Il progetto per una base imponibile comunitaria (CCCTB): recenti sviluppi e prospettive future

di Piergiorgio Valente*

1. Premessa – 2. La CCCTB nel contesto degli interventi dell'UE contro la pianificazione fiscale aggressiva – 3. La proposta sulla CCCTB del 16 marzo 2011 – 3.1 Generalità – 3.2 Il consolidamento della proposta del 16 marzo 2011: cenni – 4. La *public consultation* della Commissione Europea e le nuove linee del progetto.

Il rilancio della Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) trova il suo riferimento nel Piano d'Azione dell'UE del 17 giugno 2015. Il nuovo regime rappresenta uno strumento idoneo per il conseguimento di una più equa ed efficiente tassazione, nonché per il contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva, mediante l'allocazione dei profitti nel luogo in cui l'attività d'impresa viene svolta.

Secondo la Commissione Europea, le possibilità di trasferire artificiosamente reddito verso giurisdizioni a tassazione agevolata sarebbero limitate per effetto della CCCTB, in misura maggiore rispetto a quanto avviene con l'applicazione dei princìpi fiscali nazionali. Ciò, in considerazione del fatto che i fattori di allocazione della base imponibile vengono definiti al fine di riflettere l'attività di business effettivamente svolta.

The re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) lies with the EU Action Plan, dated June 17, 2015. The regime could be an effective tool for meeting the objectives of fairer and more efficient taxation, as well as for counteracting aggressive tax planning, attributing income where the value is created.

---

* *Chairman* del Comitato Fiscale della *Confédération Fiscale Européenne* (CFE). *Bureau Member* del *Taxation and Fiscal Policy Committee* del BIAC *(Business and Industry Advisory Committee to the OECD)*. Docente al Corso Superiore della Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza.

According to the EU Commission, the possibilities of shifting income towards jurisdictions with lower tax rates would be more limited under the CCCTB regime than they are under national tax principles. This is mainly due to the fact that the apportionment factors are defined to reflect the real business activity carried out.

1. Premessa

La proposta per l'introduzione di norme comuni per la determinazione della base imponibile delle imprese comunitarie (*Common Consolidated Corporate Tax Base* – CCCTB) è stata rilanciata dalla Commissione Europea con il Piano d'Azione per una tassazione societaria più equa ed efficiente [COM(2015)302], del 17 giugno 2015, facente parte dell'ambizioso programma volto a combattere l'evasione e l'elusione fiscale da parte delle società e a rendere più equo il mercato unico.

Secondo l'istituzione comunitaria, le attuali norme che disciplinano la fiscalità nell'UE non sono "al passo" con l'economia moderna. Alcune imprese sfruttano il mancato coordinamento tra le misure nazionali per sfuggire all'imposizione fiscale, con conseguente riduzione delle entrate per gli Stati membri e distorsioni della concorrenza, a danno delle imprese che, al contrario, pagano la loro "giusta quota d'imposte".

La CCCTB dovrebbe consentire di eliminare una serie di opportunità di pianificazione fiscale così come la maggior parte degli ostacoli di natura tributaria che minano l'efficienza economica del mercato unico (1).

Considerata la rilevanza e la portata innovativa del progetto, la proposta legislativa presentata il 16 marzo 2011 (2) – COM(2011)121 – ha sollevato

---

(1) Per approfondimenti sugli schemi di pianificazione fiscale aggressiva attuati dalle imprese multinazionali cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, 2014, p. 13 ss.

(2) Per approfondimenti sulla proposta per l'introduzione della CCCTB del 16 marzo 2011 cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, 2014, p. 2255 ss. Cfr., inoltre, P. Valente, *Vantaggi fiscali per le società nella proposta di Direttiva UE sulla base imponibile comune*, in *Corr. Trib*., n. 16 del 2011; P. Valente, *Base imponibile comune consolidata: ripartizione e adempimenti amministrativi*, in *Corr. Trib*., n. 17 del 2011; P. Valente, *La proposta di Direttiva sulla Common consolidated corporate tax base (CCCTB) – Il consolidamento della base imponibile*, in *il fisco*, n. 14 del 2011; P. Valente, *Manuale di Governance fiscale*, 2011, p. 2193 ss.

critiche, dubbi ed opinioni divergenti tra gli studiosi della materia, gli Stati membri e le organizzazioni che rappresentano gli interessi del *business*. Ciò ha impedito che si potesse formare, a livello comunitario, un consenso unanime ai fini della sua rapida approvazione.

Tenuto conto del ruolo che il regime potrebbe avere nella lotta alla pianificazione fiscale aggressiva, la Commissione ritiene che il progetto, con le opportune modifiche, dovrebbe essere al più presto portato a compimento.

2. La CCCTB nel contesto degli interventi dell'UE contro la pianificazione fiscale aggressiva

Dal momento che l'evasione e l'elusione sono fenomeni che provocano una consistente perdita per l'Erario degli Stati membri, la lotta a siffatti fenomeni è in cima all'agenda dell'UE ed è divenuta una priorità per la Commissione, i cui interventi sono in linea e supportano quanto discusso in tema a livello OCSE, nel contesto del c.d. *Progetto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)* (3).

Tra questi, assumono particolare rilievo il Piano d'Azione del dicembre 2012 [COM(2012)722], la raccomandazione sulla pianificazione fiscale aggressiva e quella per la promozione della buona *governance* in materia fiscale, che seguono la comunicazione del giugno 2012 sulle modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode e all'evasione fiscale [COM(2012)351] (4).

Il Piano d'Azione per una tassazione societaria più equa ed efficiente [COM(2015)302] del 17 giugno 2015 definisce un nuovo approccio dell'UE per il contrasto alle pratiche elusive internazionali (5). L'obiettivo sarà rag-

---

(3) Per approfondimenti sul c.d. *Progetto BEPS* cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, 2014, p. 1895 ss.

(4) Per approfondimenti sul Piano d'Azione UE del 2012 cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, p. 639 ss.

(5) L'impostazione del Piano d'Azione dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi:

giunto grazie ad una serie di iniziative da adottare nel breve, medio e lungo periodo, basate su quelle già contenute nel Pacchetto sulla trasparenza fiscale, presentato il 18 marzo 2015. Le misure del Piano d'Azione sono in linea con le attività in corso in ambito OCSE, dirette a contrastare l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (6).

Al momento, a rendere non agevole, nel contesto internazionale, la lotta all'evasione e all'elusione fiscale è la mancanza di norme "adatte" alla moderna economia. Molte società, in particolare i c.d. *Over-The-Top* (es., Google, Apple, Facebook, Amazon) già sotto la lente UE, sfruttano il mancato coordinamento delle misure nazionali per sfuggire all'imposizione fiscale.

Tra le azioni-chiave del Piano figura, in primo luogo, la strategia per rilanciare la CCCTB. In seconda istanza, l'obiettivo del Piano è quello della realizzazione di un quadro di riferimento che garantisca una tassazione efficace nel luogo in cui sono prodotti gli utili.

La Commissione UE ha, altresì, pubblicato una prima *black list* dei trenta Paesi ritenuti non collaborativi in materia fiscale, la quale sarà utilizzata per sviluppare una comune strategia di contrasto. L'obiettivo è di rafforzare il "sistema di difesa" degli Stati membri contro le "insidie" all'Erario. In sostanza, il Piano si basa su tre azioni fondamentali: rilanciare la base im-

---

"1. ristabilire il legame tra l'imposizione fiscale e il luogo in cui si svolge l'attività economica;
2. garantire che gli Stati membri siano in grado di determinare correttamente il valore dell'attività societaria nella loro giurisdizione;
3. creare per l'UE un contesto di tassazione delle società concorrenziale e favorevole alla crescita, che determini una maggiore resilienza del settore societario, conformemente alle raccomandazioni del semestre europeo;
4. tutelare il mercato unico e assicurare un approccio dell'UE forte sulle questioni esterne inerenti alla fiscalità delle società, comprese le misure intese ad attuare il progetto BEPS dell'OCSE, trattare la problematica delle giurisdizioni fiscali non collaborative e aumentare la trasparenza fiscale".

(6) Pierre Moscovici, Commissario europeo per gli Affari economici e finanziari, la fiscalità e le dogane, in occasione della presentazione del Piano d'Azione ha dichiarato: "La tassazione societaria nell'UE necessita di una riforma radicale. Per favorire la crescita, la competitività e l'equità, gli Stati membri devono unire le proprie forze e tutti devono dare il giusto contributo. La Commissione oggi ha gettato le basi di un nuovo approccio alla tassazione societaria nell'UE, al quale gli Stati membri devono ispirarsi".

ponibile comune consolidata per l'imposta sulle società, garantire una tassazione efficace, aumentare la trasparenza fiscale.

Secondo la Commissione, la CCCTB può dare notevoli risultati, migliorando il mercato unico per le imprese e contrastando, allo stesso tempo, i comportamenti evasivi/elusivi da parte delle società. La Commissione ha così manifestato l'intenzione di avviare al più presto i lavori per l'elaborazione di una nuova proposta per l'introduzione del nuovo regime in via obbligatoria. Ciò dovrebbe consentire di progredire più rapidamente sul versante di una base imponibile comune, in quanto verrebbe lasciato ad una seconda fase lo sviluppo di norme sul consolidamento.

Il nuovo testo della proposta dovrebbe essere presentato entro la fine del 2016.

3. La proposta sulla CCCTB del 16 marzo 2011

3.1 *Generalità*

La proposta di Direttiva sulla CCCTB è stata presentata dalla Commissione europea in data 16 marzo 2011, a conclusione di un lungo *iter* di studio e di lavoro che, iniziato nel 2001, ha portato, nel 2004, alla costituzione del *CCCTB Working Group* e, da ultimo, al *workshop* dell'ottobre 2010 che ha preceduto la presentazione ufficiale della proposta di Direttiva medesima (7).

---

(7) Per approfondimenti sui lavori che hanno portato alla proposta del 16 marzo 2011 cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, 2014, p. 2255 ss. Cfr. inoltre, P. Valente, *Fiscalità sovranazionale*, Milano, 2008, p. 470; P. Valente, *Base imponibile europea: evoluzione della fiscalità d'impresa tra coordinamento sovranazionale e competizione interstatuale*, in *Riv. dir. trib. int*., n. 3 del 2006, p. 65; P. Valente, *Base imponibile europea: lo stato dell'arte in previsione della Direttiva*, in *Riv. dir. trib. int*., n. 1-2 del 2008, p. 97; P. Valente, *Consolidamento della base imponibile europea (CCCTB) – Proposta della Commissione UE*, in *Il Sole 24 Ore* del 10 dicembre 2007; P. Valente – S. Mattia, *Imponibile consolidato: Direttiva contro l'evasione*, in *Il Sole 24 Ore* del 9 giugno 2008; P. Valente, *Bruxelles punta sul consolidato comunitario come contrasto alle frodi nel mercato comune*, in *Guida Normativa*, *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2005; P. Valente, *UE, fiscalità diretta a un bivio*, in *Il Sole 24 Ore* del 25 luglio 2004.

Il metodo CCCTB prevede l'introduzione di una normativa fiscale europea unica su base opzionale, diretta a sostituire i ventisette (ora ventotto) regimi fiscali nazionali vigenti nella definizione della base imponibile delle società con attività transnazionale. Sul piano operativo, il metodo implica il calcolo del reddito d'impresa su base consolidata, in applicazione di regole comuni per tutti gli Stati membri. La base imponibile così calcolata è poi ripartita fra gli Stati interessati, i quali applicano l'aliquota propria.

Scopo del regime introdotto dalla proposta di Direttiva del 16 marzo 2011 è di ridurre significativamente gli oneri amministrativi, i costi di adeguamento e le incertezze giuridiche che le imprese comunitarie si trovano attualmente ad affrontare, al momento di determinare l'utile imponibile. La base imponibile comune consolidata consente alle imprese di beneficiare di un sistema c.d. a "sportello unico" *("one-stop-shop")* per la compilazione delle dichiarazioni fiscali e di consolidare profitti e perdite realizzate all'interno dell'UE. Gli Stati membri conservano il diritto sovrano di applicare le rispettive aliquote d'imposta sulla quota di base imponibile a ciascuno allocata.

Il consolidato comunitario è stato illustrato, per la prima volta, nel 2001, quando, nella comunicazione n. 582 (8) e nello studio n. 1681 (9), la Commissione Europea ha esposto la nuova strategia di eliminazione degli ostacoli fiscali esistenti nel mercato interno. Nel *"Non-Paper"* del 7 luglio 2004, predisposto in vista del Consiglio ECOFIN del settembre 2004, la Commissione ha ribadito le linee d'azione già esposte ed i vantaggi che, dall'introduzione della CCCTB, potrebbero derivare alle imprese comunitarie che svolgono attività transfrontaliera (10).

---

(8) Commissione Europea, "Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali – Strategia per l'introduzione di una base imponibile consolidata per le attività di dimensione UE delle società", 23 ottobre 2001, COM(2001)582. Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Fiscalità sovranazionale*, Milano, 2008, p. 211 ss.; P. Valente, *Manuale di Governance fiscale*, 2011, p. 1873 ss.

(9) Commissione europea, *Tassazione delle società nel mercato interno*, 23 ottobre 2001, SEC(2001)1681. Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Fiscalità sovranazionale*, Milano, 2008, p. 211 ss.; P. Valente, *Manuale di Governance fiscale*, 2011, p. 1873 ss.

(10) In particolare, la Commissione ha precisato che una base imponibile comune consolidata rappresenta l'unico strumento in grado di:

La base imponibile unitariamente determinata dovrebbe essere suddivisa tra i diversi Stati membri presso i quali opera il gruppo, secondo una formula specifica (che prende in considerazione capitale, lavoro e vendite) (11). Una volta ripartita la base imponibile, agli Stati membri sarà consentito assoggettare a tassazione la quota a ciascuno spettante, secondo le rispettive aliquote d'imposta applicabili. Quindi, ogni Stato rimane sovrano quanto alla determinazione delle aliquote d'imposta, secondo i criteri ritenuti più opportuni.

Il regime previsto dalla proposta di direttiva del marzo 2011 non è obbligatorio. Le imprese possono scegliere se adottare o meno la CCCTB, che è quindi applicata su base opzionale. Le imprese che non dovessero optare per l'applicazione delle regole comuni, determineranno la base imponibile secondo il diritto nazionale (12).

- "ridurre sensibilmente i costi di conformità dovuti alla coesistenza di [allora] 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 d'imputazione e esenzione nella tassazione internazionale;
- evitare molti casi di duplice imposizione;
- eliminare numerose situazioni di discriminazione e restrizioni".

(11) Algirdas Emeta, l'allora Commissario per la Fiscalità e l'unione doganale, l'*audit* interno e la lotta antifrode, ha a tal proposito dichiarato: "La CCCTB renderà lo svolgimento di attività commerciali all'interno dell'UE più facile, meno costoso e più comodo. La CCCTB aprirà nuove porte alle PMI che desiderano svilupparsi oltre il proprio mercato domestico. La proposta odierna rappresenta un contributo positivo per le imprese e per la competitività globale dell'UE".

(12) Il consolidato comunitario è stato ritenuto un'"iniziativa cruciale" da parte della Commissione Barroso, nel contesto della strategia "Europa 2020". Nel corso dell'ultimo decennio, essa è stata considerata essenziale nell'ambito della politica comunitaria che mira all'eliminazione degli ostacoli al mercato unico e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro all'interno dell'Unione Europea.

La proposta contiene, inoltre, una *General Anti-Abuse Rule* e, specularmente, individua una prima definizione di legittimo risparmio d'imposta (*tax saving*). L'art. 80 stabilisce, infatti, che "Le operazioni artificiali svolte con l'esclusiva finalità di eludere l'imposizione sono ignorate ai fini del calcolo della base imponibile. Il primo comma non si applica alle attività commerciali autentiche, nelle quali il contribuente è in grado di scegliere due o più possibili operazioni che hanno lo stesso risultato commerciale ma producono basi imponibili diverse" (13).

I benefici che scaturiscono dall'applicazione della norma agevolativa prospettata, di matrice europea, verrebbero ignorati ai fini del calcolo della base imponibile, qualora il contribuente ponesse in essere operazioni artificiose svolte con l'esclusiva finalità di eludere l'imposizione.

3.2 *Il consolidamento nella proposta del 16 marzo 2011: cenni*

Secondo la proposta del 16 marzo 2011, molti benefici connessi alla disciplina della CCCTB derivano dal consolidamento e riguardano, da un lato, la possibilità di compensare profitti e perdite, dall'altro, l'eliminazione dei costi di *compliance* alle normative in materia di *transfer pricing*. In linea di principio, il consolidamento è obbligatorio per tutte le società che optano per la disciplina della CCCTB e che possiedono una società controllata o una stabile organizzazione in un altro Stato comunitario, le quali soddisfano i requisiti per essere ammessi al consolidato comunitario (principio c.d. *"all in, all out"*) (14).

Il consolidamento interessa la totalità della base imponibile di ciascuna società ammessa al consolidato, a prescindere dalla quota di controllo

(13) Per approfondimenti sulla clausola anti-abuso inserita nella proposta di direttiva del marzo 2011, cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, 2014, p. 2285 ss.

(14) Il consolidamento interessa la totalità della base imponibile di ciascuna società ammessa al consolidato, a prescindere dalla quota di controllo detenuta dalla capogruppo.

detenuta dalla capogruppo (15). Ai fini della CCCTB, il gruppo comprende la casa-madre comunitaria, le sue società controllate e le stabili organizzazioni con sede sul territorio comunitario, a prescindere dal fatto che la casa-madre con sede nell'UE sia, a sua volta, controllata da una società con sede in uno Stato terzo. Il gruppo, inoltre, può essere costituito da più società con sede nell'UE, che si trovino sotto il controllo comune di una casa-madre residente in uno Stato terzo. La presenza di una società non comunitaria in posizione intermedia nell'ambito di un gruppo di società comunitarie non determina l'interruzione della catena partecipativa qualificante per l'applicazione del consolidato comunitario (16).

Una società può ritenersi in possesso dei requisiti per l'ammissione al consolidato se è controllata, direttamente o indirettamente, nella misura superiore al settantacinque per cento (17). L'obiettivo è di assicurare che tutte le società nelle quali la casa-madre controlla, indirettamente o direttamente, più del settantacinque per cento del capitale siano incluse nel perimetro di consolidamento (18). Laddove la percentuale di partecipazione diretta sia invece pari o inferiore al cinquanta per cento, essa si considera equivalente a zero (19). Il requisito partecipativo deve sussistere per tutto l'anno fiscale.

Le seguenti condizioni devono essere soddisfatte anche dopo l'ammissione della società al consolidato, pena l'estromissione:

---

(15) A titolo esemplificativo, in caso di detenzione di una partecipazione del novantacinque per cento, ai fini del consolidamento si tiene comunque conto del cento per cento della base imponibile. I soci di minoranza non risultano svantaggiati da tale previsione, poiché ciascuna entità del gruppo ammessa al consolidato riceve lo stesso *share* di benefici e svantaggi.

(16) Costituisce gruppo anche il soggetto di imposta il quale possiede semplicemente una stabile organizzazione sul territorio comunitario (cfr. artt. 54 e 55 della proposta di Direttiva del 16 marzo 2011).

(17) Ogni partecipazione diretta superiore al settantacinque per cento è presa in considerazione come se fosse pari a cento per cento.

(18) Il *CCCTB Working Group* aggiunge che *"(...) without this a chain held at 75% through a number of tiers would fragment into a number of overlapping groups"* (CCCTB/WP/057).

(19) La disposizione *"ensures group control of any companies in the indirect 75% ownership chain"*.

Per approfondimenti cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, 2014, p. 2255 ss.

- la percentuale minima di partecipazione superiore al settantacinque per cento detenuta dalla capogruppo deve essere rispettata sia all'inizio che alla fine dell'esercizio fiscale;
- nel corso dell'esercizio, la percentuale dei diritti di voto esercitabili non deve mai scendere sotto la soglia del cinquanta per cento.

Se, da un lato, non è necessario che la società abbandoni il gruppo nel momento in cui la partecipazione scende al di sotto del settantacinque per cento, è tuttavia ragionevole che ciò avvenga quando la partecipazione scende al di sotto del cinquanta per cento, dal momento che l'inclusione nel perimetro di consolidamento opera a prescindere da eventuali aggiustamenti dovuti per le partecipazioni minoritarie (20).

Varie soluzioni sono state prospettate in merito al momento in cui le regole del consolidato comunitario possono ritenersi applicabili alle società che entrano nel, oppure lasciano il, gruppo. La soluzione proposta prevede:
- il consolidamento immediato delle società che entrano nel gruppo;
- il "deconsolidamento" immediato di quelle che lasciano il gruppo (21).

---

(20) *"The taxpayer would leave the group on the day when the ownership of voting rights:*
- falls below more than 50% at any moment, or
- falls below 75%,
provided that it remains below 75% until end of the tax year. The same would apply to a taxpayer's subsidiaries.

The above is suggested despite the fact that in principle the threshold test should be satisfied throughout the whole tax year. As has been suggested on several occasions it could be useful to ensure that an insignificant variation in a holding does not trigger the exclusion of a company. This would help to ensure the stability of the group and avoid potential manipulation of the companies consolidated (which could otherwise be achieved by selling a very low percentage of shares). However, a straightforward averaging method could be difficult to implement in practice, particularly if the 75% threshold is not satisfied at the beginning and at the end of the tax year.

It is therefore suggested that a company does not necessarily leave the group at the moment the holding goes below 75% of the voting rights. However, as full consolidation would apply without adjustment for minority shareholders, it seems sensible that a company should always leave a group when a holding falls below 50% of the voting rights" (CCCTB/WP/057).

(21) Come sottolineato dal *CCCTB Working Group*, *"this approach appears to be already applied by some Member States and seems to be preferred by business"*. Un'altra possibile soluzione prevede che *"joining and leaving entities are deemed to enter and to leave on the first day of the following tax year or on the first day of the current tax year"* (CCCTB/WP/057).

Una criticità connessa all'applicazione di tale soluzione riguarda il meccanismo di ripartizione della base imponibile consolidata. Il fatto che una società entri ovvero abbandoni il gruppo nel corso dell'anno fiscale potrebbe avere effetti sul calcolo dei fattori che costituiscono lo *sharing mechanism*. A tal proposito, l'art. 58, par. 2 della proposta di Direttiva del 16 marzo 2011 prevede che un soggetto diviene membro del gruppo consolidato nel momento in cui viene raggiunto il requisito partecipativo (22).

Le perdite registrate da una società anteriormente all'ingresso in un gruppo il quale applica la disciplina della CCCTB non sono riportabili a livello di gruppo. Esse, tuttavia, possono essere utilizzate dalla medesima società che le ha registrate, la quale può detrarle dalla quota di base imponibile ad essa allocata sulla base del meccanismo di ripartizione applicabile. Le perdite registrate a livello di gruppo possono essere riportate in avanti per essere compensate con eventuali profitti futuri (23).

In caso di operazione di riorganizzazione per la quale uno o più gruppi, o due o più membri di un gruppo, diventano parte di un altro gruppo *"any unrelieved losses of the previously existing group or groups shall be allocated to each of the members (...) on the basis of the factors applicable to the tax year in which the business reorganisation takes place, and shall be carried forward for future years"* (art. 71 della proposta di Direttiva).

L'ammissione al consolidato comporta il calcolo del reddito di una società non più su base singola, bensì a livello di gruppo. L'imposta viene prelevata dallo Stato membro – il quale applica la propria aliquota – sulla quota di base imponibile comune ad esso allocata (24).

---

(22) Tale requisito, inoltre, deve sussistere per almeno 9 mesi consecutivi, pena l'estromissione.

(23) La previsione ha l'obiettivo di impedire che si registrino le c.d. *"stranded losses"*. A tal proposito, il *CCCTB Working Group* ha precisato che *"if, when the group makes overall losses, these were immediately shared out then in following years when profits were shared out there could be some unrelieved losses in some companies, whereas in others there were taxable profits"* (CCCTB/WP/057).

(24) Per approfondimenti sul consolidamento previsto dalla proposta di Direttiva del 16 marzo 2011, cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, 2014, p. 2267 ss.

4. La *public consultation* della Commissione Europea e le nuove linee del progetto

Come accennato, la proposta legislativa del 16 marzo 2011, in considerazione della sua portata innovativa nonché delle numerose questioni, anche di carattere tecnico, coinvolte, ha sollevato critiche, dubbi ed opinioni divergenti tra i diversi *stakeholders*. Ciò ha impedito che si potesse formare, a livello comunitario, un consenso unanime ai fini della sua rapida approvazione.

Con l'obiettivo di pervenire al più presto alla definizione e all'adozione del nuovo regime – tenuto conto della rilevanza dello stesso ai fini del contrasto dei fenomeni di *profit shifting* – la Commissione Europea ha annunciato che intende presentare, entro la fine del 2016, una nuova proposta.

È proprio il Piano d'Azione del 17 giugno 2015 che individua le linee lungo le quali la Commissione europea intende predisporre la nuova proposta sulla CCCTB:

- l'obbligatorietà della CCCTB (*mandatory system*) dovrebbe rappresentare un elemento fondamentale ai fini della lotta alla pianificazione fiscale aggressiva. La proposta di Direttiva del 16 marzo 2011 ha, al contrario, sancito l'applicazione del regime su base opzionale;
- l'introduzione del nuovo *set* di regole dovrebbe avvenire in due fasi (c.d. *two-staged approach*). La prima fase ha ad oggetto la predisposizione delle norme per la determinazione della base imponibile comune (*Common Corporate Tax Base* - CCTB); durante la seconda fase verranno definite le regole per il consolidamento (*Common Consolidated Corporate Tax Base* - CCCTB) (25). La proposta di Direttiva del 16 marzo 2011 ha, al

(25) *"In practical terms, the Commission is planning to table two new Proposals: the first instrument will lay down the provisions for a Common Corporate Tax Base (CCTB) whilst the second will add the elements related to consolidation (i.e. CCCTB). Once this new legislative framework (henceforth referred to as CCTB/CCCTB) has been adopted by the Commission, the currently pending proposal will be repealed"* (cfr. il Piano d'Azione dell'UE del 17 giugno 2015).

contrario, previsto il consolidamento della base imponibile fin dal primo stadio, in considerazione dei benefici ad esso connessi.

Con la consultazione pubblica sul tema, lanciata in data 8 ottobre 2015 e conclusasi in data 8 gennaio 2016, la Commissione Europea ha delineato gli elementi essenziali della nuova proposta, allo scopo di ottenere le informazioni e i dati necessari per determinare le possibili opzioni idonee a conseguire gli obiettivi della proposta medesima.

Tra le questioni sollevate dalla Commissione europea nel contesto della consultazione pubblica figurano:

- la possibilità che il nuovo regime – il cui obiettivo principale è quello di eliminare gli ostacoli fiscali a cui vanno incontro le imprese comunitarie accrescendone la competitività – possa rappresentare uno strumento efficace ai fini del contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva (attraverso l'applicazione in via obbligatoria) (26);
- la possibilità che il c.d. *two-staged approach* – in virtù del quale la predisposizione di regole sul consolidamento viene effettuata in una seconda fase – sia da preferire, tenendo altresì conto del fatto che la procedura di approvazione dell'attuale proposta di Direttiva – che include anche le regole sul consolidamento – ha, di fatto, subito un arresto;

---

(26) Secondo la *Confédération Fiscale Européenne* (CFE), *"If a common tax base is made mandatory, it should only be mandatory for companies that meet a certain size threshold. There should be a two-fold test:*

1) the size of the group within the EU exceeds the definitions for micro, small and medium-sized entities, according to the relevant definitions in the EU Accounting Directive; and

2) the size exceeds a certain threshold in more than one member state, to be agreed upon.

The latter is to exclude companies that only have marginal income or activities in other member states. Businesses that operate (almost) entirely in one member state should not be forced to apply a common tax base which would be a strong disincentive to engaging in cross-border business. The size threshold in 2) should be easy to apply. While it has been remarked that income as the sole criterion could be prone to manipulation, a threshold in 2) containing several elements would probably be too complicated to apply for smaller businesses" (cfr. *Opinion Statement FC 1/2016 on the public consultation "Re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base"*, January 2016).

- le caratteristiche delle disposizioni che dovrebbero incentivare l'attività di ricerca e sviluppo delle imprese interessate. A tal proposito, si rileva che gli ordinamenti di molti Stati membri prevedono incentivi fiscali con riferimento alle spese per ricerca e sviluppo.

I contributi inviati dagli *stakeholders*, alla data del 30 aprile 2016 non risultano essere stati pubblicati dalla Commissione Europea (27).

La strategia adottata dall'UE, diretta ad introdurre un *set* di norme comuni e condivise per la determinazione della base imponibile delle imprese comunitarie, non può che essere accolta con favore. Ciò, in considerazione dei vantaggi che questa comporta in termini di:

- riduzione dei costi di conformità dovuti alla coesistenza di sistemi fiscali diversi;
- determinazione dei prezzi di trasferimento all'interno dell'UE;
- semplificazione delle operazioni di ristrutturazione internazionali;
- eliminazione dei casi di doppia imposizione;
- eliminazione di restrizioni e discriminazioni.

Un codice tributario unico, infatti, dovrebbe consentire agli operatori economici dell'UE di operare sul mercato comunitario senza incorrere in ostacoli fiscali e *compliance costs.* Un intervento normativo sovranazionale in materia è auspicabile in quanto, però, vengano rispettate e preservate le specificità del regime fiscale di ciascuno Stato membro.

Con riferimento al dichiarato obiettivo della lotta all'elusione fiscale internazionale – in coerenza con gli studi OCSE nel contesto del Progetto BEPS – la CCCTB non dovrebbe essere, di per se stessa, una misura di contrasto all'erosione della base imponibile e al *profit shifting* (28). A tal fine, è indispensabile procedere al più presto all'implementazione, a livello na-

---

(27) L'ANDAF ha aderito alla consultazione della Commissione Europea e, in data 8 gennaio 2016, ha presentato a quest'ultima il documento contenente la propria posizione in merito ai princìpi che dovrebbero essere sviluppati nel contesto della (nuova) proposta sulla CCCTB (cfr. P. Valente, *Il progetto di base imponibile comunitaria (CCCTB): prospettive future*, in *http://www.andaf.it/it/dettDocumentiEsterno.aspx?idDocumento=2034).*

(28) Secondo quanto previsto dalla CFE, *"There is no unanimous position within the CFE on a common tax base. Several members are opposed to both a 2CTB and a 3CTB2. None of our members support a 2CTB as a permanent solution.*

zionale e sovranazionale, delle misure proposte dall'OCSE con i *Final Report* relativi al Progetto BEPS del 5 ottobre 2015 (29). Tra queste, assumono rilevanza le norme in tema di società estere controllate e per la risoluzione delle controversie tra Stati.

Il c.d. *two-staged approach* non dovrebbe presentare particolari criticità purché vengano definiti termini e condizioni per l'implementazione delle norme sul consolidamento, prevista in una fase successiva. Tale regolamentazione risponde, infatti, ad esigenze di certezza giuridica e di necesaria uniformità di applicazione a livello comunitario (30).

Infine, la previsione di un trattamento di favore per i costi per ricerca e sviluppo, peraltro già contemplato nella proposta di Direttiva del 16 marzo 2011, dovrebbe essere ben valutata, tenendo conto dei diversi regimi di c.d. *patent box* nazionali. In linea generale, dovrebbe essere accolta la previsione della deducibilità di tali costi nell'anno in cui sono stati sostenuti (31).

Those members who are supportive of a common tax base believe that this should focus on its original purpose: finding effective solutions to cross-border issues by reducing compliance burdens and legal uncertainty (e.g. transfer pricing, offset of losses incurred in other member states). This would bring simplification and transparency and reduce opportunities for tax avoidance. The decision to take effective action against tax avoidance would ultimately rest with the member states" (cfr. *Opinion Statement FC 1/2016 on the public consultation "Re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base"*, January 2016).

Non dissimile sul punto è la posizione espressa dall'ANDAF (cfr. P. Valente, *Il progetto di base imponibile comunitaria (CCCTB): prospettive future*, in *http://www.andaf.it/it/dettDocumentiEsterno.aspx?idDocumento=2034).*

(29) Cfr. P. Valente, *Rilevanza dello Strumento Multilaterale ai Fini dell'Implementazione delle Misure BEPS*, in *il fisco*, n. 47-48 del 2015.

(30) Secondo quanto previsto dalla CFE, *"Those members who are in favour of a common tax base are in favour of a 3CTB. They consider a 2CTB to be incomplete, as it does not solve important issues, e.g., related to transfer pricing, and ask the Commission to come up with a clear political commitment on the introduction and the timing of a 3CTB"* (cfr. *Opinion Statement FC 1/2016 on the public consultation "Re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base",* January 2016).

(31) *"Actual R&D expenses should remain deductible. There should be a nexus requirement to ensure that only expenses for R&D actually carried out in the country should be deductible.*

Countries should remain free to allow additional R&D relief like R&D tax credits or super-deductions. As set out in the «Europe 2020» agenda, one of the 5 key objectives is to increase investment in R&D in EU member states" (cfr. *Opinion Statement FC 1/2016 on the public consultation "Re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base"*, January 2016).