la direttiva, hanno imposto condizioni differenti per il riporto dell'imposta previsto nel quadro della direttiva al fine di impedire l'elusione fiscale, in alcuni casi limitando in misura significativa la portata della direttiva e lasciando invariate le situazioni di doppia imposizione.
42. Lo studio individua particolari difficoltà in relazione alla compensazione transfrontaliera delle perdite che, dal punto di vista delle imprese, costituisce uno dei principali ostacoli all'attività economica transfrontaliera. Le norme attualmente in vigore negli Stati membri in genere consentono solo la compensazione delle perdite di stabili organizzazioni estere e non delle perdite delle filiali appartenenti allo stesso gruppo ma ubicate in paesi diversi dell'UE. Se prevista, la compensazione delle perdite spesso ha luogo soltanto a livello della società madre o è differita rispetto alle perdite interne (il che crea notevoli costi di interesse). Le differenze esistenti nelle disposizioni degli Stati membri in materia di compensazione delle perdite interne incidono anch'esse sulle decisioni delle imprese.
43. Le attuali disposizioni in materia di compensazione delle perdite comportano un rischio di doppia imposizione economica qualora le perdite non possano essere assorbite localmente. Questa situazione incoraggia gli investimenti interni e gli investimenti negli Stati membri più grandi.
44. In materia di prezzi di trasferimento, i problemi fiscali per l'attività economica transfrontaliera nel mercato interno sono aumentati negli ultimi anni e continuano ad aumentare. Essi consistono essenzialmente in elevati costi di conformità e nella potenziale doppia imposizione per le operazioni tra società dello stesso gruppo. Una difficoltà, secondo i rappresentanti delle imprese, è data dal fatto che i prezzi di trasferimento che sono calcolati a fini fiscali spesso non rispondono più a nessuna logica commerciale di fondo del mercato interno. In particolare, sempre più si diffonde tra le imprese più grandi la pratica di adottare negli scambi commerciali tra imprese dello stesso gruppo all'interno dell'UE prezzi di trasferimento standard in "euro" per i prodotti intermedi, indipendentemente dall'impianto produttivo da cui i beni sono acquistati all'interno del gruppo.
45. Vi è anche tra gli Stati membri una tendenza, dettata dal timore di manipolazioni dei prezzi di trasferimento, ad imporre obblighi sempre più onerosi in materia di documentazione relativa ai prezzi di trasferimento. Inoltre, l'applicazione dei vari metodi intesi a determinare il prezzo di trasferimento "corretto" (ossia basato sul valore normale) per una determinata operazione effettuata all'interno di un gruppo sta diventando sempre più complessa e costosa. Nuove tecnologie e strutture aziendali (che implicano tra l'altro una maggiore importanza dei beni immateriali) rendono sempre più difficile identificare operazioni comparabili tra entità indipendenti spesso

necessarie per determinare il prezzo "normale". Inoltre, vi sono sostanziali divergenze tra gli Stati membri nell'applicazione dettagliata dei metodi relativi ai prezzi di trasferimento. Altrettanto si osserva per quanto riguarda l'attuazione da parte degli Stati membri dei pertinenti orientamenti dell'OCSE. Le imprese dell'UE pertanto non sono sicure che al momento di una successiva revisione i loro prezzi di trasferimento saranno accettati dalle amministrazioni fiscali. Lo studio indica che l'effetto combinato di queste difficoltà per le imprese può consistere in un aumento considerevole del costo di conformità da sostenere per le attività internazionali.

46. Si ha una doppia imposizione nei prezzi di trasferimento quando l'amministrazione fiscale di uno Stato membro unilateralmente adegua il prezzo applicato da una società in un'operazione transfrontaliera interna al gruppo, senza che l'adeguamento sia compensato da un adeguamento corrispondente nell'altro o negli altri Stati membri interessati. Mentre secondo le indagini fatte dai servizi della Commissione presso gli Stati membri il numero di controversie tra Stati membri relative ai prezzi di trasferimento sarebbe alquanto limitato, un'indagine tra le multinazionali pubblicata dalla società di contabilità Ernst&Young² rileva un numero considerevole di casi di doppia imposizione derivanti da adeguamenti dei prezzi di trasferimento. Questo risultato è coerente con quanto sostenuto dai rappresentanti delle imprese, i quali inoltre si lamentano del fatto che le attuali procedure di composizione delle controversie sono troppo lunghe e costose per le imprese, così che spesso è meno costoso accettare la doppia imposizione. In tale contesto il presente studio rileva che la convenzione di arbitrato 90/436/CEE, intesa a fornire una procedura di composizione delle controversie vincolante, è usata raramente e che alcune delle sue disposizioni possono dissuadere i contribuenti dall'avvalersene.
47. In breve, lo studio conclude che, benché vi siano prove di pratiche aggressive da parte delle società in fatto di prezzi di trasferimento, vi sono anche effettive difficoltà per le società che in buona fede stanno cercando di rispettare le norme complesse e spesso contrastanti applicate in materia di prezzi di trasferimento dai diversi paesi. Tali difficoltà stanno diventando il problema fiscale internazionale più importante per le società.
48. Lo studio inoltre identifica le convenzioni sulle doppie imposizioni come una potenziale fonte di ostacoli e distorsioni per le attività economiche transfrontaliere all'interno dell'UE. Benché la rete di tali convenzioni all'interno dell'UE sia praticamente completa, rimangono alcune lacune. La maggior parte delle convenzioni concluse all'interno dell'UE ricalca il modello OCSE, ma vi sono notevoli differenze nelle condizioni stabilite dalle varie convenzioni e nella loro interpretazione. Vi sono anche casi di divergente applicazione delle convenzioni da parte dei relativi partner, che sfociano in doppie imposizioni o nell'assenza di imposizione. I rappresentanti delle imprese inoltre vedono nella crescente complessità delle disposizioni delle convenzioni una fonte di costi di

² Ernst-Young Survey: Transfer pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions, and Trends for 2000 and beyond.

conformità e di incertezza. Per giunta, lo studio mostra che le disposizioni basate sul modello OCSE, in particolare gli articoli in materia di non discriminazione, non sono idonee a garantire il rispetto del principio della parità di trattamento sancito dal diritto comunitario. Inoltre, la mancanza di coordinamento tra gli Stati membri in materia di convenzioni nei confronti dei paesi terzi, ad esempio riguardo alla limitazione dei benefici delle convenzioni, può dar luogo a distorsioni e divisioni del mercato interno.

49. Lo studio osserva anche che alcuni settori di imposizione che non fanno parte della tassazione delle società possono comunque comportare notevoli ostacoli all'attività economica transfrontaliera nell'UE. L'osservazione riguarda in particolare la tassazione dei benefici aggiuntivi, dei diritti di opzione e delle indennità integrative, come pure l'IVA. È importante notare che per le società interessate queste difficoltà e gli ostacoli derivanti dall'imposta sulle società hanno un effetto cumulato. Per quanto riguarda l'IVA, ciò vale in particolare per le piccole e medie imprese, per le quali la natura dei vari ostacoli fiscali all'attività economica transfrontaliera è generalmente identica, ma che devono sostenere costi di conformità eccessivamente elevati - e talvolta proibitivi - per farvi fronte.

Rimedi agli ostacoli fiscali nel mercato interno

50. Per eliminare gli ostacoli connessi alla tassazione delle società nel mercato interno si potrebbero adottare sostanzialmente due tipi di soluzioni:
- soluzioni mirate intese ad eliminare singoli ostacoli;
 - soluzioni più globali intese ad eliminare i fattori che sono alla base degli ostacoli.
51. Un approccio globale che prevedesse per le imprese comunitarie un'unica base imponibile consolidata comune per le attività da esse svolte nell'ambito dell'UE potrebbe risolvere gran parte degli ostacoli fiscali all'attività economica transfrontaliera che sono stati identificati. Un approccio basato su rimedi puntuali difficilmente raggiungerebbe lo stesso risultato. Occorre comunque notare che ovviamente tutte le proposte sollevano diversi problemi di carattere tecnico che dovrebbero essere esaminati in modo più dettagliato.
52. A prescindere dall'approccio di base adottato, è importante notare che in assenza di soluzioni politiche i contribuenti sono stati costretti ad adire le vie legali per superare norme discriminatorie e altri ostacoli. Esiste quindi un'ampia giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) sulla compatibilità delle disposizioni fiscali nazionali con il trattato. Anche i giudici nazionali sono sempre più chiamati a pronunciarsi in materia. Benché la CGCE abbia dato un notevole contributo all'eliminazione degli ostacoli fiscali cui le società devono far fronte, l'interpretazione del trattato non è sufficiente per rimuovere tutti gli ostacoli all'attività transfrontaliera. Inoltre, la Corte si pronuncia sui casi specifici ad essa sottoposti di volta in volta e le sentenze possono quindi riguardare soltanto alcuni aspetti di una questione più generale. L'esecuzione delle sentenze della Corte spetta poi agli Stati membri, i

quali spesso non traggono le conseguenze che ne derivano a livello più generale. Sembra pertanto opportuno creare un quadro comunitario per lo scambio di opinioni sulle implicazioni delle sentenze più significative della Corte.

53. Un esempio importante del principio sopra esposto è il problema delle disposizioni a favore degli investimenti interni contenute in alcuni regimi di tassazione delle imprese, in particolare i sistemi di imputazione, problema per il quale esiste una giurisprudenza della Corte di particolare rilevanza. Sentenze recenti, quali *Safir*, *Verkooijen* e *Saint-Gobain*, indicano che i sistemi fiscali contenenti disposizioni atte a scoraggiare attività o investimenti transfrontalieri possono essere contrari alle disposizioni del trattato sulle libertà fondamentali. Tali sentenze sollevano importanti questioni relative all'impostazione dei sistemi fiscali degli Stati membri, campo in cui sarebbero opportuni più ampi orientamenti a livello dell'UE.

Rimedi mirati

54. I vari problemi connessi alle differenze esistenti tra gli Stati membri nell'applicazione delle direttive comunitarie (attuali e future) in materia di imposizione potrebbero essere affrontati mediante un regolare scambio di informazioni sulle migliori pratiche e/o una qualche forma di valutazione *inter pares*. Questi contatti potrebbero anche dare l'opportunità di arrivare ad una comprensione più omogenea di concetti importanti nel campo della tassazione delle società dell'UE, in particolare quello di elusione fiscale. Garantire un'applicazione più uniforme della legislazione fiscale comunitaria può contribuire notevolmente a ridurre i costi di conformità e a rendere più efficiente la tassazione delle società nell'UE. Nello stesso tempo diminuirebbero i motivi di controversia.
55. Le carenze individuate nella direttiva sulle fusioni e nella direttiva società madri e figlie ne rendono opportuna la modifica. La Commissione ha già presentato proposte di modifica di entrambe, suggerendo in sostanza un'estensione del loro campo d'applicazione agli altri enti soggetti all'imposta sulle società [COM(93)293]. Inoltre, al fine di precisare il campo d'applicazione di alcune importanti disposizioni delle direttive, in particolare di quelle in materia di elusione e abuso, potrebbero essere utili ulteriori modifiche e/o orientamenti più dettagliati sulle modalità di attuazione di tali disposizioni.
56. Per quanto riguarda la direttiva sulle fusioni, lo studio identifica anche altri campi in cui l'introduzione di ulteriori modifiche faciliterebbe la ristrutturazione transfrontaliera. Nella logica della direttiva esistente, si potrebbe innanzitutto esaminare in che misura potrebbero essere computate specifiche imposte sui trasferimenti connesse alle operazioni di ristrutturazione transfrontaliera (in particolare su beni immobili). In secondo luogo, la direttiva potrebbe essere formulata più chiaramente per quanto riguarda l'obbligo di evitare casi di doppia imposizione economica. A tal fine, si potrebbe ad esempio stabilire che le plusvalenze derivanti dalla vendita di azioni ricevute in cambio di azioni o attività devono essere calcolate sulla base del valore di

mercato al momento dello scambio, risolvendo in tal modo il problema delle "riserve occulte" accumulate precedentemente senza conseguenze fiscali immediate. Una modifica più radicale della direttiva consisterebbe nell'estendere il suo campo d'applicazione in modo da differire l'imposizione fino al trasferimento dell'attivo in un altro Stato membro, salvaguardando al tempo stesso i crediti fiscali degli Stati membri. La direttiva società madri e figlie potrebbe essere modificata in modo da coprire sia le partecipazioni dirette che quelle indirette o, in alternativa, in modo da prevedere una partecipazione minima più bassa.

57. Si può infine notare che il recente accordo sullo statuto della società europea fornirà un quadro giuridico per le fusioni transfrontaliere, l'assenza del quale ha finora limitato l'utilità della direttiva sulle fusioni.
58. Per quanto riguarda la compensazione transfrontaliera delle perdite, la Commissione ha presentato nel 1990 una proposta di direttiva [(COM(90)595] che consentiva alle società madri di computare le perdite subite dalle stabili organizzazioni e dalle filiali situate in un altro Stato membro. Il Consiglio non ha adottato la proposta e non l'ha più discussa. Dal riesame effettuato nel quadro del presente studio è risultato che vi si potrebbero apportare alcuni emendamenti tecnici. Ad esempio, si potrebbe prevedere che le perdite siano calcolate secondo le norme dello Stato della società madre anziché della società figlia come invece prevedeva la proposta.
59. In alternativa, un risultato analogo dal punto di vista delle società si potrebbe ottenere elaborando un sistema simile a quello della "tassazione congiunta" vigente in Danimarca. In sostanza, secondo il regime danese un gruppo di società con società madre danese viene tassato come se la sua organizzazione fosse quella di una struttura di succursali, così che la Danimarca applica l'imposta sui risultati consolidati del gruppo. Il vantaggio di questo approccio rispetto alla proposta della Commissione consiste nella maggior simmetria tra la tassazione dei profitti e la compensazione delle perdite.
60. Per quanto riguarda i problemi relativi ai prezzi di trasferimento, vi sono diverse misure che si potrebbero prendere per farvi fronte. Si potrebbe sicuramente migliorare l'applicazione pratica della Convenzione di arbitrato e sottoporre le sue disposizioni all'interpretazione della Corte. Inoltre, si potrebbero incoraggiare gli Stati membri ad introdurre o ampliare programmi bilaterali o multilaterali di accordo anticipato sui prezzi; questi strumenti, benché costosi, sono un mezzo efficace per ovviare all'incertezza relativa ai prezzi di trasferimento. Fatte salve misure di salvaguardia per impedire un'aggressiva programmazione delle imposte, si potrebbe anche prendere in considerazione un quadro che consenta di procedere a intese o consultazioni preventive prima che le amministrazioni fiscali applichino adeguamenti dei prezzi di trasferimento.
61. Più in generale, i costi di conformità e l'incertezza si potrebbero ridurre migliorando il coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda gli obblighi in materia di documentazione e l'applicazione dei vari metodi, ad esempio favorendo lo sviluppo delle migliori pratiche. Tale coordinamento

potrebbe aver luogo nel quadro di un gruppo di lavoro comunitario e dovrebbe basarsi, completandole, sulle attività svolte in questo campo dall'OCSE. Esso potrebbe essere ulteriormente sviluppato per tener conto anche dei problemi delle imprese. La creazione da parte della Commissione di un forum misto sui prezzi di trasferimento, composto da rappresentanti delle amministrazioni fiscali e delle imprese, consentirebbe forse di conciliare i punti di vista attualmente contrastanti delle due parti. Mentre, da un lato, le amministrazioni fiscali considerano i prezzi di trasferimento come comune mezzo di elusione o evasione fiscale da parte delle società e come fonte di concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati membri, dall'altro, le imprese ritengono che le amministrazioni fiscali impongano costi di conformità eccessivi. Lo studio rileva che entrambe le parti hanno preoccupazioni legittime alle quali occorre dare una risposta equilibrata mediante un dialogo a livello comunitario. Un approccio più uniforme da parte degli Stati membri dell'UE contribuirebbe anche a rafforzare la loro posizione rispetto ai paesi terzi.

62. Sarebbe poi utile colmare le poche lacune che restano nella rete di convenzioni sulle doppie imposizioni esistente all'interno dell'UE. Le attuali convenzioni fiscali degli Stati membri si potrebbero migliorare per garantire il rispetto dei principi del mercato interno, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai vantaggi da esse derivanti. Sarebbe anche utile un migliore coordinamento politico in materia di convenzioni nei confronti dei paesi terzi. Inoltre, lo studio rileva che potrebbe essere opportuno un arbitrato vincolante nei casi in cui tra i partner di una convenzione sorgano contrasti nell'interpretazione e applicazione della stessa, che potrebbero sfociare in doppie imposizioni o nell'assenza di imposizione. La soluzione più completa di tali problemi sarebbe la conclusione, in base all'articolo 293 del trattato, di una convenzione fiscale multilaterale tra gli Stati membri, che conferisse competenza interpretativa alla Corte. Un'altra possibilità, che lascerebbe intatto il sistema bilaterale esistente, sarebbe quella di elaborare una versione comunitaria del modello OCSE e del relativo commento (o di alcuni articoli), rispondente alle specifiche esigenze connesse all'appartenenza all'UE.
63. Benché i costi di conformità siano regressivi rispetto alle dimensioni della società, lo studio rileva che la natura degli ostacoli è praticamente la stessa per tutte le società. Non sembrano pertanto giustificate iniziative fiscali specifiche per le piccole e medie imprese. Vi sono però delle eccezioni a questo approccio di base che potrebbero essere utilmente prese in considerazione soprattutto a livello di Stato membro. Ad esempio, gli obblighi in materia di formalità fiscali amministrative, contabilità ecc. per le piccole e medie imprese dovrebbero essere meno gravosi che per le grandi imprese anche in caso di operazioni transfrontaliere. Inoltre, i problemi relativi alla compensazione transfrontaliera delle perdite colpiscono le piccole e medie imprese in modo particolarmente grave e sembrano quindi richiedere un rimedio specifico.

Approcci globali riguardo alla tassazione delle società nell'UE

64. Lo studio esamina anche rimedi di portata più generale intesi a minimizzare o ad eliminare gli ostacoli in modo globale e analizza alcuni approcci di questo tipo che sono stati presentati alla Commissione. Essi mirano tutti ad ovviare ai vari ostacoli fiscali fornendo alle società multinazionali una base imponibile consolidata comune per le loro attività comunitarie:
- L'approccio del riconoscimento reciproco dell' "imposizione dello Stato di residenza" prevede che la base imponibile sia calcolata secondo le disposizioni fiscali dello Stato di residenza della società (ossia lo Stato in cui si trova la sua sede centrale); si basa quindi sui sistemi fiscali esistenti e sulle esperienze e conoscenze ad essi associate. Esso è concepito come regime facoltativo per le società di Stati membri con base imponibile sufficientemente simile.
 - Un'altra possibilità sarebbe quella di elaborare regole comunitarie armonizzate totalmente nuove ai fini della determinazione di un'unica base imponibile a livello europeo. Anche queste costituirebbero un sistema facoltativo per le società, parallelo alle vigenti norme nazionali. Generalmente noto come sistema della "base imponibile (consolidata) comune", questo approccio è caldeggiato in particolare da una parte dei rappresentanti delle imprese.
 - Un'alternativa suggerita da alcuni studi sarebbe un' "imposta europea sul reddito delle società". Questa soluzione, benché originariamente concepita come regime obbligatorio per le grandi multinazionali, potrebbe anch'essa costituire un sistema facoltativo, parallelo al sistema nazionale. Con questo sistema l'imposta potrebbe essere prelevata a livello europeo e una parte o la totalità del gettito potrebbe andare direttamente all'UE.
 - Infine, l'approccio più 'tradizionale' sarebbe quello di armonizzare le disposizioni nazionali in materia di tassazione delle società, prevedendo un'unica base imponibile e un unico sistema a livello dell'UE in sostituzione dei sistemi nazionali esistenti.
65. I principali vantaggi di fondo che si avrebbero introducendo un'unica base imponibile consolidata per le attività comunitarie svolte, in qualsiasi forma, dalle imprese dell'UE sarebbero i seguenti:
- I costi di conformità derivanti dalla necessità di tener conto nell'ambito del mercato interno di 15 sistemi fiscali sarebbero notevolmente ridotti.
 - I problemi relativi ai prezzi di trasferimento praticati all'interno dei gruppi di imprese scomparirebbero, almeno nell'ambito comunitario.
 - Profitti e perdite sarebbero, in linea di principio, automaticamente consolidati a livello comunitario.

- Molte operazioni internazionali di ristrutturazione sarebbero, sul piano fiscale, più semplici e meno costose.
66. I rappresentanti delle imprese nel gruppo di esperti che assisteva la Commissione hanno in particolare sottolineato che con un approccio globale, qualunque ne siano le precise modalità, si ridurrebbero i costi di conformità, si eviterebbero molte situazioni di doppia imposizione e si eliminerebbero molte restrizioni e situazioni discriminanti.
 67. Per definizione, una condizione essenziale di tutte le soluzioni è il consolidamento di gruppo su base comunitaria. Attualmente alcuni Stati membri non applicano questo principio neanche a livello nazionale e soltanto due lo applicano a livello internazionale. Tutti gli approcci (tranne eventualmente quello dell'Imposta europea sul reddito delle società) lasciano agli Stati membri il diritto di fissare le aliquote dell'imposta sulle società.
 68. Sia pure in diversa misura, tutti gli approcci globali potrebbero non implicare la partecipazione obbligatoria di tutti gli Stati membri. A tale riguardo è importante notare che il trattato di Nizza ha esteso la possibilità di una cooperazione rafforzata tra un gruppo di Stati membri qualora sia impossibile un accordo tra tutti e quindici. Questa impostazione può essere particolarmente appropriata per l'approccio dell'imposizione dello Stato di residenza che presuppone la partecipazione soltanto degli Stati membri con base imponibile analoga. Tuttavia, un gruppo di Stati membri potrebbe ugualmente avvalersi di questo meccanismo per introdurre uno qualsiasi degli altri approcci.
 69. Un altro elemento chiave di tutti gli approcci globali è un meccanismo di ripartizione della base imponibile consolidata comune tra i vari Stati membri. A tale riguardo USA e Canada usano un sistema basato su regole prestabilite, che ripartisce la base imponibile secondo una chiave composta da fattori quali monte stipendi, proprietà e/o vendite. Un altro sistema utilizzabile dall'UE potrebbe essere quello di ripartire la base imponibile secondo la base imponibile IVA (opportunamente adeguata) delle società interessate. Con tutti i sistemi, agli Stati membri verrebbe assegnata secondo le chiavi di ripartizione una specifica parte della base imponibile complessiva ed essi applicherebbero la loro aliquota nazionale a tale parte.
 70. Tutti i modelli sopra indicati risponderebbero ai vari problemi sollevati, in quanto eliminano la necessità di rispettare fino a 15 sistemi fiscali diversi, riducono sostanzialmente i problemi relativi ai prezzi di trasferimento derivanti da contabilità separate e risolvono in modo efficace la questione della compensazione transfrontaliera delle perdite. Essi inoltre fornirebbero anche una soluzione fiscale per la società europea. Una valutazione dei vari modelli dovrebbe tener conto delle rispettive caratteristiche.
 71. Un aspetto importante è il fatto che l'approccio basato sull'imposizione dello Stato di residenza non richiede che gli Stati membri concordino una nuova base comune a livello dell'UE, in quanto è fondato sul principio del reciproco riconoscimento da parte degli Stati membri delle disposizioni fiscali nazionali.

Gli altri sistemi invece implicano tutti un accordo su norme fiscali completamene nuove.

72. Diversamente dall'approccio che prevede una base armonizzata obbligatoria, i sistemi dello Stato di residenza, della Base (consolidata) comune e dell'Imposta europea sul reddito delle società funzionano parallelamente ai sistemi nazionali esistenti senza sostituirli del tutto. In alcuni casi tuttavia questo fatto può avere lo svantaggio che imprese concorrenti di altri Stati membri siano soggette a norme fiscali diverse. Ad esempio, con il sistema dello Stato di residenza, tre rivendite al dettaglio concorrenti operanti in Germania calcolerebbero la loro base imponibile secondo le norme belghe, francesi o tedesche a seconda che lo Stato di residenza del gruppo cui appartengono sia il Belgio, la Francia o la Germania. Le differenze tuttavia potrebbero essere relativamente modeste in quanto un presupposto di questo sistema è che gli Stati partecipanti abbiano basi imponibili analoghe. Con il sistema della Base (consolidata) comune o con quello dell'Imposta europea, imprese concorrenti potrebbero essere soggette al regime locale o al regime della Base (consolidata) comune/dell'Imposta europea, che potrebbero essere notevolmente differenti. Sarebbe però possibile consentire alle società locali di optare per uno dei sistemi, ad esempio per ragioni di concorrenza.
73. Inoltre le soluzioni basate su un sistema parallelo al regime nazionale anziché su un unico sistema obbligatorio sollevano diversi problemi di carattere tecnico che vanno ulteriormente approfonditi. Tra i più importanti vi sono quelli relativi alla ristrutturazione, alle convenzioni sul reddito estero e sulle doppie imposizioni e alle partecipazioni di minoranza.
- In primo luogo, per quanto riguarda la ristrutturazione, occorre notare che, poiché con il sistema dello Stato di residenza la base imponibile di una società viene determinata secondo le norme dello Stato di residenza della società madre, ogni volta che una società cambia di proprietà e che le sue azioni sono vendute, il metodo con cui essa calcola la sua base imponibile può cambiare. Ciò equivale secondo la terminologia corrente ad un potenziale cambiamento di residenza ed è potenzialmente molto costoso. Ad esempio, se una filiale belga fosse venduta dalla società madre residente in Germania ad una società madre francese, la sua base imponibile potrebbe da tedesca diventare francese oppure, qualora la Francia non partecipasse al sistema dello Stato di residenza, ridiventare belga. Invece, dato che con il sistema della Base (consolidata) comune vi sarebbe soltanto una base imponibile, la stessa vendita effettuata nell'ambito degli Stati partecipanti al sistema della Base (consolidata) comune non implicherebbe cambiamenti della base, e anche se una società fosse venduta ad una nuova società madre di uno Stato non partecipante potrebbe forse essere mantenuto il trattamento applicato secondo il sistema della Base (consolidata) comune.
 - In secondo luogo, il trattamento del reddito estero secondo i sistemi dell'imposizione dello Stato di residenza, della Base (consolidata) comune o dell'Imposta europea è complicato dall'attuale situazione delle convenzioni bilaterali sulle doppie imposizioni, dalla coesistenza di

regimi di esenzione e sistemi di sgravio d'imposta e dalla necessità di un sistema di ripartizione. Ad esempio, una filiale che sia situata in uno Stato che applica il sistema del credito fiscale e che abbia una succursale in un terzo paese può avere diritto in virtù della relativa convenzione sulla doppia imposizione ad un credito per l'imposta estera pagata dalla succursale. Ciò potrebbe dare origine ad una richiesta di credito d'imposta in base alla convenzione anche se il reddito estero fosse stato esentato in virtù del regime dello Stato di residenza.

- In terzo luogo, gli azionisti di minoranza potrebbero trovarsi a ricevere dei dividendi secondo un regime fiscale incompatibile con il vigente regime locale di imposizione personale. Ad esempio, un azionista di minoranza potrebbe ricevere dividendi corrisposti secondo il sistema della Base (consolidata) comune o dell'Imposta europea, mentre precedentemente i dividendi erano stati corrisposti secondo il sistema classico locale. Questo si può evitare soltanto se il pagamento dei dividendi effettuato dalle filiali agli azionisti di minoranza rimane soggetto alle norme fiscali locali, come prevede l'approccio dello Stato di residenza. Tale soluzione implicherebbe una contabilità aggiuntiva.

74. Questi problemi non sorgerebbero se gli Stati membri accettassero la più tradizionale soluzione di un unico sistema di tassazione societaria armonizzato, ossia una base consolidata comune con un metodo di distribuzione dei dividendi e un sistema di ripartizione concordati. Tuttavia, nonostante gli svantaggi che hanno, le altre soluzioni rispondono all'obiettivo di eliminare gli ostacoli all'attività transfrontaliera senza richiedere cambiamenti radicali. Più in generale, tutte le soluzioni potrebbero servire a conferire maggiore efficienza, efficacia, semplicità e trasparenza ai sistemi di tassazione delle società dell'UE e ad eliminare le lacune tra i sistemi nazionali, che favoriscono l'elusione e gli abusi.
75. Dall'esame degli ostacoli fiscali nel mercato interno emerge che molti dei fattori che causano costi di conformità tendono anche ad accrescere i costi amministrativi delle amministrazioni fiscali. Questo è particolarmente evidente riguardo ai prezzi di trasferimento. Inoltre, la coesistenza di 15 sistemi di tassazione delle società in un unico mercato interno crea molte possibilità di evasione ed elusione fiscale. Pertanto, molti rimedi avranno in qualche misura effetti positivi anche per l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni fiscali. Infine, quasi tutti i rimedi, mirati o globali, richiedono un maggior livello di assistenza reciproca e di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, presupposto necessario per garantire che le verifiche fiscali continuino ad essere effettuate in modo appropriato e che nessuno dei rimedi in esame dia luogo ad un'evasione fiscale illegittima e/o illegale.
76. In sintesi, la relazione conclude che si potrebbero ottenere vantaggi potenzialmente rilevanti introducendo, mediante una soluzione di carattere globale, una base imponibile consolidata comune per le attività svolte dalle società a livello comunitario. Tuttavia, le conclusioni dello studio sono basate soprattutto sull'attuale stadio di sviluppo della ricerca; per attuare uno qualsiasi degli approcci globali sarebbero necessari ulteriori approfondimenti.

Ovviamente, qualsiasi soluzione orientata in tal senso deve anche tener conto delle regole di concorrenza contenute nel trattato CE, in particolare di quelle in materia di aiuti di Stato. Inoltre, come già osservato, i risultati dell'analisi quantitativa suggeriscono che l'aliquota nazionale complessiva è un elemento che incide in misura significativa sull'aliquota effettiva ed è chiaro che una base unica o comune senza ulteriori adeguamenti in pratica renderebbe quasi "meccanicamente" questo elemento ancora più determinante.