



*Dottorato di ricerca in Diritto tributario delle società – XX Ciclo*

*Coordinatore: Chiar.ma Prof.ssa Livia Salvini*

*Profili della tassazione del reddito delle società tra diritto  
comunitario e accordi sul commercio internazionale*

Relatore:  
Chiar.mo Prof. Giuseppe Melis

Candidato:  
Alessio Persiani

Anno Accademico 2007/2008



*A tutti coloro che hanno illuminato  
la via di questo mio percorso.*



“I nostri paesi sono diventati troppo piccoli per il mondo d’oggi, rispetto alla tecnologia moderna, all’America e alla Russia del presente, alla Cina e all’India del futuro. L’unità dei popoli europei raggruppati negli Stati Uniti d’Europa fa sì che aumenti la qualità della vita e che regni la pace. È la grande speranza e l’opportunità della nostra epoca”.

JEAN MONNET

(tratto da G. VERHOFSTADT, *Gli Stati Uniti d’Europa*, Roma , 2006, p. 3-4)

“È [...] il tempo di una nuova «dichiarazione *Monnet*», di un nuovo manifesto, di un nuovo inizio per l’unità europea”.

GIORGIO NAPOLITANO

(*Tendenze nazionalistiche e prospettive di rilancio della costruzione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, p. 22)



INDICE – SOMMARIO

I CAPITOLO .....	11
CONCETTI FONDAMENTALI DELLA FISCALITÀ COMUNITARIA .....	11
I.1. Premessa storica: le prime forme di integrazione settoriale e territoriale..	11
I.2. La nascita della Comunità economica europea.....	17
I.3. L'integrazione comunitaria e la materia tributaria.....	25
I.4. L'integrazione fiscale c.d. «negativa».....	29
I.4.1. <i>Le norme sull'unione doganale e le disposizioni fiscali del Trattato CE</i> .....	30
I.4.2. <i>Le libertà fondamentali, il principio di non discriminazione e il divieto di restrizioni</i> .....	35
I.4.3. <i>Il divieto di concessione di aiuti di Stato</i> .....	43
I.5. L'integrazione fiscale c.d. «positiva»... ..	47
I.5.1. <i>...nella materia doganale...</i> .....	48
I.5.2. <i>...nei settori delle accise, dell'imposta sulla cifra d'affari, delle imposte sulla raccolta di capitali...</i> .....	50
I.5.3. <i>...e nell'area dell'imposizione diretta</i> .....	62
II CAPITOLO .....	73
IMPOSIZIONE SULLE SOCIETÀ E IMPOSIZIONE SUI SOCI.....	73
II.1. L'imposizione sulle società tra principio di capacità contributiva ed analisi economica.....	73
II.2. L'imposizione sulle società ed il problema della sua integrazione con l'imposizione personale sui soci.....	78
II.2.1. <i>Forme di integrazione a livello dell'imposta sulle società</i> .....	81
II.2.2. <i>Forme di integrazione a livello dell'imposizione personale sui soci</i> .....	88
II.3. Imposizione sulle società ed imposizione personale sui soci nella politica fiscale comunitaria: la rilevanza degli aspetti internazionali delle diverse forme di integrazione.....	94
II.3.1. <i>Dal c.d. «Rapporto van den Tempel» alla proposta di direttiva del 1975</i> .....	97
II.3.2. <i>Fallimento dell'armonizzazione e «piecemeal approach» tra declino dell'integrazione fiscale c.d. «positiva» e prime affermazioni dell'integrazione fiscale c.d. «negativa»</i> .....	104
II.3.3. <i>La fase del coordinamento fiscale: la preminenza dell'integrazione fiscale c.d. «negativa»</i> .....	108

II.3.3.1. <u>Non discriminazione e non restrizione nella prospettiva dello Stato di residenza dell'azionista.....</u>	109
II.3.3.2. <u>Non discriminazione e non restrizione nella prospettiva dello Stato della fonte dei dividendi. ....</u>	120
II.3.3.3. <u>Rapporti tra diritto comunitario e convenzioni internazionali nella recente giurisprudenza comunitaria tra approccio c.d. «pan-europeo» e ripartizione delle potestà impositive nazionali.....</u>	127
II.3.4. <i>Preminenza dell'integrazione fiscale c.d. «negativa», assenza di un modello di integrazione tra imposta sulle società e imposta personale sui soci e necessità di una nuova spinta verso l'integrazione fiscale c.d. «positiva».....</i>	134
III CAPITOLO.....	139
TASSAZIONE DELLE SOCIETÀ E MULTILIVELLO IMPOSITIVO.....	139
III.1. Premessa: l'affermazione dei modelli di Stato basati su una pluralità di livelli di governo. ....	139
III.2. Pluralità di livelli di governo e pluralità di potestà impositive: cenni sull'autonomia finanziaria e tributaria dei livelli di governo substatali in Italia e negli Stati dell'area comunitaria.....	143
III.3. Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali tra impulsi e vincoli di natura comunitaria ed internazionale: lo scenario attuale. ....	151
III.3.1. <i>Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali e vincoli derivanti dai principi in tema di libertà fondamentali. ....</i>	156
III.3.2. <i>Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali e utilizzo dello strumento fiscale in funzione promozionale. ....</i>	166
III.4. Enti territoriali substatali e costruzione di uno Stato federale europeo: un possibile scenario futuro.....	180
III.4.1. <i>Sistema fiscale generale e imposizione sulle società nell'eventuale contesto federale europeo.....</i>	189
IV CAPITOLO .....	201
IMPRESA COMUNITARIA E COMMERCIO MONDIALE.....	201
IV.1. L'Organizzazione mondiale del commercio: un quadro d'insieme. ....	201
IV.2. La normativa OMC e la materia tributaria.....	208
IV.2.1. <i>Principi fondamentali del GATT e riflessi nell'area dell'imposizione diretta.....</i>	209
IV.2.2. <i>Principi fondamentali del GATS e riflessi nell'area dell'imposizione diretta.....</i>	213



<i>IV.2.3. La normativa OMC in materia di sovvenzioni pubbliche alle imprese: dall'articolo XVI del GATT all'Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.</i> .....	220
<u>IV.2.3.1. Nozione di sovvenzione, requisito della specificità e riflessi in ambito tributario.</u> .....	<u>225</u>
<u>IV.2.3.1.1. L'elemento del contributo finanziario.</u> .....	<u>225</u>
<u>IV.2.3.1.2. L'elemento del conferimento del vantaggio.</u> .....	<u>238</u>
<u>IV.2.3.1.3. Il carattere specifico della sovvenzione.</u> .....	<u>239</u>
<u>IV.2.3.2. Le categorie di sovvenzioni previste dall'Accordo SCM e le sovvenzioni all'esportazione in particolare.</u> .....	<u>242</u>
<u>IV.2.3.3. L'Accordo SCM, il contrasto delle <i>harmful tax competition practices</i> e la dialettica territorialità-universalità dell'imposizione.</u> .....	<u>247</u>
V CAPITOLO.....	255
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	255
BIBLIOGRAFIA.....	263



## I CAPITOLO

### CONCETTI FONDAMENTALI DELLA FISCALITÀ COMUNITARIA

SOMMARIO: I.1. Premessa storica: le prime forme di integrazione settoriale e territoriale. – I.2. La nascita della Comunità economica europea. – I.3. L'integrazione comunitaria e la materia tributaria. – I.4. L'integrazione fiscale c.d. «negativa». – I.4.1. Le norme sull'unione doganale e le disposizioni fiscali del Trattato CE. – I.4.2. Le libertà fondamentali, il principio di non discriminazione e il divieto di restrizioni. – I.4.3. Il divieto di concessione di aiuti di Stato. – I.5. L'integrazione fiscale c.d. «positiva»... – I.5.1. ...nella materia doganale... – I.5.2. ...nei settori delle accise, dell'imposta sulla cifra d'affari, delle imposte sulla raccolta di capitali... – I.5.3. ...e nell'area dell'imposizione diretta.

**I.1. Premessa storica: le prime forme di integrazione settoriale e territoriale.** – L'idea di «una unione europea» ha avuto espressioni antiche – seppur più o meno valide in ogni periodo storico – trovando motivi ed argomenti, di volta in volta apparentemente diversi, nelle contingenti situazioni politiche, sociali e culturali. Tuttavia, nelle innegabili differenze proprie dei diversi e numerosi progetti, è possibile rintracciare un fondamento ed un obiettivo comune, consistente nella difesa “della cosiddetta civiltà occidentale”<sup>1</sup>; di quella civiltà, cioè, che si fonda sui valori più nobili e fecondi per la conoscenza ed il progresso e che, nel corso dei secoli, è stata prima greca, poi romana e cristiana e, infine, europea.

I primi progetti di «pace europea» risalgono addirittura alla fine del XIII secolo, agli auspici formulati da Pierre Dubois, nel suo “*De Recuperatione Terrae Sanctae*”, di raggiungere e conservare una pace permanente tra la cattolicità per mezzo di un «arbitrato superiore» tra tutti i principi d'Europa. Più distanti dall'idea di *res publica christiana* e maggiormente caratterizzati da connotati prettamente politici sono stati i progetti dapprima del Duca di Sully – ministro di Enrico IV – e, successivamente, di William Penn e dell'Abbé de Saint Pierre; progetti, questi ultimi, in cui si giungeva a configurare persino una Dieta, un Parlamento ed uno Stato europeo. Nel corso dei decenni l'idea di pace e di unione tra i popoli europei si è progressivamente evoluta, fino ad acquisire, per la prima volta, connotazioni anche economiche nel progetto del 1814 “*De la réorganisation de la société européenne*” portato avanti da Enrico di Saint-Simon e basato su uno studio della Costituzione degli Stati Uniti d'America<sup>2</sup>.

I primi concreti tentativi di attuare i cennati propositi di «integrazione europea» possono individuarsi nel c.d. «blocco continentale» creato da Napoleone Bonaparte – connotato da alcuni sintomi di unificazione economica in senso europeo, quali l'idea di costituire il mercato continentale in grandi unità economiche e di realizzare l'unità commerciale in Italia – e, soprattutto, nell'Unione doganale tedesca del 1834 (*Deutscher Zollverein*). Quest'ultima ha costituito uno dei primi esempi di esercizio della potestà tributaria in comune tra

---

<sup>1</sup> Vedi O. FANTINI, *L'integrazione economica europea e il Mercato Comune*, Padova, 1962, cap. IV.

<sup>2</sup> La prospettiva storica della c.d. «idea europea» è ampiamente trattata da R. MAYNE, *La Comunità Europea*, Milano, 1963, p. 29 e ss.

più Stati, in cui ciascuno dei partecipanti all'unione esercitava la potestà, insieme agli altri, oltre che all'interno del proprio territorio anche nell'ambito spaziale spettante agli altri<sup>3</sup>. Lo *Zollverein* germanico, creato grazie alle forti pressioni della Prussia, ebbe risultati immediati ed assai positivi<sup>4</sup>, costituendo un'unione doganale paritaria ed istituzionale di carattere internazionale, retta, nel primo trentennio di vita, da un congresso doganale che adottava le proprie decisioni all'unanimità e, a partire dal 1867, da un parlamento doganale (*Zollparlament*) che sedeva a Berlino e legiferava a maggioranza di voti<sup>5</sup>. Comunque, il tratto che ai nostri fini merita maggiormente evidenziare concerne l'oggetto dello *Zollverein*: esso riguardava esclusivamente i dazi doganali, testimonianza che all'epoca il problema fiscale si presentava con modalità ben diverse rispetto a quelle attuali e che gli Stati temevano non tanto gli effetti distorsivi derivanti dai relativi sistemi fiscali interni, quanto “*le conseguenze della caduta dei dazi doganali sul bilancio statale, il quale attingeva a questa fonte parte rilevante del proprio provento*”<sup>6</sup>.

All'indomani della fine della seconda guerra mondiale, le immense distruzioni prodotte dagli eventi bellici fecero sorgere negli Stati coinvolti nel conflitto l'esigenza di individuare forme di reciproca collaborazione idonee ad evitare il riprodursi delle situazioni politiche ed economiche che avevano condotto alla guerra. A tal fine, gli Stati della Comunità internazionale seguirono due strade: quella dell'integrazione per settori e quella dell'integrazione territoriale.

Prendendo le mosse dalle integrazioni di tipo territoriale, la forma più ampia di tale tipologia di collaborazione va certamente identificata nella Conferenza internazionale del commercio e dell'occupazione che portò alla firma del *General Agreement on Tariffs and Trade* (di seguito, *GATT*), concluso a Ginevra nel 1947 e diretto a liberalizzare gli scambi economici internazionali mediante una progressiva diminuzione delle barriere e delle tariffe doganali. Tale accordo – che, nonostante la sua natura provvisoria<sup>7</sup>, ha costituito il punto di riferimento fondamentale della disciplina del commercio internazionale per diversi decenni – fu concluso in un contesto internazionale non privo di difficoltà e, comunque, rappresentò l'obiettivo minimo che evitò il completo fallimento di un negoziato che gli Stati avevano inizialmente intrapreso in vista di scopi diversi

---

<sup>3</sup> Vedi M. UDINA, *Il diritto internazionale tributario*, in AA.VV., *Trattato di diritto internazionale*, Padova, 1949, vol. X, p. 407.

<sup>4</sup> Vedi G. SESSA – A. VITALI, *La politica fiscale della Comunità Economica Europea*, Padova, 1969, p. 12, che riferiscono che “*in un decennio la prosperità tedesca raggiunse e superò il livello anteriore alla guerra dei Trent'anni*”.

<sup>5</sup> Con la fondazione del *Reich*, nel 1871, gli organismi dello *Zollverein* divennero istituzioni permanenti dell'impero federale tedesco, perdendo, dunque, il carattere di pura unione di diritto internazionale. L'Unione doganale tedesca può considerarsi implicitamente abrogata a partire dal 1° ottobre 1919 per effetto delle disposizioni relative all'esercizio della potestà tributaria nella Costituzione di Weimar. Sul punto vedi G. SESSA – A. VITALI, *La politica fiscale della Comunità Economica Europea*, cit., p. 11-12 e, in particolare, nota n. 11.

<sup>6</sup> Così C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, Milano, 1958, p. 1. Per approfondimenti sul *Deutscher Zollverein* vedi L. DE NOVELLIS, *L'unificazione economica dell'Europa*, Milano, 1931, nonché G. SCHMÖLDERS, *Der deutsche Zollverein als historisches Vorbild einer Wirtschaftlichen Integration in Europa*, Francoforte sul Meno, 1953.

<sup>7</sup> Un implicito riferimento a tale natura è contenuto nell'art. XXIX, parr. 2 e 3 del *GATT*.

e di ben più ampio respiro<sup>8</sup>. Oltre al *GATT*, tra le forme di integrazione territoriale non può dimenticarsi il *Benelux*, che, al pari del *Deutscher Zollverein*, costituisce un altro esempio di unione doganale in senso stretto, cioè paritaria e tra soggetti di diritto internazionale<sup>9</sup>. In particolare, con il protocollo dell'Aja del 14 marzo 1947, il Belgio, i Paesi Bassi ed il Lussemburgo istituirono – con applicazione a decorrere dal successivo 1° gennaio 1948 – un regime di «*communauté douanière*», in base al quale si prevedeva l'abolizione delle barriere doganali interne, l'adozione di una tariffa doganale esterna comune e l'istituzione di organi amministrativi centrali comuni. Nell'ambito dei negoziati che condussero all'istituzione del *Benelux* le questioni fiscali assunsero un ruolo molto importante: l'attenzione degli Stati interessati si concentrò, in particolare, sulle imposte di consumo, alla cui unificazione non si è mai pervenuti a motivo sia del diverso peso che tali imposte hanno sul gettito tributario dei tre Stati coinvolti, sia delle differenze dei consumi nazionali, specie in relazione alle bevande alcoliche<sup>10</sup>. Tra i tentativi di integrazione territoriale un breve cenno merita anche l'Unione doganale italo-francese, prefigurata dal Trattato d'unione doganale tra l'Italia e la Francia firmato a Parigi il 26 marzo 1949, che prevedeva, quanto al profilo fiscale, l'instaurazione dapprima di un'unione tariffaria e,

---

<sup>8</sup> Occorre ricordare, infatti, che le posizioni accentuatamente liberiste che dopo la fine della seconda guerra mondiale si erano diffuse tra gli Stati della Comunità internazionale si erano inizialmente tradotte in una Conferenza per la creazione di una vera e propria Organizzazione Internazionale del Commercio, collegata alla neonata Organizzazione delle Nazioni Unite. Tale Conferenza si svolse prima a Londra e, successivamente, a L'Avana e proprio nella capitale cubana, nel 1948, fu approvata la Carta del Commercio (c.d. «Carta dell'Avana»), istitutiva della predetta Organizzazione Internazionale del Commercio. Tuttavia, a causa sia dei notevoli poteri attribuiti all'Organizzazione sia – e soprattutto – del mutato clima internazionale e del sopraggiungere della logica dei cc.dd. «blocchi contrapposti» (il c.d. «blocco statunitense» ed il c.d. «blocco sovietico») il progetto in questione perse vigore e divenne di difficile realizzazione. Per questi motivi alcuni tra gli Stati firmatari della Carta dell'Avana decisero di ridimensionare il progetto, escludendo le norme relative all'Organizzazione Internazionale del Commercio, e di attenersi all'accordo concluso nel 1947 – il *GATT*, appunto – il cui scopo originario consisteva nell'anticipare, a titolo provvisorio, le disposizioni più importanti della menzionata Carta. Sul punto vedi, per tutti, G. ARDIZZONE, voce *Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, p. 1. Vedi anche le trattazioni relative all'Organizzazione Mondiale del Commercio – nel cui contesto si collocano, a partire dal 1994, le previsioni del *GATT* – tra cui A. BEVIGLIA ZAMPETTI, voce *Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996, p. 1; M. GERBINO, voce *Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento II*, Milano, 1998, p. 651-652.

<sup>9</sup> In tal senso vedi M. UDINA, *Il diritto internazionale tributario*, cit., p. 416.

<sup>10</sup> Sulle problematiche fiscali sorte nel contesto del *Benelux* vedi il breve ma efficace resoconto di C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 21-24, il quale sottolinea, peraltro, come l'eventuale unificazione delle imposte sul consumo avrebbe avuto l'effetto di vincolare all'accordo comune degli Stati le modifiche relative ad imposte che contribuivano per ben il 40 per cento al gettito tributario complessivo di Belgio e Paesi Bassi. Assume dunque rilievo la questione dell'irrigidimento delle politiche tributarie nazionali conseguente all'unificazione o armonizzazione di una o più imposte; questione che, come vedremo nel prosieguo, ha sempre costituito uno dei maggiori ostacoli all'azione armonizzatrice portata avanti dalle istituzioni comunitarie nel corso degli anni, rappresentando uno dei profili di natura politico-economica del più ampio tema della sovranità statale in materia fiscale. Sul *Benelux*, vedi anche J. E. MEADE, *Benelux: The Formation of the Common Customs*, in *Economica*, 1956, p. 202-213, nonché J. E. MEADE, *Negotiation for Benelux: An Annotated Chronicle 1943-1956*, Princeton University, 1957.

successivamente, di un'unione economica, nel cui contesto si sarebbe dovuta realizzare l'armonizzazione della legislazione fiscale dei due Paesi. Tuttavia, l'inopportunità di limitare l'unione a due soli Paesi ed il basso grado di complementarità tra le due economie furono tra i motivi principali che portarono alla mancata ratifica del trattato da parte dei rispettivi Parlamenti nazionali, con la conseguenza che tale unione doganale non vide mai la luce <sup>11</sup>.

Venendo alle forme di integrazione settoriale, ai nostri fini rilievo centrale assume la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) <sup>12</sup> istituita dal Trattato di Parigi del 1951 <sup>13</sup>. Con l'obiettivo "di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei" <sup>14</sup> i sei Stati fondatori <sup>15</sup> decisero di dare vita ad una prima forma di integrazione economica rivolgendosi al settore carbo-siderurgico; settore che nel periodo bellico aveva acquisito, per ovvie ragioni, notevole importanza. Si trattava di un'integrazione modellata sulle forme tipiche della zona di libero scambio <sup>16</sup>, in cui era prevista l'abolizione progressiva dei dazi di entrata

---

<sup>11</sup> Sull'Unione doganale italo-francese, vedi C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 25-27; F. DOSI, *Unione doganale e politica tributaria del Mercato Comune*, Milano, 1958, p. 37 e G. SESSA – A. VITALI, *La politica fiscale della Comunità Economica Europea*, cit., p. 17-18.

<sup>12</sup> L'istituzione della CECA – e cioè di una forma di collaborazione di natura economica limitata ad uno specifico settore produttivo – segnò il successo della tesi c.d. «funzionalista», sostenuta soprattutto dall'allora Ministro degli esteri francese Robert Schuman e da Jean Monnet, secondo cui l'integrazione europea si sarebbe dovuta attuare secondo un graduale trasferimento di compiti e funzioni in settori ben determinati a istituzioni indipendenti dagli Stati (il c.d. «sector by sector approach»). Di converso, subì un ridimensionamento la tesi c.d. «costituzionalista», sostenuta dai fautori di un'integrazione di carattere generale e di natura non solo economica, ma anche politica.

Sotto un profilo più generale, le predette tesi segnavano comunque una presa di coscienza da parte di alcuni Stati europei della necessità di addivenire a forme di integrazione economica «autonomamente decise»; di integrazioni, cioè, diverse dall'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), «eteroimposta» dagli Stati Uniti d'America per la gestione in forma coordinata ed organizzata degli incentivi americani dello *European Recovery Program* (ERP, più noto come «Piano Marshall», dal nome dell'allora Segretario di Stato statunitense).

<sup>13</sup> Ricordiamo, peraltro, che l'art. 97 del Trattato CECA ne fissava la durata in cinquanta anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore. Conseguentemente, il Trattato CECA è giunto a scadenza il 23 luglio 2002 e, come chiarito dalla Commissione nella *Comunicazione della Commissione relativa ad alcuni aspetti del trattamento di casi in materia di concorrenza a seguito della scadenza del Trattato CECA* (in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (G.U.C.E.)*, C 152 del 26 giugno 2002, p. 5), "a partire dal 24 luglio 2002 i settori che precedentemente rientravano nell'ambito di applicazione del trattato CECA" sono soggetti "alle norme del trattato CE". Sulle complesse questioni di diritto transitorio vedi, oltre alla menzionata comunicazione, B. UBERTAZZI, *La fine della CECA: i profili giuridici*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 407-410, 417-420.

<sup>14</sup> Così il Ministro francese Robert Schuman nella famosa dichiarazione del 9 maggio 1950, il cui testo integrale è reperibile sul sito *internet* dell'Unione europea al seguente indirizzo: [http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_it.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_it.htm).

<sup>15</sup> Si tratta, come noto, di Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

<sup>16</sup> Per una nozione universalmente accolta di zona di libero scambio può farsi riferimento al disposto dell'art. XXIV, par. 8, lett. b), del *GATT*, secondo cui: "A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce [...] are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories".

e di uscita, delle tasse di effetto equivalente e delle restrizioni quantitative al commercio internazionale, nonché di norme e pratiche nazionali discriminatorie<sup>17</sup>. Quanto alle questioni tributarie, l'esperienza della CECA presenta alcuni profili di interesse. Anzitutto, occorre rilevare che proprio nel contesto CECA si è avuto il primo esempio di potestà impositiva non solo direttamente attribuita ad un'autorità sovranazionale, ma anche da quest'ultima esclusivamente attuata: ci si riferisce agli artt. 49 e 50 del Trattato CECA, che, nel disciplinare il prelievo di un diritto sui diversi prodotti del carbone e dell'acciaio nella misura massima dell'1 per cento del loro valore medio, attribuivano espressamente la competenza in tema di accertamento e riscossione del prelievo in capo alle istituzioni della CECA – Alta Autorità CECA<sup>18</sup> e Consiglio – che non si giovavano della collaborazione amministrativa degli Stati membri interessati<sup>19-20</sup>. In secondo luogo, è proprio nel contesto settoriale della CECA che per la prima volta si è posto il problema degli effetti distorsivi determinati dalla coesistenza di legislazioni tributarie diverse ed ha preso corpo quella dialettica tra imposizione nel paese d'origine e imposizione nel paese di destinazione che, come vedremo ampiamente nel prosieguo, ha accompagnato tutto il percorso dell'armonizzazione fiscale comunitaria. In particolare, a motivo delle “*discussioni molto vivaci*”<sup>21</sup> sulle questioni tributarie tra gli Stati membri della CECA, l'Alta Autorità decise

---

<sup>17</sup> In tal senso vedi l'art. 4 del Trattato CECA, secondo cui: “*The following are recognised as incompatible with the common market for coal and steel and shall accordingly be abolished and prohibited within the Community, as provided in this Treaty: (a) import and export duties, or charges having equivalent effect, and quantitative restrictions on the movement of products; (b) measures or practices which discriminate between producers, between purchasers or between consumers, especially in prices and delivery terms or transport rates and conditions, and measures or practices which interfere with the purchaser's free choice of supplier*”.

<sup>18</sup> Si trattava dell'organo cui era attribuito, oltre che un rilevante potere normativo, il ruolo esecutivo della CECA, assimilabile, *mutatis mutandis*, a quello dell'attuale Commissione europea.

<sup>19</sup> In particolare, l'art. 49 del Trattato CECA stabiliva che “*The High Authority is empowered to procure the funds it requires to carry out its tasks [...] by imposing levies on the production of coal and steel*”. Il successivo art. 50, par. 2 specificava, a sua volta, che: “*the levies shall be assessed annually on the various products according to their average value; the rate thereof shall not, however, exceed 1 per cent unless previously authorised by the Council, acting by a two-thirds majority. The mode of assessment and collection shall be determined by a general decision of the High Authority taken after consulting the Council; cumulative imposition shall be avoided as far as possible [sottolineato nostro]*”. A titolo di sanzione, l'art. 50, par. 3, prevedeva che “*The High Authority may impose upon undertakings which do not comply with decisions taken by it under this Article surcharges of not more than 5 per cent per each quarter's delay*”.

<sup>20</sup> In tal senso vedi C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 3, il quale, per una più ampia disamina, rinvia ad A. GARINO CANINA, *I tributi sul carbone e sull'acciaio ed il mercato della Comunità europea*, in *Rivista bancaria*, 1953, p. 637-650.

<sup>21</sup> In questi termini vedi C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 3. Tali discussioni erano soprattutto dovute alla contrapposizione delle tesi sostenute dalla Francia e dalla Germania. In particolare, mentre il governo francese propugnava l'esenzione dall'imposta ed il rimborso di quella pagata dal prodotto nel momento della sua esportazione e la tassazione nel momento della sua importazione (principio della tassazione nel paese di destinazione), il governo tedesco, facendo soprattutto leva sui principi sottesi all'instaurazione del mercato comune dei prodotti carbosiderurgici, sosteneva le ragioni dell'opposto principio di imposizione nel paese d'origine. L'Italia, per suo conto, era schierata su una posizione intermedia, a favore della tesi tedesca da attuarsi, però, in modo graduale. Per una descrizione più approfondita delle diverse tesi e degli argomenti a sostegno, rinviamo nuovamente a C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 3-8.

di affidare ad una commissione di esperti indipendenti – la Commissione Tinbergen, dal nome del professore olandese incaricato di presiederla – il compito di delineare i rapporti tra il funzionamento del mercato comune carbosiderurgico instaurato dal Trattato di Parigi e l'adozione di un sistema di imposizione sulla cifra d'affari basato, alternativamente, sul principio dell'imposizione nel paese di destinazione ovvero nel paese d'origine. Nella sua relazione finale <sup>22</sup>, la Commissione Tinbergen – dopo aver puntualizzato che, in linea generale, il principio della tassazione nel paese d'origine fondava l'applicazione delle imposte dirette e che l'opposto principio di tassazione nel paese di destinazione ispirava il funzionamento delle imposte indirette – espresse, seppur implicitamente, il proprio favore per un sistema impositivo sulla cifra d'affari basato sulla tassazione nello Stato di destinazione dei beni; sistema, questo, che non dava luogo a distorsioni del mercato comune e che, con alcune necessarie semplificazioni rispetto alla sua costruzione in forma pura <sup>23</sup>, sarebbe risultato di facile controllo e applicazione.

Prescindendo dalle conseguenze che derivarono dalle conclusioni della Commissione Tinbergen <sup>24</sup>, ciò che in questa sede merita evidenziare riguarda anzitutto l'interesse marginale che la stessa Commissione mostrò per le imposte dirette: in particolare, questa si limitò a rilevare che, nell'esame dei diversi sistemi di imposizione sulla cifra d'affari, le imposte dirette non dovessero essere tenute in considerazione, posto che esse colpiscono la produzione di tutti i beni e, pertanto, non danno luogo a distorsioni del mercato comune. Inoltre, un ulteriore profilo che a nostro avviso merita attenzione concerne le motivazioni addotte dalla Commissione a sostegno del proprio disfavore per il principio di imposizione nel paese di origine. La Commissione affermò che un sistema di imposizione sulla cifra d'affari basato su tale principio presupponeva da un lato un'uniformità dell'aliquota impositiva in tutti i Paesi interessati e, dall'altro lato, una sua applicazione generalizzata e non ristretta ai soli prodotti del carbone e dell'acciaio, al fine di evitare che gli squilibri rispetto agli oneri gravanti sugli altri prodotti potessero creare distorsioni economiche dannose per la razionale utilizzazione delle risorse produttive e, dunque, incompatibili con le finalità del neonato mercato comune carbosiderurgico. Al riguardo, non può non evidenziarsi l'estrema attualità di tali motivazioni, sol che si pensi che la questione

---

<sup>22</sup> Si tratta del documento *Comunità europea del carbone e dell'acciaio – Alta Autorità – Relazione sui problemi determinati dalla imposta sulla cifra d'affari nel mercato comune*, Lussemburgo, 1953.

<sup>23</sup> In particolare, la realizzazione *tout court* del principio di imposizione nel Paese di destinazione avrebbe imposto l'esonero per i prodotti esportati dell'ammontare esatto delle imposte da questi sopportate durante tutte le fasi del processo produttivo precedenti l'esportazione. Data la notevole complessità di tale calcolo, la Commissione Tinbergen propose di limitare gli esoneri o i ristorni e le compensazioni all'ammontare dell'imposta gravante sull'operazione finale.

<sup>24</sup> In effetti, l'analisi portata avanti dalla Commissione Tinbergen non riscosse grande successo. Anche dopo tale studio restarono inalterate le posizioni contrapposte dei governi francese e tedesco (vedi la precedente nota n. 21), ciò che spinse l'Alta Autorità a chiedere ad un Comitato ristretto di esaminare l'effetto sulle industrie del carbone e dell'acciaio delle disposizioni relative alle imposte sulla cifra d'affari. Dopo circa due anni di lavoro, il Comitato concluse che non era né *“opportuno né necessario per il momento presentare una modifica degli esoneri o ristorni a titolo d'imposta sulla cifra d'affari, così come in materia di tasse di compensazione all'importazione”* (così il documento CECA del 18 giugno 1955, n. 4798) e la questione venne in tal modo definitivamente accantonata.



dell'uniformità dell'aliquota impositiva costituisce ancora oggi uno dei principali nodi irrisolti del sistema di imposta sul valore aggiunto (IVA), diviso tra un regime transitorio basato sulla tassazione nel paese di destinazione ed un'affermazione – più coerente con i postulati del mercato comune ma, allo stato, inattuata – del principio di imposizione nel paese d'origine.

In ogni caso, il merito principale della CECA fu quello di costituire una prima forma di collaborazione economica su scala regionale, ancorché ristretta ad uno specifico settore produttivo, un'esperienza che iniziò “*un processo irreversibile di messa in comune dei mercati e delle risorse su un piano assai più generale*”<sup>25</sup> e che costituì una solida base per i successivi sviluppi dell'integrazione europea.

**I.2. La nascita della Comunità economica europea.** – Il fallimento dei progetti istitutivi della Comunità europea di difesa (CED) e della Comunità politica europea (CEP)<sup>26</sup> – non fecero venire del tutto meno il fervore dei maggiori *leaders* politici europei per la continuazione del percorso di reciproca collaborazione intrapreso con l'istituzione della CECA, anche in virtù degli ottimi risultati da quest'ultima raggiunti<sup>27</sup>. Così nella conferenza tenutasi a Messina nel giugno del 1955 tra i Ministri degli esteri della CECA si approvò una risoluzione che portò, il 25 marzo 1957, alla firma a Roma del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE) e del Trattato istitutivo della Comunità europea per l'energia atomica (CEEa). Ci si trovava pur sempre dinanzi a forme di integrazione funzionale, che, in questo senso, rappresentavano la naturale prosecuzione dell'esperienza intrapresa con la CECA. Tuttavia – ed è questo che maggiormente interessa – il Trattato CEE, a differenza di quello istitutivo della CECA, prefigurava già in origine un tipo di integrazione più ampio, “*non più a carattere verticale, ma orizzontale, cioè generale, sia pure sul solo piano economico*”<sup>28</sup>. Si trattava, cioè, di un accordo «a contenuto aperto», che non si limitava a dettare un *corpus* rigido di norme immediatamente applicabili ai relativi destinatari, ma che, al contrario, fissava, in linea generale, determinati obiettivi da raggiungersi mediante un percorso per fasi successive<sup>29</sup> e che, in questo senso, conteneva in sé il «seme» di una sempre più stretta integrazione economica tra gli Stati membri<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Così J. F. DENIAU, *Il Mercato Comune*, Milano, 1964, p. 31.

<sup>26</sup> Quanto ai profili tributari di tali progetti, vedi ancora C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 27-34.

<sup>27</sup> Ne riferiscono G. SESSA – A. VITALI, *La politica fiscale della Comunità Economica Europea*, cit., p. 20-21. Vedi anche la pubblicazione celebrativa AA.VV., *CECA-EKSF-EGKS-EKAX-ECSC-EHTY-EKSG 1952-2002*, Lussemburgo, 2002, *passim*, reperibile sul sito internet della Commissione europea al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/publications/ecsc/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/publications/ecsc/index_it.htm).

<sup>28</sup> Così G. SESSA – A. VITALI, *La politica fiscale della Comunità Economica Europea*, cit., p. 23.

<sup>29</sup> A conferma di ciò si consideri che l'art. 3 del Trattato CEE, nell'elencare gli obiettivi dell'azione comunitaria, poneva – e tuttora pone – riferimento alle “*condizioni*” ed al “*ritmo previsto dal presente Trattato*”. Al riguardo, vedi i ricordi autobiografici di J. MONNET, *Mémoires*, Parigi, 1976, p. 313 e ss.

<sup>30</sup> Sulla diversa natura del Trattato CEE rispetto al Trattato CECA rinviamo a E. WELLENSTEIN, *La CECA, source d'inspiration pour la Communauté européenne*, in AA.VV., *CECA-EKSF-EGKS-EKAX-ECSC-EHTY-EKSG 1952-2002*, cit., p. 269-276, il quale riassume tali

Quanto agli obiettivi della CEE, essi erano definiti dall'art. 2 del relativo trattato istitutivo, consistendo nella promozione di *“uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano”*. L'attenzione al profilo economico era assolutamente evidente, posto che tutti gli obiettivi avevano tale natura, eccezion fatta per quello, assai generico, relativo alle relazioni interstatali. Peraltro, in coerenza con il menzionato approccio di realizzazione dell'integrazione europea per fasi successive, i predetti obiettivi – al pari di molte altre previsioni dell'originario Trattato CEE – hanno subito diversi mutamenti. In proposito, non possono trascurarsi le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht del 1992, che, riprendendo gli obiettivi dell'Unione europea con esso istituita, ha connotato in senso più spiccatamente politico e sociale gli obiettivi della Comunità, inserendo, tra l'altro, i riferimenti ad *“una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente”*, ad un *“elevato livello di occupazione e di protezione sociale”* nonché alla *“coesione economica e sociale”* e alla *“solidarietà tra Stati membri”*. Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha poi ulteriormente introdotto un espresso riferimento alla parità tra uomini e donne, oltre ad aver reso autonomo il profilo della protezione ambientale.

Al fine di raggiungere tali ambiziosi obiettivi, l'art. 2 del Trattato CEE indicava quali strumenti a disposizione da un lato *“l'instaurazione di un mercato comune”* e, dall'altro lato, *“il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri”*. Il primo di questi due strumenti è rimasto – almeno sotto il profilo del tenore letterale della norma – inalterato nel corso degli anni; il secondo, invece, ha progressivamente acquisito maggiore vigore, assistendosi alla sostituzione – ad opera del Trattato di Maastricht – del riferimento al *“ravvicinamento delle politiche economiche”* con la ben più stringente *“instaurazione [...] di un'unione economica e monetaria”* e *“attuazione delle politiche e delle azioni comuni”* previste dal Trattato<sup>31</sup>. Prima di procedere all'esame, nella necessaria prospettiva diacronica, dei menzionati due strumenti, merita evidenziare il loro diverso peso all'interno della sistematica dell'originario Trattato CEE; squilibrio, questo, rimasto tale almeno sino al 1992 e alle cennate modifiche apportate dal Trattato di Maastricht. A fronte del formale piano di parità su cui l'art. 2 del Trattato CEE collocava la realizzazione del mercato comune e l'opera di ravvicinamento delle politiche economiche nazionali, la concreta disciplina prevista dalle altre disposizioni convenzionali non era ugualmente dettagliata e precisa. In particolare, mentre le azioni tendenti alla realizzazione del mercato comune – e cioè la creazione di un'unione doganale

---

profonde differenze definendo il Trattato CECA come un *“traité-règles”* ed il Trattato CEE come un *“traité-cadre”*. Una coppia concettuale del tutto simile (*“traité-loi”* e *“traité-cadre”*) è utilizzata anche da K. LENAERTS – P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Londra, 2005, p. 5-7.

<sup>31</sup> Merita peraltro evidenziare come tanto la realizzazione del mercato comune quanto il ravvicinamento delle politiche economiche nazionali (prima) e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria (all'indomani del trattato di Maastricht) rappresentino, al contempo, obiettivi cc.dd. «intermedi» a sé stanti e strumenti per il raggiungimento delle finalità ultime di cui all'art. 2. Al riguardo vedi W. SAUTER, *The Economic Constitution of the European Union*, in *Columbia Journal of European Law*, 1998, p. 38 e ss. nonché G. L. TOSATO – R. BASSO, voce *Unione economica e monetaria*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, 2001, p. 1092.

nell'area comunitaria e la soppressione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali – erano definite dal successivo art. 3, par. 1, lett. a), b) e c), del Trattato CEE e risultavano regolate – seppur in modo diverso<sup>32</sup> – dai Titoli I e III della Parte seconda del Trattato CEE, il coordinamento delle politiche economiche era sì menzionato dall'art. 3, par. 1, lett. g), del Trattato CEE, ma delle procedure di coordinamento auspiccate da tale ultima disposizione non vi era sostanzialmente traccia nel Titolo II della Parte terza del Trattato CEE dedicato alla politica economica<sup>33</sup>.

Venendo ad una concisa analisi di tali strumenti menzionati dall'art. 2 del Trattato CEE, il mercato comune costituisce – in base alle tradizionali categorie dell'integrazione economica internazionale – un'unione economica, atteso che alla soppressione dei dazi all'esportazione e all'importazione in area comunitaria e all'adozione di una tariffa doganale esterna comune si aggiunge la soppressione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. Come accennato, nella fase di vita iniziale della CEE, l'attenzione si concentrò sulla eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, vale a dire su quegli ostacoli che in modo più «tangibile» ed evidente si frapponevano alla realizzazione dell'integrazione economica<sup>34</sup>. In questo quadro, nei primi dodici anni di vita della CEE – tradizionalmente definiti come «periodo transitorio» – gli Stati membri si adoperarono per dare vita ad un'unione doganale nell'area comunitaria, fondata sul “*divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente*” nonché sulla “*adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi*”<sup>35</sup>. Il «periodo transitorio» si sarebbe dovuto completare, con la piena realizzazione dell'unione doganale appena descritta, entro il 1969; in realtà, il fervore per la collaborazione interstatale e la «spinta» verso la creazione di un vero e proprio mercato comune consentirono di approdare ai risultati programmati già nel 1968<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Occorre infatti ricordare che il Trattato CEE disciplinava la libera circolazione delle merci con norme assai più precise, complete e cadenzate nel loro ritmo attuativo rispetto a quanto avveniva in relazione alle altre libertà. Come vedremo meglio nel prosieguo, ciò è testimoniato dal ruolo assolutamente prioritario assunto dalla libera circolazione delle merci nella fase iniziale dell'esperienza di integrazione comunitaria.

<sup>33</sup> Sullo «squilibrio» tra mercato comune e ravvicinamento delle politiche economiche nazionali nell'impianto dell'originario Trattato CEE e sulle norme della Parte terza, Titolo II, del Trattato CEE vedi, per tutti, G. L. TOSATO – R. BASSO, voce *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1083-1086.

<sup>34</sup> In questo senso, non può non evidenziarsi come un'influenza sulla maggiore attenzione dedicata alla libera circolazione delle merci ed alla soppressione delle barriere tariffarie la esercitò anche l'esperienza del *GATT*, concluso pochi anni prima, che si concentrava, appunto, sull'eliminazione delle barriere doganali.

<sup>35</sup> Così l'art. 9, par. 1, del Trattato CEE. Attualmente, tale previsione è contenuta nell'art. 23, par. 1, del Trattato istitutivo della Comunità europea.

<sup>36</sup> In particolare, i dazi all'importazione avrebbero dovuto essere soppressi al 31 dicembre 1969, ma, nei fatti, erano scomparsi già diciotto mesi prima, il 1° luglio 1968, in base alla decisione del Consiglio del 26 luglio 1966, n. 66/532/CEE, in *G.U.C.E.* L 165 del 21 settembre 1966, p. 2971 e ss. (decisione c.d. «di accelerazione»). Quanto, invece, ai dazi doganali all'esportazione, essi furono definitivamente aboliti alla fine della prima tappa del periodo transitorio (*i.e.* al 31 dicembre 1961).

Negli anni successivi, contraddistinti dal primo ampliamento dell'area comunitaria<sup>37</sup>, si verificarono, sul piano internazionale, eventi che diedero luogo ad una forte instabilità economica e monetaria, quali il crollo del sistema di Bretton Woods ed il vertiginoso aumento dei prezzi delle materie prime, in particolare del petrolio<sup>38</sup>. Ne conseguì, negli anni Settanta, una netta battuta d'arresto del processo di integrazione europea e di realizzazione del mercato comune, posto che gli Stati membri tentarono – con scarso successo – di rispondere sul piano nazionale alla crisi economica e ai conseguenti problemi occupazionali, di bilancia dei pagamenti, di fluttuazione dei cambi e di inflazione<sup>39</sup>.

La spinta verso l'aggregazione economica nell'area comunitaria assunse nuovo vigore verso la fine degli anni Settanta, quando – in risposta alla caduta del

---

<sup>37</sup> Ci si riferisce all'adesione, a far data dal 1° gennaio 1973, di Danimarca, Regno Unito e Irlanda. Le successive adesioni alla CEE sono state quella della Grecia nel 1981 e quelle della Spagna e del Portogallo nel 1986. Dopo il Trattato di Maastricht – con la conseguente istituzione dell'Unione europea (UE) e trasformazione della CEE in Comunità europea (CE) – si sono avute le adesioni di Austria, Finlandia e Svezia, a far data dal 1° gennaio 1995. Nella configurazione a quindici Stati l'Unione europea è rimasta fino al recente allargamento c.d. «ad Est», ai Paesi, cioè, appartenenti all'*ex* blocco socialista. Così il 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'UE ben dieci Stati: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia ed Ungheria. Il 1° gennaio 2007 sono entrati a far parte dell'UE anche Bulgaria e Romania. Sono inoltre noti i colloqui delle istituzioni comunitarie con la Repubblica di Turchia, per un allargamento dell'UE «al di là del Bosforo».

<sup>38</sup> La gravità della crisi economica ben si può cogliere, ad esempio, avendo riguardo a quanto accaduto nel contesto della CECA e, in particolare, in relazione all'applicazione del divieto previsto dall'art. 4, par. 1, lett. c), del Trattato CECA di concedere sovvenzioni di fonte statale alle imprese carbosiderurgiche. Infatti, la Commissione europea, anziché far rispettare tale rigido divieto, fu «costretta» a permettere agli Stati la concessione delle predette sovvenzioni, proprio per far fronte alla crisi che, a seguito degli eventi internazionali, aveva coinvolto l'intero settore. In tale quadro si collocano i regimi speciali di aiuti (cc.dd. «codici» degli aiuti alle imprese carbosiderurgiche), autorizzati in deroga al generale divieto sancito dal Trattato CECA. Sul punto vedi G. BERNINI, *Le regole di concorrenza nei trattati comunitari*, Rimini, 1982, p. 86 e ss.; G. DI PLINIO, *Dura... come l'acciaio la sentenza d'appello sugli aiuti pubblici a Falck-Acciaierie di Bolzano*, Nota a Corte di giustizia, cause riunite C-74/00 e C-75/00 del 24 settembre 2002, Falck S.p.A. e Acciaierie di Bolzano S.p.A. c. Commissione, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 423.

<sup>39</sup> La situazione di grave crisi economica e monetaria avrebbe potuto costituire un'importante occasione per favorire l'accelerazione del processo di integrazione. Tuttavia, come accennato nel testo, gli Stati membri preferirono cercare soluzioni entro il più ristretto ambito nazionale, probabilmente perché non pronti a limitare in modo così ampio la propria sovranità in campo economico e monetario; limitazione che andava ben oltre quanto avvenuto pochi anni prima con riferimento alla creazione dell'unione doganale ed alla conseguente rinuncia – in favore della Comunità – ad una politica commerciale nazionale. Proprio per tali motivi negli anni della crisi venne accantonata l'attuazione del piano di trasformazione della CEE in un'unione economica e monetaria; piano che era stato elaborato nel 1970 dalla Commissione Werner e che prevedeva la realizzazione per tappe di tale unione entro il 1980. Vedi il *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria nella Comunità* (c.d. «Rapporto Werner»), in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 11 del 1970. Per i riflessi fiscali del piano Werner vedi AA.VV., *Il Piano Werner e l'armonizzazione fiscale nella C.E.E.* Atti del VI Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, tenutosi a Roma il 28 maggio 1971, Padova, 1971. Sull'occasione di integrazione rappresentata dalla crisi economica vedi G. L. TOSATO – R. BASSO, voce *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1087, i quali sottolineano come “l'occasione per una forte aggregazione comunitaria si risolse in una spinta in senso opposto”.

sistema di Bretton Woods e a seguito delle inadeguatezze manifestate dal c.d. «serpente monetario» – fu istituito il Sistema monetario europeo (SME), in base al quale furono fissati cambi stabili, ma aggiustabili<sup>40</sup>. Si trattava di una risposta assolutamente necessaria per consentire la ripresa del processo di integrazione, atteso che la stabilità monetaria costituiva uno dei presupposti – sebbene non scritto – per l’instaurazione del mercato comune prefigurata dal Trattato CEE. Tale ripresa, agevolata anche dalla positiva congiuntura internazionale, si manifestò nel corso degli anni Ottanta, soprattutto grazie all’opera della Commissione europea, che, nel 1985, pubblicò il fondamentale Libro bianco dall’eloquente titolo “*Completamento del mercato interno*”<sup>41</sup>, che individuava tre tipologie di ostacoli che si frapponivano all’effettiva instaurazione del mercato comune: le barriere fisiche, le barriere tecniche e le barriere fiscali. Il contenuto ed il programma del Libro bianco furono accolti con un certo entusiasmo dai *leaders* del Consiglio europeo di Milano. Tuttavia, l’attuazione di un programma tanto ambizioso e preciso necessitava di una qualche formalizzazione sul piano degli strumenti giuridici vincolanti, non potendo essere rimessa esclusivamente al vincolo politico – tipico di alcuni atti di *soft law* – creato dallo stesso Libro bianco. Né la predetta attuazione poteva avvenire senza alcun intervento modificativo del Trattato CEE, la cui formulazione originaria del 1957 si dimostrava ormai inadeguata ed irrimediabilmente superata dagli eventi<sup>42</sup>. In altri termini, i contenuti del Libro bianco necessitavano di una formalizzazione giuridica, che, data l’importanza cruciale della realizzazione del mercato comune nella sistematica del Trattato CEE, doveva necessariamente situarsi al più alto rango delle fonti comunitarie. È quanto avvenne con la conclusione dell’Atto unico europeo del 1986, che, nell’introdurre – tra l’altro – l’art. 8 A all’interno del Trattato CEE, conferiva formalmente alla Comunità il potere di adottare “*le misure destinate all’instaurazione progressiva del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992*”; mercato interno da intendersi come “*spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*”<sup>43</sup>. La conclusione dell’Atto unico

---

<sup>40</sup> Sul Sistema monetario europeo vedi F. CARBONETTI, *Il Sistema Monetario Europeo*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1991, p. 176 e ss.; F. GIAVAZZI – S. MICOSSI – M. H. MILLER, *Il sistema monetario europeo*, Milano, 1992; T. PADOA SCHIOPPA, *L’Europa verso l’unione monetaria*, Torino, 1992, p. 203 e ss.; L. RADICATI DI BROZOLO, *Some Legal Aspects of the European Monetary System*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 339 e ss.

<sup>41</sup> Si tratta, in particolare, del documento COM (85) 310 final, del 14 giugno 1985, *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*.

<sup>42</sup> Sol che si pensi che uno degli aspetti centrali della versione originaria del Trattato CEE era costituito, come detto, dalla creazione dell’unione doganale; unione che nel 1985 si era ormai da tempo pienamente realizzata.

<sup>43</sup> Non è questa la sede per analizzare le eventuali differenze tra la nozione di mercato comune – mai definita dal legislatore comunitario – e quella di mercato interno introdotta dall’Atto unico europeo. Ci limitiamo soltanto a rilevare che diversi autori ritengono che le due locuzioni abbiano, in sostanza, il medesimo significato. Vedi in tal senso R. BARENTS, *The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 102 e ss.; P. PENNETTA, voce *Unione doganale*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, Milano, 2001, p. 1074 nonché G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, p. 380. Conseguentemente, anche nella nostra trattazione utilizzeremo indifferentemente le locuzioni «mercato comune» e «mercato interno» per riferirci, giusta l’art. 8

europeo rappresentò il primo momento di svolta dell'integrazione europea, che segnò il passaggio dalla logica della mera integrazione negativa – fondata sull'abolizione degli ostacoli diretti e indiretti agli scambi – a quella dell'integrazione positiva, con una notevole spinta verso lo sviluppo di politiche comuni anche in settori prima non contemplati, quali l'ambiente, l'energia e le telecomunicazioni<sup>44</sup>.

Nei primi decenni di vita della CEE il secondo strumento previsto dall'art. 2 del relativo trattato istitutivo – vale a dire quello del ravvicinamento delle politiche economiche nazionali – era rimasto sullo sfondo dell'azione comunitaria, complice anche la menzionata situazione di «squilibrio» normativo all'interno della sistematica del Trattato CEE. I buoni risultati prodotti dallo SME e l'impegno assunto dagli Stati membri con l'Atto unico europeo di procedere, in base ad un calendario ben definito, al “*completamento del mercato interno*”<sup>45</sup> fecero sì che si riproponesse l'esigenza di estendere il processo di integrazione dai mercati anche alle politiche economiche e monetarie<sup>46</sup>. Gli Stati membri, dapprima nell'Atto unico europeo<sup>47</sup> e, successivamente, nel Consiglio europeo di Hannover del 1988 presero in considerazione tale esigenza: durante tale ultimo Consiglio i vertici europei – in coincidenza con l'approvazione della importante direttiva del 24 giugno 1988, n. 88/361/CEE sulla piena attuazione della libera circolazione dei capitali prevista dal Trattato CEE – incaricarono un comitato presieduto da Jacques Delors di studiare e proporre le tappe per la graduale realizzazione dell'unione economica e monetaria<sup>48</sup>. Il rapporto Delors, nel prefigurare una realizzazione dell'unione monetaria per tappe successive<sup>49</sup>, ne individuava gli aspetti fondamentali nell'unificazione dei mercati finanziari – obiettivo questo già insito nella realizzazione del mercato interno prevista dall'Atto unico europeo – in un regime di cambi fissi – risultato perseguibile mediante alcune modifiche dello SME – e, soprattutto, in una politica monetaria unica affidata ad un'unica autorità monetaria centrale. Sotto il profilo giuridico, che è quel che maggiormente ci interessa, il rapporto Delors era risoluto: il Trattato CEE, anche a seguito delle modifiche apportate dall'Atto unico europeo, non risultava adeguato ed erano dunque necessari ulteriori cambiamenti, da apportarsi con un nuovo trattato internazionale. Ciò è avvenuto con la conclusione

---

A del Trattato CEE introdotto dall'Atto unico europeo, allo spazio senza frontiere in cui è assicurata la libera circolazione dei fattori produttivi.

<sup>44</sup> Sul passaggio dalla sola integrazione negativa alle prime forme di integrazione positiva, vedi G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 8.

<sup>45</sup> Volendo riprendere il titolo del più volte citato Libro bianco della Commissione del 1985.

<sup>46</sup> Ricordiamo che tale esigenza si era già proposta negli anni Settanta, per fronteggiare la grave crisi internazionale di quegli anni. Sull'occasione, allora mancata, vedi la precedente nota n. 39.

<sup>47</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'inserimento dell'art. 102 A nel corpo del Trattato CE e, più in generale, al sottotitolo “*Unione economica e monetaria*”, che indicava il risultato finale cui la cooperazione in materia sarebbe dovuta approdare. Vedi *amplius* G. L. TOSATO – R. BASSO, voce *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1089.

<sup>48</sup> Sulle interrelazioni tra piena libertà dei movimenti dei capitali e necessità di instaurare un'unione economica e monetaria vedi G. L. TOSATO – R. BASSO, voce *Unione economica e monetaria*, cit., p. 1089-1091.

<sup>49</sup> In coerenza con l'impostazione da sempre seguita in ambito comunitario e presente, come detto, anche nella versione originaria del Trattato CEE.

del Trattato di Maastricht del 1992, che riunisce i risultati di ben due conferenze intergovernative avviate in precedenza – la prima sull’unione politica, la seconda sull’unione economica e monetaria – e che ha profondamente innovato la struttura e l’organizzazione della CEE, a partire, come noto, dal mutamento del suo *nomen* in Comunità europea (CE). Nel recepire tanto le istanze «nazionaliste» degli Stati membri desiderosi di tenere ferma la distinzione tra materie oggetto di disciplina comunitaria e materie oggetto di mera cooperazione politica quanto le pressioni verso un’integrazione di tipo federale, il Trattato di Maastricht è intervenuto a modifica del Trattato CEE, ha integrato e sviluppato la cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri nei settori della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della giustizia ed affari interni (GAI) inserendone il funzionamento, unitamente a quello delle tre Comunità, nella struttura istituzionale dell’Unione europea (UE)<sup>50</sup>; struttura che, per certi versi, potrebbe costituire il prodromo di una futura unione politica. Tra le numerose modifiche apportate al Trattato CEE (divenuto, in coerenza con il nuovo *nomen*, Trattato CE), particolare rilievo ai nostri fini assumono da un lato la formalizzazione del principio di sussidiarietà<sup>51</sup> – che impone alla Comunità, nei settori di sua

---

<sup>50</sup> Giusta l’art. A, par. 3 (oggi art. 1, par. 3) del Trattato sull’Unione europea (Trattato UE), “l’Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato”. Peraltro, è universalmente nota la tradizionale descrizione dell’UE come un tempio greco provvisto di un frontone costituito da disposizioni comuni e poggiante su tre pilastri corrispondenti ai settori delle (allora) tre Comunità europee, della PESC e della cooperazione su giustizia e affari interni.

<sup>51</sup> Il principio di sussidiarietà aveva, invero, trovato una primo riscontro positivo già nell’Atto unico europeo, che, nel limitato contesto della politica ambientale, aveva previsto che la Comunità “*agisce [...] nella misura in cui gli obiettivi [...] possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri*” (art. 130 R, par. 4, del Trattato CEE, come introdotto dall’Atto unico europeo). Peraltro, si è correttamente evidenziato come il principio di sussidiarietà avesse, in quel contesto, una funzione c.d. «positiva», di giustificazione dell’azione comunitaria rispetto ai singoli interventi nazionali. La funzione «negativa» – e cioè di limitazione dell’azione comunitaria nelle materie di competenza non esclusiva e, in definitiva, di «guardiano» delle prerogative sovrane degli Stati membri – emerge con chiarezza dalla formulazione del principio prevista dal Trattato di Maastricht ed aveva trovato una sua prima esplicitazione già nella risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 1990 (in *G.U.C.E.* C 231 del 17 settembre 1990, p. 163 e ss.). Sul punto vedi G. STROZZI, *Diritto dell’Unione europea*, Torino, 2001, p. 48. Più in generale, sul principio di sussidiarietà – su cui torneremo, in quanto la sua portata generale ha influenzato e continua ad influenzare le azioni e gli indirizzi delle istituzioni comunitarie anche in materia fiscale – rinviamo sin d’ora, e senza alcuna pretesa di esaustività, a P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 7-31; S. CASSESE, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in *Foro italiano*, 1995, pt. V, p. 373-378; C. DE ROSE, *Il principio di sussidiarietà dal «quadragesimo anno» all’era della globalizzazione: quale mondo, quale Europa, quale Italia?*, in *Il Consiglio di Stato*, 1997, p. 79-93; G. DAVIES, *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 63-84; B. FUCHS – L. HERBIG, *La voce della Commissione sul principio di sussidiarietà*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, p. 213-232; F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, 2001, p. 267-295; P. PUSTORINO, *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, p. 47-67; L. RANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3 B del Trattato sull’Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 379-397; A. RINELLA, *Osservazioni in ordine alla ripartizione delle competenze tra Comunità europea e Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p.

competenza non esclusiva, di agire “*soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque [...] essere realizzati meglio a livello comunitario*” – e, dall’altro lato, l’inserimento tra gli strumenti – nonché tra gli obiettivi cc.dd. «intermedi»<sup>52</sup> – della CE di quell’unione economica e monetaria così fortemente auspicata dal rapporto Delors e giunta recentemente a definitivo compimento, almeno per il profilo monetario, con l’introduzione dell’euro quale moneta unica europea<sup>53</sup>.

I successivi trattati internazionali di Amsterdam – firmato nel 1997 – e Nizza – firmato nel 2001 – seppur molto importanti, hanno apportato modifiche soprattutto sotto il profilo istituzionale, attribuendo un peso via via maggiore al Parlamento europeo – onde tentare di colmare, per quanto possibile, il noto «deficit democratico» che da sempre caratterizza l’azione comunitaria<sup>54</sup> – e prevedendo una semplificazione delle procedure decisionali (il c.d. «*decision-making*» comunitario), essenziale nel contesto di un’organizzazione ormai comprendente ben ventisette Stati. Nel predetto quadro di modifiche essenzialmente istituzionali, merita comunque evidenziare l’introduzione della cooperazione rafforzata – procedimento che consente, entro certi limiti, ad alcuni Stati di perseguire politiche comuni, anche in assenza di una volontà comune di tutti i membri della CE – nonché la solenne proclamazione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che sancisce un complesso di libertà e diritti, anche di natura sociale, rappresentando, in questo senso, un ulteriore tassello di un’integrazione trascendente il mero piano economico. Peraltro, la Carta da ultimo menzionata – a seguito del fallimento del Trattato costituzionale europeo in cui era stata incorporata – dovrebbe acquisire valore giuridico vincolante, giusta il nuovo art. 6, par. 1, del Trattato UE, secondo cui: “*l’Unione*

---

431-450; L. SICO, voce *Sussidiarietà (principio di) (diritto comunitario)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, Milano, 2001, p. 1062-1072; G. STEFANI, *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *Finanza locale*, 2003, p. 358-371; A. TIZZANO, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1997, p. 229-233; L. P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1457-1500; J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 285-300. Vedi anche le relazioni e gli interventi della XXVI Tavola Rotonda di diritto comunitario su “*Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario*”, tenutasi a Milano il 12 novembre 1993, pubblicati in *Jus – Rivista di scienze giuridiche*, 1994, p. 353-464.

<sup>52</sup> Sul punto vedi la precedente nota n. 31.

<sup>53</sup> Sulle ulteriori modifiche apportate dal Trattato di Maastricht al Trattato CEE – quali, a titolo esemplificativo, l’istituzione di una “*cittadinanza dell’Unione*” riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri ovvero l’ampliamento del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo con la previsione della procedura di codecisione – rinviamo alle opere manualistiche, quali P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell’Unione europea*, Padova, 2006, p. 4-6; G. STROZZI, *Diritto dell’Unione europea*, cit., p. 16-21 nonché G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 8-13.

<sup>54</sup> La questione del c.d. «deficit democratico» costituisce uno dei profili più analizzati dalla dottrina comunitaria. Sul punto vedi, ad esempio, le relazioni e gli interventi della XXV Tavola Rotonda di diritto comunitario su “*Il ‘deficit democratico’ nell’ordinamento delle Comunità Europee*”, tenutasi a Milano il 20 novembre 1992, pubblicati in *Jus – Rivista di scienze giuridiche*, 1994, p. 279-336.



*riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali del 7 dicembre 2000 [...] che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”*<sup>55</sup>.

**I.3. L'integrazione comunitaria e la materia tributaria.** – Già da una semplice lettura delle disposizioni contenute nei diversi trattati comunitari ci si accorge che la materia tributaria riceve un'attenzione piuttosto limitata e che le poche disposizioni dedicate ai profili fiscali – il riferimento è, ovviamente, alle norme recate dall'attuale capo II del Titolo VI del Trattato CE espressamente intitolato “*disposizioni fiscali*” – certamente non delineano una disciplina organica del fenomeno fiscale all'interno del processo di integrazione comunitario. In questo senso, merita anzitutto evidenziare che l'imposizione non è un elemento costitutivo della costruzione comunitaria: diversamente da quanto avviene negli Stati nazionali – in cui, come noto, la fiscalità costituisce attributo intimo della sovranità e fornisce agli organi competenti le risorse necessarie per perseguire le politiche *lato sensu* sociali dirette a soddisfare le istanze del *Welfare State* – il finanziamento dell'attività dell'UE avviene mediante risorse – definite, con tono per certi versi enfatico, “*proprie*” dall'art. 269, par. 1, del Trattato CE – non riconducibili all'esercizio di un'autonoma potestà di imposizione da parte delle istituzioni comunitarie, cui non sono riconosciuti autonomi poteri di accertamento o di riscossione<sup>56</sup>. Alla luce di ciò si è correttamente qualificata la fiscalità comunitaria come una fiscalità derivata, consistente non già “*nell'applicazione di criteri impositivi sulla generalità dei contribuenti, bensì in indici di contribuzione applicata ai singoli Stati sulla base dei tributi esistenti e di altri indici macro-economici*”<sup>57</sup>.

La mancanza di una fiscalità propria dell'UE rende evidente come la materia tributaria non possa rientrare tra quelle di competenza esclusiva della Comunità, ma soltanto tra quelle di competenza concorrente, per le quali, cioè, la barra di comando resta saldamente nelle mani degli Stati membri e le istituzioni comunitarie svolgono un ruolo di coordinamento ed integrazione delle politiche fiscali nazionali, agendo in conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall'art. 5, parr. 2 e 3, del Trattato CE. Volendo riprendere un'espressione di un'autorevole dottrina francese, alla fiscalità comunitaria corrisponde “*un*

---

<sup>55</sup> Si tratta del nuovo art. 6 del Trattato UE, come dovrebbe risultare a seguito dell'entrata in vigore del “*Progetto di Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea*” approvato dal Consiglio europeo di Lisbona del 19 ottobre 2007 e che è stato firmato, sempre nella capitale portoghese, il 13 dicembre del medesimo anno. È chiaro che tale entrata in vigore avverrà soltanto a seguito del positivo completamento della delicata fase di ratifica del trattato da parte dei ventisette Stati membri, ciò che non sembra scontato e che, come noto, ha costituito l'ostacolo (al momento) insuperabile per il Trattato costituzionale europeo (*rectius*: il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa). Quanto al valore giuridico vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, merita ricordare che ciò non riguarda il Regno Unito e la Polonia, che sul punto hanno ottenuto il c.d. «*opt-out*».

<sup>56</sup> Sulla distinzione tra potestà tributaria – intesa come potestà del soggetto attivo del tributo di porre norme giuridiche generali ed astratte che prevedono l'imposizione – e potestà di imposizione, da intendersi come “*concreto potere-dovere dell'ente di compiere dati atti volti alla realizzazione della concreta pretesa dell'ente stesso alla prestazione tributaria*”, vedi G. A. MICHELI, *Premesse per una teoria della potestà di imposizione*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1967, p. 264-282. Per ulteriori riferimenti dottrinali sul punto vedi A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, p. 87-89.

<sup>57</sup> Così P. BORIA, *L'anti-sovrano*, Torino, 2004, p. 47.

sistema di regole europee a portata fiscale che hanno un'incidenza sulla struttura e l'evoluzione delle fiscalità nazionali degli Stati membri per il completamento degli obiettivi della costruzione europea”<sup>58</sup>. In questo senso, e tenendo ben presenti quali sono gli obiettivi cc.dd. «finali» e gli obiettivi cc.dd. «intermedi» dell'azione comunitaria, si comprende il ruolo che la fiscalità ricopre nella costruzione europea: l'UE si interessa della materia tributaria soltanto in chiave strumentale, per evitare che le norme fiscali previste nei singoli ordinamenti nazionali possano costituire un ostacolo (prima) per l'instaurazione del mercato comune e dell'unione economica e monetaria e (attualmente) per il loro corretto funzionamento. A conferma di ciò si consideri che tra le azioni comunitarie elencate dall'art. 3, par. 1, del Trattato CE, soltanto quella enunciata dalla lett. a) – concernente il “*divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente*” – riguarda espressamente la materia fiscale, la quale, per il resto, trova spazio – e, vale ribadire, in chiave meramente strumentale – nell'ambito della realizzazione del mercato interno, connotato dalla “*eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*” (art. 3, par. 1, lett. c), del Trattato CE) e da un “*regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata*” (art. 3, par. 1, lett. g), del Trattato CE). E sono propri questi ultimi i valori fondanti dell'UE, i valori che concorrono a costituire il nucleo del principio di unità del mercato: la realizzazione di un c.d. «*level playing field*», la parità delle condizioni di partenza intesa come parità di *chances* passa necessariamente per il riconoscimento e la garanzia delle quattro libertà fondamentali e per la tutela della concorrenza, che, pur non costituendo un obiettivo a sé stante ed autosufficiente, rappresenta comunque il motore principale per l'accomunamento dei mercati nazionali dei singoli Stati membri e per la loro trasformazione in mercato interno<sup>59</sup>. Emerge allora la necessità di eliminare i fattori di distorsione<sup>60</sup> del menzionato *level playing field*, le cause di disuguaglianza della competizione economica, anche qualora tali fattori e tali cause abbiano natura fiscale. La mancanza di una fiscalità propria dell'UE – dovuta, come si è correttamente evidenziato<sup>61</sup>, all'inesistenza in capo alle istituzioni comunitarie di un interesse a raccogliere ingenti flussi tributari, posto che le politiche di assistenza sociale e di redistribuzione del reddito restano appannaggio degli Stati nazionali – e il valore assolutamente centrale della concezione economica delle libertà fondamentali rende evidente la

---

<sup>58</sup> Così E. DIBOUT, *Fiscalité et construction européenne: un paysage contrasté*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1995, p. 5, come ripreso da F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, in AA.VV., *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2005, p. 1205-1206.

<sup>59</sup> Vedi, tra gli altri, C. BUZZACCHI, *Gli aiuti di Stato tra politica della concorrenza e politica sociale*, in *Il diritto dell'economia*, 2004, p. 629 e ss.; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000, p. 5 e ss.

<sup>60</sup> Sulla nozione di distorsione, da accertarsi caso per caso e avendo quale riferimento i fini della politica economica perseguita dallo Stato membro in questione, vedi G. STAMMATI, *Presupposti e condizioni per l'armonizzazione dei sistemi fiscali nell'ambito della C.E.E.*, in AA.VV., *Problemi fiscali della Comunità economica europea*. Atti del II convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, tenutosi a Roma il 30 maggio 1961, Milano, 1961, p. 184 e ss.

<sup>61</sup> Vedi L. CARPENTIERI – R. LUPI – D. STEVANATO, *Il diritto tributario nei rapporti internazionali*, Milano, 2003, p. 27-28.

connotazione negativa della fiscalità, intesa come fattore eventualmente distorsivo dei valori fondanti l'UE, che, per tale motivo, deve essere limitato e reso – per quanto possibile – neutrale, tale, cioè, da non essere in grado di orientare le scelte del contribuente, tipicamente inteso come *homo oeconomicus*<sup>62</sup>.

Un inquadramento puramente negativo della materia tributaria nel contesto comunitario non può comunque considerarsi pienamente soddisfacente. Ciò in quanto il Trattato CE contiene anche disposizioni che consentono alle istituzioni comunitarie di operare «in positivo», di intervenire non già con “*atti sottrattivi di parti degli ordinamenti interni*”<sup>63</sup>, ma con azioni di armonizzazione o coordinamento delle politiche e dei sistemi fiscali nazionali. A tale riguardo, assume rilievo principalmente l'art. 93 del Trattato CE (in precedenza art. 99 del Trattato CEE), giusta il quale “*il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno*”. L'armonizzazione – intesa secondo la tradizionale definizione di Cesare Cosciani come procedimento in base al quale “*i vari paesi effettuano di comune accordo, o l'autorità preposta al Trattato impone, la modifica di una data norma o di un dato tributo o l'adeguamento di una struttura essenziale (tasso, base imponibile) di una imposta, in conformità ad un modello unico*”<sup>64</sup> – consta sì di azioni positive da parte del soggetto incaricato – nella specie la CE – ma comunque non muta il ruolo strumentale della fiscalità nella sistematica del Trattato CE: come emerge dalla stessa lettera dell'art. 93, l'azione di armonizzazione va portata avanti nei limiti in cui ciò sia necessario per la realizzazione dello specifico obiettivo della realizzazione del mercato interno<sup>65</sup>. Tuttavia, prescindendo in questa sede dai concreti risultati dall'azione di armonizzazione portata avanti dalle istituzioni comunitarie, ciò che merita evidenziare riguarda l'ambito oggettivo di applicazione della previsione dell'art. 93 del Trattato CE. Come risulta evidente dalla stessa formulazione della norma, la Comunità può procedere all'armonizzazione delle legislazioni nazionali relative alle sole imposte indirette. La particolare attenzione rivolta a tale tipologia di imposte non sorprende: le imposte indirette – a differenza di quelle dirette – presentano una correlazione immediata con la determinazione del prezzo del relativo prodotto e, pertanto, meglio si prestano ad essere sfruttate in chiave protezionistica dagli Stati nazionali o, comunque, possono più facilmente dare luogo a trattamenti discriminatori dei prodotti stessi, ostacolandone, in tal modo,

---

<sup>62</sup> In questo senso vedi, ad esempio, l'affermazione di P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2005, p. 54 secondo cui “*la variabile fiscale è considerata in termini fondamentalmente negativi, come un fattore suscettibile di determinare distorsioni rispetto alla 'capacità naturale' di funzionamento del mercato, e pertanto come un elemento a contenuto ostativo da circoscrivere, se non addirittura da eliminare*”.

<sup>63</sup> Così A. FANTOZZI, *Presentazione*, in P. BORIA, *L'anti-sovrano*, Torino, 2004, p. XII.

<sup>64</sup> Così C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 63.

<sup>65</sup> Sul carattere strumentale dell'armonizzazione prevista dall'art. 93 del Trattato CE, vedi C. SACCHETTO, voce *Armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1994, p. 2.

la libera circolazione nell'area comunitaria. A ciò si aggiunga – come accennato in precedenza e come vedremo anche nel prosieguo – che il fulcro dell'originario Trattato CEE era costituito proprio dall'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci; eliminazione da realizzarsi mediante l'instaurazione dapprima dell'unione doganale e, successivamente, del mercato comune. In questo senso, risulta assolutamente coerente la via scelta dai padri fondatori della CEE, che – nell'attribuire alle istituzioni comunitarie un potere di armonizzazione delle normative fiscali nazionali – hanno rivolto la propria attenzione primariamente all'area dell'imposizione indiretta.

D'altro canto, non può sorprendere l'assenza di un potere di armonizzazione delle legislazioni nazionali relative alle imposte dirette, sol che si tenga presente quanto detto in precedenza in merito alla diversità di funzioni che il fenomeno fiscale assume all'interno del contesto comunitario e nel più ristretto ambito nazionale. Come accennato, la potestà tributaria, oltre ad essere lo strumento indispensabile a disposizione degli Stati per procurarsi le risorse finanziarie necessarie per realizzare concretamente le politiche di spesa, costituisce essa stessa una delle leve più rilevanti per orientare la politica economica generale di ciascuno Stato, uno degli strumenti, cioè, di cui le autorità statali possono servirsi per perseguire gli obiettivi di natura economica o sociale ritenuti di volta in volta più rilevanti. Né può trascurarsi che le imposte dirette, tendenzialmente a struttura personale, si prestano meglio delle imposte indirette a svolgere tale compito. Risultano quindi evidenti le ragioni che hanno fondato – e che tuttora continuano a fondare – l'opposizione degli Stati membri rispetto all'eventuale attribuzione alle istituzioni comunitarie di un generale potere di armonizzazione anche nell'area dell'imposizione diretta.

Ciò tuttavia non deve portare a ritenere che la CE non sia titolare di alcun potere di intervento con riferimento alle imposte dirette. Infatti, ferme restando le azioni cc.dd. «negative» di eliminazione di quelle disposizioni fiscali che costituiscono un ostacolo per la realizzazione del mercato comune, le istituzioni comunitarie possono intervenire nell'area dell'imposizione diretta anche in «positivo», facendo ricorso al potere previsto dall'art. 94 del Trattato CE e conferito al Consiglio, il quale *“deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”*. In tal caso, il ruolo strumentale dell'azione comunitaria emerge in modo ancor più evidente di quanto accade con riferimento all'art. 93 del Trattato CE: l'art. 94, infatti, nel richiedere che la diversità delle norme nazionali incida direttamente sul funzionamento del mercato comune, postula la necessità di uno stringente rapporto di causa-effetto tra diversità delle norme nazionali e distorsione del funzionamento del predetto mercato. La necessità di questo rapporto di *“incidenza diretta”* spiega da un lato le difficoltà incontrate dalla Commissione nell'individuare quegli ambiti specifici delle legislazioni nazionali in materia di imposizione diretta che effettivamente rappresentano un ostacolo al funzionamento del mercato e, dall'altro lato, il carattere parziale degli interventi comunitari, che, dovendo rispettare anche i principi generali di sussidiarietà e proporzionalità, sono intervenuti a disciplinare esclusivamente fattispecie

connotate dal profilo transnazionale. D'altro canto, l'art. 94 del Trattato CE, a differenza del precedente art. 93, non lascia alle istituzioni comunitarie neanche uno spazio discrezionale in merito alla scelta dell'atto di diritto comunitario derivato ritenuto più idoneo a raggiungere l'obiettivo di volta in volta fissato: il Consiglio, infatti, è tenuto all'adozione di direttive, di fonti, cioè, che, in linea generale, vincolano gli Stati destinatari con riferimento al solo risultato da raggiungere e non anche ai relativi mezzi, necessitando, in tal senso, di appositi provvedimenti di recepimento nei diversi ordinamenti nazionali.

Un importante profilo che accomuna gli artt. 93 e 94 del Trattato CE attiene alla procedura di adozione dei relativi atti: oltre alla circostanza che in entrambi i casi è richiesta la consultazione del Parlamento europeo – ciò che conferisce alla procedura quantomeno una parvenza di maggiore democraticità e fa sì che essa risulti (almeno formalmente) più rispettosa del principio del consenso al tributo – ciò che maggiormente merita evidenziare è la necessità che la deliberazione del Consiglio sia assunta all'unanimità; requisito, questo, che da sempre costituisce l'ostacolo più importante – e spesso insuperabile – di tutte le iniziative intraprese dalle istituzioni comunitarie, in particolare dalla Commissione europea. Si tratta, come è facilmente intuibile, della conferma, stavolta sul piano della procedura decisionale, dell'appartenenza della materia tributaria alla sovranità nazionale.

Ciò premesso in termini generali, merita ora soffermare l'attenzione sulle concrete realizzazioni delle istituzioni comunitarie nell'ambito fiscale. A tal fine, ci sembra opportuno distinguere il piano delle azioni cc.dd. «negative» – tradottesi in concreto nell'applicazione dei diversi divieti sanciti dal Trattato CE e, più in generale, frutto del descritto inquadramento della variabile fiscale in chiave di mero fattore distorsivo dei principi su cui si fonda il funzionamento del mercato comune – dall'integrazione c.d. «positiva» dovuta all'esercizio da parte delle istituzioni comunitarie dei poteri di armonizzazione *ex art. 93* del Trattato CE e ravvicinamento *ex art. 94* del medesimo Trattato.

**I.4. L'integrazione fiscale c.d. «negativa».** – Come ampiamente detto, una prima forma di integrazione delle diverse legislazioni fiscali nazionali è quella c.d. «negativa», che si fonda sull'applicazione dei divieti previsti dal Trattato CE, tra i quali un ruolo particolarmente rilevante assume il principio di non discriminazione, sancito, con riferimento al parametro della nazionalità, dall'art. 12 del Trattato CE e previsto, in termini ancor più generali, dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Peraltro, sotto il profilo dei soggetti coinvolti in tale tipologia di integrazione, un ruolo assolutamente preminente va riconosciuto alla Corte di giustizia delle Comunità europee, cui, come vedremo, deve attribuirsi il merito di aver precisato la portata delle diverse disposizioni coinvolte e, conseguentemente, dei divieti da queste sanciti, assumendo, soprattutto negli ultimi decenni, un ruolo per certi versi «creativo»<sup>66</sup>, in particolare nell'area dell'imposizione diretta.

---

<sup>66</sup> In questo senso vedi, per tutti, T. GEORGOPOULOS, *Le rôle créatif du juge communautaire en matière de fiscalité directe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 61-80.

*1.4.1. Le norme sull'unione doganale e le disposizioni fiscali del Trattato CE.* – Una prima forma di integrazione negativa che si è realizzata nella materia tributaria è quella attinente al settore dell'imposizione doganale. Al riguardo, occorre prendere le mosse dall'art. 9, par. 1, della versione originaria del Trattato CEE, che annoverava tra gli elementi costitutivi dell'unione doganale nell'area comunitaria “*il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente*”. Come accennato, tali divieti – funzionali alla creazione dell'unione doganale nell'area comunitaria e, più in generale, alla libera circolazione delle merci ed all'instaurazione del mercato comune<sup>67</sup> – sono stati attuati dalle istituzioni comunitarie non già *ex abrupto* all'indomani della firma del Trattato CEE, ma nel più ampio contesto di una realizzazione progressiva dell'unione doganale nel corso del c.d. «periodo transitorio», il cui “*ritmo*”<sup>68</sup> era scandito dall'art. 14, par. 2, del Trattato CEE. Per quel che riguarda il divieto di dazi doganali all'esportazione ed all'importazione<sup>69</sup>, occorre rilevare che esso ha perso qualsiasi rilievo sin dalla fine del c.d. «periodo transitorio», dal momento, cioè, in cui si è assistito alla loro definitiva abolizione negli scambi tra i Paesi dell'area comunitaria<sup>70</sup>. In questo senso, la circostanza che gli attuali artt. 23 e 25 del Trattato CE continuino a tenere fermo tale divieto presenta, a nostro avviso, un carattere soprattutto simbolico, dimostrazione dell'importante risultato conseguito e, al contempo, *memento* per i legislatori statali del principio di irreversibilità che connota l'azione comunitaria<sup>71</sup>. Complessità ben maggiori ha invece presentato l'ulteriore divieto di “*qualsiasi*

---

<sup>67</sup> Sul legame tra il divieto di dazi doganali e tasse di effetto equivalente con l'instaurazione dell'unione doganale e sul nesso di strumentalità tra l'unione doganale e la libera circolazione delle merci vedi, per tutti, L. DANIELE, voce *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1989, vol. III, p. 61-62.

<sup>68</sup> Merita peraltro rilevare, sotto il profilo terminologico, come l'art. 14, par. 2, del Trattato CEE utilizzasse il termine «ritmo», in analogia con il disposto del fondamentale art. 3, par. 1, del Trattato CEE dedicato alle azioni delle istituzioni comunitarie, a dimostrazione del ruolo (sì strumentale, ma comunque) centrale dell'unione doganale nella costruzione europea.

<sup>69</sup> Secondo S. ARMELLA, *I dazi doganali*, in AA.VV., *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2005, p. 1025 per dazi doganali in senso stretto si intendono “*quei tributi il cui presupposto è costituito unicamente dal compimento di un'operazione doganale di immissione in libera pratica di beni esteri e che non rappresentano un equivalente di altre imposte gravanti su prodotti di origine nazionale, né il corrispettivo di servizi prestati dall'operatore*”. Sul punto vedi anche S. FIORENZA, voce *Dogana e tributi doganali*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, Torino, 1990, vol. V, p. 123-124, il quale, nel distinguere i dazi dalle altre prestazioni pecuniarie imposte in relazione al fatto doganale, afferma che mentre queste ultime sono dovute “*in relazione ad uno specifico servizio, [...] i dazi doganali hanno come presupposto l'importazione e/o l'esportazione definitiva epperò la definitiva immissione nel mercato di consumo*”. Vedi ancora S. ARMELLA, *Note sulla nozione di dazio doganale nella disciplina interna ed internazionale*. Nota alla sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 2000, relativa alle cause riunite C-441/98 e C-442/98, Kapniki Michailidis AE c. Idryma Koinonikon Asfaliseon ed alla sentenza della Corte di Cassazione del 7 luglio 2000, n. 9155, in *Rivista di diritto tributario*, 2001, pt. III, p. 30.

<sup>70</sup> Come accennato in precedenza – vedi *supra* il par. I.2 e, in particolare, la precedente nota n. 36 – la soppressione dei dazi doganali è avvenuta con alcuni mesi di anticipo rispetto ai tempi originariamente previsti dal Trattato CEE.

<sup>71</sup> È proprio in virtù del principio di irreversibilità dell'azione comunitaria – intesa come definitività delle riforme attuate – che oggi si utilizza la locuzione «*acquis communautaire*», per riferirsi al complesso dei risultati ormai raggiunti e dei principi che, nei diversi ambiti, informano la normativa comunitaria.

*tassa di effetto equivalente*”, la cui precisazione della nozione è da ascriversi alle interpretazioni espresse dalla Corte di giustizia in numerose sentenze. La Corte, nel far leva sulla *ratio* del divieto e considerando che “*la giustificazione del divieto delle tasse di effetto equivalente a dazi doganali va ricercata nell’ostacolo che gli oneri pecuniari – sia pure minimi – riscossi in ragione del passaggio della frontiera costituiscono per la circolazione delle merci*” ha affermato che “*qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, se non è un dazio doganale vero e proprio, costituisce una tassa d’effetto equivalente [...] anche se non sia riscossa a profitto dello Stato*”<sup>72</sup>. Alla luce di ciò, affinché un onere possa qualificarsi come tassa di effetto equivalente è necessario, anzitutto, che abbia natura pecuniaria – altrimenti potendo al più rientrare nel diverso divieto di misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa – e, in secondo luogo, che colpisca il prodotto in ragione dell’esportazione o dell’importazione, rendendola in tal modo più onerosa<sup>73</sup> o, comunque, aggravandone gli adempimenti amministrativi<sup>74</sup>. Si tratta, dunque, di una definizione che pone l’accento non già sullo scopo della tassa in questione, ma sul suo effetto sulle merci importate o esportate e, in particolare, sull’alterazione del costo della merce, similmente a quel che avviene in presenza di un dazio doganale<sup>75</sup>. La Corte di giustizia ha peraltro individuato taluni limiti alla nozione di tassa di effetto equivalente, onde evitare un ampliamento eccessivo del concetto e del conseguente divieto sancito dall’art. 25 del Trattato CE<sup>76</sup>. Tra questi limiti<sup>77</sup>, particolare interesse ai nostri fini suscita quello relativo ai tributi interni, che i giudici comunitari hanno escluso dalla nozione di tassa di effetto equivalente al fine di evitare una sovrapposizione dell’ambito di applicazione degli artt. 25 e 90<sup>78</sup> del Trattato CE. Al riguardo, il criterio discrezionale tra tasse di

---

<sup>72</sup> Così la sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1997, relativa alla causa C-347/95, *UCAL*, par. 18, in senso conforme vedi, *ex multis*, anche la sentenza del 25 gennaio 1977, relativa alla causa C-46/76, *Bauhuis*, par. 7/11; la sentenza del 9 novembre 1983, relativa alla causa C-158/82, *Commissione c. Danimarca*, par. 18; la sentenza del 16 luglio 1992, relativa alla causa C-163/90, *Legros e altri*, par. 13; la sentenza del 22 giugno 1994, relativa alla causa C-426/92, *Deutsches Milch-Kontor*, par. 50 nonché la sentenza del 14 settembre 1995, relativa alle cause riunite C-485/93 e C-486/93, *Simitzi*, par. 15-17.

<sup>73</sup> Vedi la sentenza della Corte di giustizia del 14 dicembre 1972, relativa alla causa C-29/72, *Marimex*, par. 6-9.

<sup>74</sup> Vedi la sentenza della Corte di giustizia del 10 ottobre 1973, relativa alla causa C-34/73, *Variola*, par. 6.

<sup>75</sup> Sull’interpretazione delle previsioni recate dagli artt. 23 e 25 del Trattato CE e, in particolare, sulla riferibilità della locuzione “*passaggio della frontiera*” non solo alle frontiere statali, ma anche a quelle interne agli Stati, vedi il successivo par. III.3.1.

<sup>76</sup> Nella versione originaria del Trattato CEE il divieto era previsto sia dall’art. 9, par. 1, sia dagli artt. 12 e seguenti.

<sup>77</sup> Per una compiuta e dettagliata esposizione di tali limiti vedi L. DANIELE, voce *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, cit., p. 66-67, nonché G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 398-402.

<sup>78</sup> L’art. 90 del Trattato CE – corrispondente all’art. 95 della versione originaria del Trattato CEE – così dispone al par. 1: “*Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari*”. Il par. 2 prosegue: “*Inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni*”.

effetto equivalente e tributi interni è stato individuato nella circostanza che mentre le prime colpiscono unicamente i prodotti importati, i secondi si applicano anche ai prodotti nazionali. Più precisamente un tributo non può qualificarsi come tassa di effetto equivalente bensì come imposizione interna *ex art. 90 del Trattato CE* allorché “rientri in un regime generale di tributi interni che gravano sistematicamente su categorie di prodotti secondo criteri obiettivi applicati indipendentemente dall’origine o dalla destinazione del prodotto”<sup>79</sup>, essendo “il fatto generatore dell’imposta [...] identico per entrambi i prodotti” e colpendo “il prodotto nazionale e il prodotto importato identico con la stessa imposta, allo stesso stadio di commercializzazione”<sup>80</sup>. Tale distinzione assume notevole rilievo in virtù del diverso regime che il Trattato CE riserva ai tributi rientranti nelle due cennate categorie: in particolare, mentre le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali sono vietate *tout court* dall’art. 25 del Trattato CE, le imposizioni interne risultano vietate *ex art. 90 del trattato* stesso soltanto nella misura in cui diano luogo ad effetti discriminatori<sup>81</sup> nei confronti dei prodotti importati o protezionistici in favore della produzione interna. Si tratta di una diversità di regime che trova la propria *ratio* nella differente relazione in cui tali tributi si pongono rispetto al mercato comune: mentre (i dazi doganali e) le tasse di effetto equivalente costituiscono un ostacolo all’accesso al mercato (c.d. «*market access*») e, come tali, sono da eliminare a prescindere da ogni ulteriore valutazione, le imposizioni interne appartengono al sistema di norme che regolano il mercato (c.d. «*market regulation*»), a quel sistema, cioè, che la volontà (sovrana) dei legislatori nazionali può «modellare» in vista del perseguimento di finalità economiche e/o sociali ed in cui, conseguentemente, il vincolo comunitario può operare – oltre che, per quanto possibile, mediante le azioni cc.dd. «positive» di armonizzazione e ravvicinamento – soltanto in termini di divieto di discriminazione<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Così la sentenza del 9 settembre 2004, relativa alla causa C-72/03, *Carbonati Apuani S.r.l. c. Comune di Carrara*, par. 17. In senso conforme vedi la sentenza del 3 febbraio 1981, relativa alla causa C-90/79, *Commissione c. Francia*, par. 14 nonché la sentenza del 16 luglio 1992, relativa alla causa C-163/90, *Legros e altri*, par. 11.

<sup>80</sup> Così la sentenza del 31 maggio 1979, relativa alla causa C-132/78, *Sarl Denkavit Loire c. Stato Francese e Amministrazione delle Dogane*, par. 8.

<sup>81</sup> In termini generali, secondo la Corte di giustizia “il principio di non discriminazione [...] impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera differenziata e situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato”. Così, *ex multis*, la sentenza del 13 dicembre 1984, relativa alla causa C-106/83, *Sermide*. In ambito tributario, ciò significa che un soggetto – è il caso di una discriminazione soggettiva – ovvero un bene – discriminazione oggettiva – è oggetto di un trattamento fiscale meno favorevole, che può derivare dalla applicabilità di disposizioni più gravose, di ordine sia sostanziale sia procedimentale, oppure dalla non applicabilità di norme più favorevoli, anche di agevolazione.

<sup>82</sup> Peraltro, la stessa Corte di giustizia ha affermato – al par. 16 della sentenza del 10 ottobre 1978, relativa alla causa C-148/77, *Hansen & Balle* – che mentre è vietato, ad esempio, utilizzare la variabile fiscale per proteggere il *cognac* nazionale dalla concorrenza del *whiskey* importato, si possono, al contrario, creare distinzioni fiscali e applicare aliquote differenziate che “possono servire a legittimi fini economici e sociali, quali l’uso, da parte della distilleria, di determinate materie prime, la conservazione della produzione di bevande alcoliche tipiche di alto livello qualitativo, o il mantenimento in vita di talune categorie di imprese, come le distillerie agricole”. Sul punto vedi le considerazioni di J. H. H. WEILER, *La costituzione del mercato comune*, in M. CARTABIA – J. H. H. WEILER, *L’Italia in Europa*, Bologna, 2000, p. 243 e ss.



Venendo ad una sintetica analisi <sup>83</sup> della norma di cui all'art. 90 del Trattato CE, occorre anzitutto evidenziare come esso rappresenti, in sostanza, la «codificazione» del principio di tassazione delle merci nel Paese di destinazione: la previsione di tale norma, infatti, si giustifica proprio nell'ottica di detassare i prodotti nello Stato di produzione e di gravarli dell'onere fiscale nello Stato di destinazione, in cui, tuttavia, deve essere assicurato ai prodotti importati un trattamento non deteriore rispetto a quelli nazionali simili <sup>84</sup> o, comunque, in

---

Vedi anche B. J. M. TERRA – P. J. WATTEL, *European Tax Law*, L'Aia, 2005, p. 10-14 nonché G. ROMOLI VENTURI, voce *Imposte e tasse (diritto comunitario)*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, Torino, 1982, vol. III, p. 1301, il quale correttamente evidenzia che si tratta di “stabilire entro quali limiti il divieto sancito dall'articolo in parola [i.e. l'art. 90 del Trattato CE] può convivere con la potestà degli Stati stessi, non solo di organizzare la struttura dei propri sistemi impositivi, ma anche di utilizzare la fiscalità come strumento settoriale di intervento [...] è evidente, infatti, che un'applicazione puramente formale della lettera della norma limiterebbe tale potestà fino ad impedirne l'esercizio effettivo”. I diversi regimi cui il Trattato CE sottopone (i dazi doganali e) le tasse di effetto equivalente e le imposizioni interne nonché la *ratio* che fonda tale differenza di regimi spiega anche perché essi non possano essere applicati cumulativamente. In tal senso, l'orientamento della giurisprudenza comunitaria è assolutamente consolidato: vedi la sentenza del 16 giugno 1966, relativa alla causa C-57/65, *Lütticke*; la sentenza del 17 luglio 1997, relativa alla causa C-90/94, *Haar Petroleum e altri*, par. 19; la sentenza del 17 settembre 1997, relativa alla causa C-347/95, *Fazenda Publica*, par. 17 nonché, più recentemente, la sentenza del 23 aprile 2002, relativa alla causa C-234/99, *Niels Nygård*, par. 17-18. In questo senso, diverse perplessità solleva la sentenza del 3 febbraio 2000, relativa alla causa C-228/98, *Charalampos Dounias c. Ypourgio Oikonomikon*, in cui la Corte ha affermato, al par. 50, che un'imposta, parte di una normativa generale, “è intrinsecamente discriminatoria e in contrasto sia con l'art. 95 sia con gli artt. 9 e 12 del Trattato”.

<sup>83</sup> Per analisi approfondite delle norme recate dall'art. 90 del Trattato CE rinviamo a P. ADONNINO, *Il principio di non discriminazione nei rapporti tributari fra Paesi membri secondo le norme della CEE e la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1993, p. 73 e ss.; F. AMATUCCI, *Il principio di non discriminazione fiscale*, Padova, 2003, p. 208-214; G. ARDIZZONE, voce *Comunità economica europea (disciplina tributaria e valutaria)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. VII, p. 3-5; ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, Roma, 1982, p. 10-12; M. BURGIO, *La politica fiscale*, in AA.VV., *Manuale di diritto comunitario*, a cura di E. PENNACCHINI – R. MONACO – L. FERRARI BRAVO, coordinato da S. PUGLISI, Torino, 1984, vol. II, p. 488-490; C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, cit., p. 49-50; L. DANIELE, voce *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, cit., p. 67-69; M. MARESCA, *Riflessioni su alcuni principi e strumenti fiscali in tema di libera circolazione delle merci nella Comunità economica europea*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1986, p. 1527-1539; A. MATTERA RICIGLIANO, *Il Mercato Unico Europeo. Norme e funzionamento*, Torino, 1990, p. 109-133; G. ROMOLI VENTURI, voce *Imposte e tasse (diritto comunitario)*, cit., p. 1298-1305; C. SACCHETTO, *Contenuto ed efficacia immediata negli ordinamenti degli Stati membri delle disposizioni fiscali del Trattato C.E.E.* Nota alla sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 1968, relativa alla causa C-28/67, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1969, pt. II, p. 329-362; C. SACCHETTO, *I divieti di discriminazione contenuti nell'art. 95 CEE. L'evoluzione dell'interpretazione della Corte di giustizia CEE e l'applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1984, p. 499-514; G. STAMMATI, *Commento all'art. 95 del Trattato CEE*, in AA.VV., *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, diretto da R. QUADRI – R. MONACO – A. TRABUCCHI, Milano, 1965, vol. II, p. 770-777; A. TIZZANO, *Sul divieto di discriminazioni fiscali nella Comunità economica europea*, in *Foro italiano*, 1976, pt. IV, p. 318-324.

<sup>84</sup> Il concetto di prodotto simile viene in questione ai fini dell'applicazione dell'art. 90, par. 1, del Trattato CE. In via di necessaria approssimazione, può dirsi che la giurisprudenza comunitaria ha individuato il criterio di similarità basandosi non tanto sulla identità fisica dei

rapporto di concorrenza <sup>85</sup>, pena la creazione di un vantaggio competitivo proprio a favore di questi ultimi prodotti. Come accennato, l'adozione da parte degli Stati fondatori della CEE del principio di tassazione delle merci nel Paese di destinazione deve farsi risalire alle conclusioni cui era pervenuta la Commissione Tinbergen in ambito CECA <sup>86</sup>; conclusioni che ricevettero un'autorevole conferma anche dal rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario presieduto dal prof. Neumark, il quale, pur riconoscendo gli indubbi pregi dell'opposto principio di imposizione nello Stato di origine, si pronunciò decisamente a favore di un'imposizione nel Paese di destinazione con riferimento alle imposte speciali sui consumi ed affermò la maggiore attuabilità pratica di tale principio anche nel contesto dell'imposizione sulla cifra d'affari <sup>87</sup>. Volendo poi inquadrare le previsioni contenute nell'art. 90 del Trattato CE nel più ampio contesto degli obiettivi del trattato stesso, è agevole rilevare che esse mirano a completare e rafforzare le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci nel mercato comune, garantendo un rapporto di piena concorrenzialità tra prodotti di diversa nazionalità. In tal senso, del resto, si è pronunciata la stessa Corte di giustizia, affermando che l'art. 90 del Trattato CE “*costituisce, nel sistema del Trattato, un complemento delle disposizioni relative all'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente*” ed è inteso “*a garantire la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri in normali condizioni di concorrenza, mediante l'eliminazione di ogni forma di protezione che possa risultare dall'applicazione di imposizioni interne discriminatorie nei confronti delle merci originarie di altri Stati membri*” <sup>88</sup>. Quanto all'ambito oggettivo di applicazione delle previsioni recate dall'art. 90 del Trattato CE, merita evidenziare da un lato che esse riguardano non solo i prodotti di origine intracomunitaria, ma anche quelli provenienti da Paesi terzi ed immessi in libera pratica in un altro Stato membro ai sensi dell'art. 10 del Trattato CEE <sup>89</sup> e, dall'altro lato, che le stesse norme

---

prodotti, quanto sull'analogia e sulla comparabilità nell'uso. In particolare, sono stati considerati simili prodotti aventi proprietà analoghe e rispondenti alle medesime esigenze. Vedi al riguardo la sentenza del 17 febbraio 1976, relativa alla causa C-45/75, *Rewe*, par. 12; la sentenza del 10 ottobre 1978, relativa alla causa C-148/77, *Hansen*, par. 19 nonché, più recentemente, la sentenza del 27 febbraio 2002, relativa alla causa C-302/00, *Commissione c. Francia*, par. 22 e ss.

<sup>85</sup> Il rapporto di concorrenza costituisce il presupposto necessario per l'applicazione della previsione di cui all'art. 90, par. 2, del Trattato CE. Sulla maggiore ampiezza dell'ambito applicativo di tale ultima disposizione rispetto a quella del par. 1 del medesimo art. 90 – dovuta ad un rapporto di concorrenza che può essere anche indiretto e che deve essere accertato in modo dinamico e relativo – vedi la sentenza del 9 luglio 1987, relativa alla causa C-356/85, *Commissione c. Belgio*, par. 14 e ss; la sentenza del 7 maggio 1987, relativa alla causa C-193/85, *Cooperativa Co-Frutta s.r.l. c. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, par. 19 e ss., nonché la sentenza dell'11 luglio 1989, relativa alla causa C-323/87, *Commissione c. Italia*, par. 8-12.

<sup>86</sup> Al riguardo vedi anche quanto esposto *supra*, al par. I.1.

<sup>87</sup> Vedi il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, Bruxelles, 1962, p. 75-80.

<sup>88</sup> Così la sentenza dell'8 novembre 2007, relativa alla causa C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten*, par. 30. Nel medesimo senso vedi anche la sentenza del 15 giugno 2006, relativa alle cause riunite C-393/04 e C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium*, par. 55 e la sentenza del 18 gennaio 2007, relativa alla causa C-313/05, *Brzezinski*, par. 27. Sulla *ratio* dell'art. 90 del Trattato CE, inteso ad evitare facili aggiramenti dei divieti di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente, vedi anche la sentenza del 14 dicembre 1962, relativa alle cause 2/62 e 3/62, *Commissione c. Belgio e Lussemburgo*.

<sup>89</sup> A conferma di ciò, vedi la citata sentenza del 7 maggio 1987, relativa alla causa C-193/85, *Cooperativa Co-Frutta s.r.l. c. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, par. 25 e ss.

pongono riferimento in generale alle “*imposizioni interne*”, concetto in cui rientrano, almeno in via astratta, le imposte tanto indirette quanto dirette. A tale ultimo riguardo, occorre tuttavia osservare che, in concreto, tali disposizioni hanno trovato applicazione principalmente in relazione a fattispecie di imposizione indiretta, ciò che si giustifica in virtù del collegamento tra tributo e prodotto stabilito dalle disposizioni medesime e che si riscontra in modo più diretto ed immediato nelle imposte indirette rispetto a quelle dirette.

In linea con il principio di imposizione delle merci nello Stato di destinazione è anche il successivo art. 91 del Trattato CE<sup>90</sup>, che vieta di sovvenzionare i prodotti esportati mediante rimborsi fiscali di ammontare superiore alle imposte nazionali effettivamente pagate. Una deroga al principio di imposizione dei prodotti nel Paese di destinazione è invece contenuta nell’art. 92 del Trattato CE, laddove prevede che gli Stati membri possano – per periodi limitati di tempo e con l’approvazione a maggioranza qualificata del Consiglio – applicare imposte speciali sulle importazioni ovvero concedere agevolazioni alle esportazioni, a condizione che ciò riguardi l’area dell’imposizione diretta. Si tratta di una previsione fondata sul presupposto che il principio della tassazione dei beni nel Paese di destinazione non possa trovare applicazione in relazione alle imposte dirette – in quanto imposte che non si trasferiscono, almeno in via immediata, sul prezzo del prodotto<sup>91</sup> – e che, quindi, eventuali rimborsi o diritti compensativi equivalgano ad un aiuto illegittimo all’impresa produttrice ovvero ad una protezione all’importazione, comportando, in definitiva, la mancata applicazione delle imposte dirette nello Stato di origine dei beni. A prescindere da ogni ulteriore considerazione, occorre rilevare che si tratta di una norma che è stata raramente applicata in concreto e comunque, anche quando ciò è avvenuto, le considerazioni delle istituzioni comunitarie hanno avuto carattere più politico che prettamente giuridico<sup>92</sup>.

*1.4.2. Le libertà fondamentali, il principio di non discriminazione e il divieto di restrizioni.* – Le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, oltre ai divieti di dazi doganali e tasse di effetto equivalente, contengono

---

<sup>90</sup> L’art. 91 dispone che “*i prodotti esportati nel territorio di uno degli Stati membri non possono beneficiare di alcun ristorno di imposizioni interne che sia superiore alle imposizioni ad essi applicate direttamente o indirettamente*”.

<sup>91</sup> Per una critica al presupposto della previsione in commento – fondata sul fatto che anche le imposte dirette si possono trasferire sul costo del bene – vedi G. STAMMATI, *Commento all’art. 98 del Trattato CEE*, in AA.VV., *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, diretto da R. QUADRI – R. MONACO – A. TRABUCCHI, Milano, 1965, vol. II, p. 779. Sulla norma recata dall’attuale art. 92 del Trattato CE, vedi anche G. CASERTANO – C. SACCHETTO, *Tributi*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G. F. CARTEI e D. U. GALETTA, parte speciale, tomo IV, Milano, 2007, p. 2321-2322.

<sup>92</sup> Vedi G. ROMOLI VENTURI, voce *Imposte e tasse (diritto comunitario)*, cit., p. 1306, il quale riferisce del caso del sistema di esenzione dall’imposta sul reddito delle persone fisiche e dall’imposta sulle società applicato dall’Irlanda sugli utili afferenti le attività di esportazione. In tal caso, la decisione positiva della Commissione si è basata soprattutto su alcuni documenti di *soft law* che «imponessero», nel giudizio sulle misure di aiuto, di tenere in considerazione gli obiettivi di espansione economica di tale Paese. Si tratta, come è evidente, di un tema che si pone in stretta correlazione con la disciplina degli aiuti di Stato prevista dagli artt. 87 e ss. del Trattato CE, sulla quale ci soffermeremo nel prosieguo.

ulteriori norme che, nel corso del processo integrazione comunitaria, hanno progressivamente assunto rilievo, anche per le loro importanti «ricadute» nella materia tributaria. Ci si riferisce, alle previsioni contenute nel capo II del Titolo I del Trattato CE dedicato al divieto di restrizioni quantitative tra gli Stati membri e, in particolare, alla nozione di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. L'elaborazione di tale nozione si deve al contributo fondamentale della Corte di giustizia che, nella nota sentenza *Dassonville*, ha ricompreso tra le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari”<sup>93</sup>. Si tratta dell'affermazione di un principio – quello di non restrizione – che ha fortemente influenzato tutto il percorso giurisprudenziale comunitario, anche in materia fiscale e che ancora oggi – dopo diversi decenni di ulteriore elaborazione e «raffinamento» del concetto<sup>94</sup> – costituisce il caposaldo di tutte le sentenze rese dalla Corte di giustizia in materia di libertà fondamentali. La pronuncia resa nel caso *Dassonville*, nel segnare il momento fondamentale dell'approdo della giurisprudenza comunitaria – seppur inizialmente nel limitato ambito della libera circolazione delle merci – al principio di non restrizione, si poneva comunque in stretta correlazione con le evoluzioni interpretative del principio di non discriminazione sancito, in linea generale, dall'art. 12 del Trattato CE e, con specifico riferimento alla materia fiscale, dall'illustrato art. 90 del medesimo Trattato: infatti, la Corte di giustizia, in una sentenza contemporanea a quella concernente il caso *Dassonville* e relativa al principio di non discriminazione, elaborò la nozione di discriminazione indiretta, ricomprendendo nel divieto di cui all'art. 12 del Trattato CE anche quelle forme di discriminazione in cui “l'impiego di altri criteri di distinzione, quali il luogo d'origine o di residenza di un lavoratore, possono a seconda delle circostanze, produrre effetti equivalenti alla discriminazione in base alla nazionalità”<sup>95</sup>. In questo senso, si trattava di

---

<sup>93</sup> Si tratta della famosa «formula *Dassonville*», contenuta nella sentenza del 28 gennaio 1974, relativa alla causa C-8/74, *Procureur du Roi c. Benoit e Gustave Dassonville*, par. 5.

<sup>94</sup> Un'importante precisazione del concetto di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa può trovarsi nella famosa sentenza del 24 novembre 1993, relativa alle cause C-267/91 e C-268/91, *Keck et Mithouard*, in cui la Corte esclude dalla anzidetta nozione le normative applicabili a tutti gli operatori che svolgono attività commerciale nello Stato considerato e che investono nella stessa maniera, in diritto e in fatto, la commercializzazione di prodotti nazionali e quella di prodotti importati. Vedi anche la (di poco) successiva sentenza del 15 dicembre 1993, relativa alla causa C-292/92, *Hünernmund*.

<sup>95</sup> Così la sentenza del 12 febbraio 1974, relativa alla causa C-152/73, *Sotgiu c. Deutsche Bundespost*, par. 11. Vedi G. MELIS, *Libertà di circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e principio di non discriminazione nell'imposizione diretta: note sistematiche sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Rassegna tributaria*, 2000, p. 1156-1157, secondo cui si ha discriminazione diretta («overt discrimination») “quando la norma nazionale stabilisce un trattamento discriminatorio basato direttamente sull'elemento che la norma che vieta la discriminazione assume a proprio oggetto di tutela”; si ha invece discriminazione indiretta («covert discrimination») “quando le disposizioni interne disciplinano in modo discriminatorio due situazioni sulla base di un elemento diverso da quello oggetto di tutela diretta [...] e ciò nonostante, la discriminazione basata su tale diverso elemento si risolve indirettamente in una discriminazione basata sull'elemento direttamente tutelato”. Sulla nozione di discriminazione indiretta, vedi anche P. FARMER, *The Court's case law on taxation: a castle built on shifting sands?*, in *EC Tax Review*, 2003, p. 76, nonché K. LENAERTS – P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, cit., p. 135-136.

un'evoluzione interpretativa che, per certi versi, accomunava il principio di non discriminazione e quello di non restrizione, atteso che l'accertamento dell'esistenza tanto di una discriminazione quanto di una restrizione veniva condizionato ad una concreta verifica degli effetti prodotti dalla norma nazionale oggetto di esame<sup>96 97</sup>. La diversità tra i due principi – di non discriminazione e di non restrizione – è peraltro evidente: mentre il divieto di non discriminazione trova applicazione soltanto allorché la norma nazionale operi una distinzione tra il prodotto nazionale e quello importato – nell'ambito della libera circolazione delle merci – ovvero tra operatori economici nazionali e stranieri<sup>98</sup>, in riferimento alle altre libertà fondamentali, il divieto di restrizione impone la soppressione di qualsiasi ostacolo all'esercizio di una libertà fondamentale, a prescindere da qualsivoglia effetto discriminatorio<sup>99</sup>. Il diverso e più incisivo approccio fondato sul principio di non restrizione – originariamente elaborato, come detto, nel contesto della libera circolazione delle merci – è stato poi progressivamente esteso anche alle altre libertà fondamentali<sup>100</sup>.

Posta l'applicabilità delle norme in tema di libertà fondamentali anche alla materia tributaria e posto altresì che il Trattato CE, come ampiamente detto, non prevede norme specificamente riferite al fenomeno tributario – salvo, ovviamente, quelle già illustrate e contenute negli artt. 23, 25, 90, 91 e 92 del Trattato CE – anche la giurisprudenza comunitaria in materia fiscale ha seguito il medesimo percorso evolutivo sopra delineato in relazione alla libertà di circolazione delle merci. Al riguardo, occorre anzitutto rilevare che le forme di discriminazione

---

<sup>96</sup> In questo senso, l'elaborazione della nozione di discriminazione indiretta segnava l'abbandono del criterio, per certi versi formale, su cui si fondava la discriminazione diretta, vale a dire, come detto, l'esistenza di una norma nazionale che operasse una differenza di trattamento assumendo quale indice di distinzione proprio quello previsto dalla norma positiva (e, quindi, giusta la previsione dell'art. 12 del Trattato CE, il criterio della nazionalità). Sul punto vedi anche C. MONACO, *I principi di non discriminazione, non restrizione e ragionevolezza nel diritto comunitario e nel diritto del commercio internazionale: struttura, contenuto e incidenza sui sistemi fiscali nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 451-453.

<sup>97</sup> Al contempo, la sentenza *Dassonville* segnava anche una «rivoluzione» rispetto all'ottica tradizionale della giurisprudenza comunitaria, che, come accennato, teneva ben ferma la distinzione tra le norme relative al c.d. «*market access*» (ad esempio, i divieti di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente) e quelle concernenti la c.d. «*market regulation*» (ad esempio, le norme dell'art. 90 del Trattato CE in tema di imposizioni interne discriminatorie e protezionistiche). La sentenza *Dassonville*, infatti, unificava i due tipi di regolazione, trattandoli allo stesso modo e applicando ad entrambi il medesimo divieto, che impediva agli Stati membri di introdurre ostacoli ingiustificati al libero mercato, anche se privi di effetti discriminatori e/o protezionistici. Per un'analisi di questo tipo vedi J. H. H. WEILER, *La costituzione del mercato comune*, cit., p. 245 e ss.

<sup>98</sup> Sulla connotazione in senso non più solo economico delle libertà fondamentali e sul crescente ruolo della c.d. «quinta libertà» di circolazione e soggiorno prevista dall'art. 18 del Trattato CE, vedi B. J. M. TERRA – P. J. WATTEL, *European Tax Law*, cit., p. 29 e ss.

<sup>99</sup> Autorevole dottrina – G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 420 e ss. – ha distinto le misure discriminatorie da quelle restrittive utilizzando la terminologia di “*misure distintamente applicabili*” e “*misure indistintamente applicabili*”.

<sup>100</sup> Quanto alla libertà di stabilimento vedi, ad esempio, la sentenza del 16 luglio 1998, relativa alla causa C-264/96, *Imperial Chemical Industries (ICI)*; quanto alla libera circolazione dei lavoratori, vedi la sentenza del 12 dicembre 2000, relativa alla causa C-385/00, *De Groot*; quanto alla libera prestazione di servizi, vedi la sentenza del 25 luglio 1991, relativa alla causa C-76/90, *Saeger c. Dennemeyer*; quanto alla libera circolazione dei capitali, vedi la sentenza del 6 giugno 2000, relativa alla causa C-35/98, *Verkooijen*.

diretta – le discriminazioni, cioè, fondate sull’elemento della nazionalità del soggetto assunto quale oggetto di tutela dall’art. 12 del Trattato CE – sono piuttosto infrequenti con riferimento al trattamento fiscale delle persone fisiche, atteso che i sistemi fiscali nazionali risultano imperniati sul concetto (non già di cittadinanza, bensì) di residenza fiscale. Diversa è, invece, la situazione riguardante le persone giuridiche, laddove talvolta la sede legale costituisce direttamente l’elemento fondante la norma nazionale discriminatoria e, in altri casi, la stessa sede viene assunta quale possibile elemento qualificante la residenza fiscale<sup>101</sup>. Le ipotesi di discriminazione indiretta, viceversa, sono state e continuano ad essere ben più frequenti: ci si riferisce alle numerose pronunce rese dai giudici comunitari in relazione a norme nazionali che, pur operando la distinzione in base ad un parametro diverso dalla cittadinanza (di norma, la residenza), comunque producevano effetti discriminatori analoghi a quelli che si sarebbero prodotti assumendo quale criterio distintivo quello della cittadinanza. In tutti questi casi, la Corte di giustizia ha fatto leva sulla circostanza che la condizione posta dalla norma (e basata, come detto, sulla residenza-non residenza dei soggetti) potesse, secondo l’*id quod plerumque accidit*, essere soddisfatta più facilmente dai cittadini rispetto agli stranieri<sup>102</sup>. In *subiecta materia* il landmark case è comunque costituito dalla sentenza resa nel caso *Schumacker*<sup>103</sup>, in cui la Corte ha precisato le condizioni al ricorrere delle quali la situazione fiscale della persona fisica non residente risulti assimilabile a quella della persona fisica residente e, conseguentemente, risulti possibile procedere ad una valutazione degli eventuali effetti discriminatori prodotti dalla norma nazionale oggetto di esame. Posta, in linea di principio, la non comparabilità della situazione dei due soggetti – a motivo del principio di personalità dell’imposizione che ispira i sistemi nazionali di tassazione dei redditi delle persone fisiche e che concede al solo residente di tenere conto delle cc.dd. «*personal related deductions*» – la Corte ha affermato che la comparabilità sussiste allorché “*il non residente non percepisce redditi significativi nello Stato in cui risiede e trae la parte essenziale delle sue risorse imponibili da un’attività svolta nello Stato dell’occupazione, per cui lo Stato di residenza non è in grado di concedergli le agevolazioni derivanti dalla presa in considerazione della sua situazione personale e familiare*”<sup>104 105 106</sup>.

<sup>101</sup> Ne consegue l’esistenza di alcuni casi di discriminazione diretta nei confronti delle persone giuridiche. Si pensi alla sentenza del 28 gennaio 1986, relativa alla causa C-270/83, *Commissione c. Francia (Avoir fiscal)* ovvero alla sentenza del 12 aprile 1994, relativa alla causa C-1/93, *Halliburton Services BV*.

<sup>102</sup> In tal senso, risultano illuminanti le affermazioni della Corte di giustizia nella sentenza del 16 maggio 2000, relativa alla causa C-87/99, *Zurstrassen*. La pronuncia aveva ad oggetto la compatibilità della normativa lussemburghese che condizionava l’imposizione congiunta dei coniugi alla circostanza che questi fossero entrambi fiscalmente residenti in Lussemburgo. La Corte, nel ritenere tale normativa in contrasto con la libera circolazione dei lavoratori prevista dall’art. 39 del Trattato CE, ha precisato che il predetto requisito può essere soddisfatto “*più facilmente dai connazionali, piuttosto che dai cittadini di altri Stati membri stabiliti nel Granducato per svolgere un’attività economica e i cui familiari risiedono con maggiore frequenza fuori dal Lussemburgo*”.

<sup>103</sup> Si tratta della sentenza del 14 febbraio 1995, relativa alla causa C-279/93, *Schumacker*.

<sup>104</sup> Così la sentenza del 14 febbraio 1995, relativa alla causa C-279/93, *Schumacker*, par. 36. Sulla portata di tale sentenza vedi P. PISTONE, *La non discriminazione anche nel settore dell’imposizione diretta: intervento della Corte di giustizia*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1995, p. 1471 e ss.

Come accennato, il percorso della giurisprudenza comunitaria ed il relativo «passaggio» dal principio di non discriminazione a quello di non restrizione è avvenuto anche in pronunce relative alla materia tributaria. A tal fine assume rilievo preminente la sentenza resa nel caso *Imperial Chemical Industries (ICI)*<sup>107</sup>, concernente il regime di tassazione di gruppo inglese (*group relief*), la cui

---

Non risulta possibile, in questa sede, dare conto di tutte le sentenze della Corte di giustizia relative alle norme nazionali discriminatorie in relazione al regime fiscale delle persone fisiche. Tra i filoni giurisprudenziali più rilevanti segnaliamo quello dell'incompatibilità delle norme nazionali che prevedano regole di determinazione della base imponibile ovvero modalità di riscossione dell'imposta diverse a seconda che il reddito sia percepito da un soggetto residente o non residente. Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza del 12 giugno 2003, relativa alla causa C-234/01, *Gerritse* nonché alla successiva sentenza del 1 luglio 2004, relativa alla causa C-169/03, *Florian W. Wallentin c. Riksskatteverket*. Per una più dettagliata esposizione delle più importanti sentenze in tema di libertà fondamentali e situazione fiscale delle persone fisiche rinviamo a C. SACCHETTO, relazione su "La Corte di giustizia" al convegno "Gli ottanta anni di Diritto e pratica tributaria" tenutosi a Genova il 9 e 10 febbraio 2007, p. 95-109 della raccolta degli interventi preparatori nonché, più ampiamente, a B. J. M. TERRA – P. J. WATTEL, *European Tax Law*, cit., p. 80 e ss.

<sup>105</sup> Quanto al regime fiscale delle società, ci limitiamo a segnalare che la Corte di giustizia ha avuto modo di rilevare – e censurare – anche in tale ambito casi di discriminazione indiretta. Si pensi alla sentenza del 13 luglio 1993, relativa alla causa C-330/91, *Commerzbank A.G.* Per ulteriori riflessioni, legate soprattutto all'inesistenza di un principio di personalità dell'imposizione nel contesto societario, vedi G. MELIS, *Libertà di circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e principio di non discriminazione nell'imposizione diretta: note sistematiche sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, cit., p. 1159. Segnaliamo, con riferimento alle società, il filone giurisprudenziale relativo alle interrelazioni tra diritto comunitario e diritto internazionale tributario, in cui assumono particolare rilievo la sentenza del 21 settembre 1999, relativa alla causa C-307/97, *Saint Gobain*; la sentenza del 12 maggio 1998, relativa alla causa C-336/96, *Gilly*; la sentenza del 14 settembre 1998, relativa alla causa C-291/97, *Gschwind* nonché, più recentemente, la nota sentenza del 5 luglio 2005, relativa alla causa C-376/03, *D.*, relativa al tema dell'ammissibilità nel diritto comunitario della c.d. «clausola della nazione più favorita»; tema, quest'ultimo, su cui il dibattito è aperto ormai da alcuni decenni e che trae ispirazione dalla previsione di una clausola di tale tipo nel contesto di alcuni accordi di liberalizzazione del commercio internazionale (tra cui il *GATT*, citato al precedente par. I.1).

<sup>106</sup> Un cenno merita il tema della discriminazione c.d. «a rovescio» («*reverse discrimination*»), che si verifica allorché il soggetto agisca come cittadino che, risiedendo in un altro Stato membro, ricorre contro il proprio Stato di cittadinanza in qualità di non residente. Costano sul punto tre pronunce: la sentenza del 26 gennaio 1993, relativa alla causa C-112/91, *Werner*; la sentenza del 27 giugno 1996, relativa alla causa C-107/94, *Asscher* e la sentenza del 26 gennaio 1999, relativa alla causa C-18/95, *Terhoeve*. Negli ultimi due casi le richieste sono state accolte dai giudici comunitari, accordando in tal modo tutela, nel contesto dell'imposizione diretta, ad una forma di discriminazione – quella a rovescio, appunto – che nell'ambito dell'art. 90 del Trattato CE (applicato, come detto, unicamente alle imposte indirette) non aveva mai assunto rilevanza (vedi, *ex multis*, la sentenza del 13 marzo 1979, relativa alla causa C-86/78, *Grandes Distilleries Peureux c. Directeur des Services Fiscaux de La Haute-Saone et du territoire de Belfort*).

<sup>107</sup> Si tratta della sentenza del 16 luglio 1998, relativa alla causa C-264/96, *Imperial Chemical Industries (ICI)*, in cui la Corte, al par. 21, afferma che "sebbene, così come formulate, le norme relative alla libertà di stabilimento mirino in special modo ad assicurare il beneficio della disciplina nazionale dello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato d'origine ostacoli lo stabilimento in un altro Stato membro di un proprio cittadino o di una società costituita secondo la propria legislazione e corrispondente alla definizione dell'art. 58 [ora, art. 48] del Trattato". Per un commento alla sentenza vedi E. NUZZO, *Libertà di stabilimento e perdite fiscali: il caso Imperial Chemical Industries (ICI)*, in *Rassegna tributaria*, 1999, p. 1814-1833, il quale, a p. 1830, affermava come "la sentenza [...] sembra preludere ad ulteriori interventi della ECJ [i.e. European Court of Justice] volte a rimuovere gli ostacoli presenti

fruizione era subordinata alla condizione che l'attività della società *holding* consistesse esclusivamente o principalmente nella detenzione di partecipazioni in società con sede nel Regno Unito. In tal caso si assiste per la prima volta a quel mutamento di ottica che tipicamente si realizza nel passaggio dall'approccio proprio della non discriminazione a quello proprio della non restrizione: l'esame di compatibilità della normativa inglese fu condotto, infatti, ponendosi nella posizione non già dello Stato «di destinazione» (c.d. «*host State discrimination*») bensì di quello di origine (c.d. «*home State restriction*») <sup>108</sup> e facendo applicazione di quella nozione di restrizione in termini di ostacolo all'esercizio della libertà fondamentale che era stata elaborata nella precedente pronuncia *Dassonville*. A partire dalla predetta sentenza *ICI* la Corte di giustizia si è più volte pronunciata su norme nazionali che davano luogo a restrizioni delle libertà fondamentali, tenendo sostanzialmente fermo l'approccio sin qui descritto <sup>109</sup>.

L'esistenza di una discriminazione o di una restrizione costituisce elemento necessario, ma non sufficiente, per considerare la norma nazionale «incompatibile» <sup>110</sup> con l'ordinamento comunitario in generale e, in particolare, con le previsioni relative alla libertà fondamentale di volta in volta esaminata. A tal fine, infatti, risulta necessaria la verifica di un requisito ulteriore, stavolta di carattere negativo, relativo all'inesistenza di cause di giustificazione della discriminazione o della restrizione. Al riguardo, assumono rilievo non solo i motivi di giustificazione espressamente previsti dalle norme del Trattato CE in tema di libera circolazione delle merci (art. 30), libera circolazione dei lavoratori (art. 39, par. 3), libertà di stabilimento (art. 46), libera prestazione di servizi (art. 55, che rinvia, tra gli altri, al precedente art. 46) e libera circolazione dei capitali (art. 58), ma anche – e, per certi versi, soprattutto – la c.d. «*rule of reason*», elaborata dai giudici comunitari a partire dalla famosa pronuncia resa nel caso *Cassis de Dijon*, in cui la Corte affermò – con riferimento ad una normativa tedesca che subordinava la commercializzazione in Germania dei prodotti alcolici,

---

*all'interno delle singole legislazioni nazionali e nei quali il cittadino comunitario si imbatte, o può imbattersi, operando all'interno del mercato unico*», delineando, in questo senso, uno scenario puntualmente verificatosi. Un ulteriore commento alla predetta sentenza è anche quello di G. BIZIOLI, *Il rapporto tra libertà di stabilimento e principio di non discriminazione in materia fiscale: una applicazione nel recente caso Imperial Chemical Industries*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1999, p. 313 e ss.

<sup>108</sup> Al riguardo vedi C. SACCHETTO, relazione su «*La Corte di giustizia*, cit., p. 109 e ss.

<sup>109</sup> Tra numerose sentenze segnaliamo, per la loro importanza ed incidenza sugli ordinamenti nazionali, ivi compreso quello italiano, la sentenza del 12 dicembre 2002, relativa alla causa C-324/00, *Lankhorst-Hohorst* in tema di regimi di contrasto alla sottocapitalizzazione delle imprese; la sentenza del 7 settembre 2004, relativa alla causa C-319/02, *Petri Manninen* sul regime di credito d'imposta su dividendi rivenienti da partecipazioni in società estere; la sentenza dell'11 marzo 2004, relativa alla causa C-9/02, *Lasteyrie du Saillant*, nonché la sentenza del 7 settembre 2006, relativa alla causa C-470/04, *N.* relative al tema della «compatibilità» comunitaria delle *exit taxes*; la sentenza del 21 febbraio 2006, relativa alla causa C-255/02, *Halifax* e la sentenza del 12 settembre 2006, relativa alla causa C-196/04, *Cadbury Schweppes* relative al tema del c.d. «abuso del diritto». Per una esauriente rassegna delle numerose pronunce emanate dalla Corte di giustizia in materia di imposte dirette, rinviamo nuovamente a B. J. M. TERRA – P. J. WATTEL, *European Tax Law*, cit., p. 80 e ss.

<sup>110</sup> Sulla natura delle sentenze interpretative della Corte di giustizia e sulla difficoltà di mantenere fermi i confini tra interpretazione e compatibilità vedi, per tutti, G. MELIS, *Motivazione ed argomentazione nelle sentenze del giudice comunitario in materia tributaria: alcuni spunti di riflessione*, in *Rassegna Tributaria*, 2005, p. 401-433.



nazionali e stranieri, ad un livello minimo di contenuto alcolico – che ““gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all’efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori”<sup>111</sup>. La «rule of reason» – che, a rigore, dovrebbe trovare applicazione per le sole misure restrittive e non anche per quelle discriminatorie<sup>112</sup> – richiede la verifica di quattro condizioni, vale a dire che la misura oggetto di esame (i) sia applicata in modo non discriminatorio; (ii) sia giustificata da ragioni imperative di interesse generale; (iii) sia adeguata rispetto allo scopo perseguito, in quanto idonea a garantirne il conseguimento e (iv) sia proporzionata, non andando oltre quanto necessario per il raggiungimento dell’obiettivo stesso<sup>113</sup>. Prescindendo in questa sede da una dettagliata analisi della copiosa giurisprudenza comunitaria in materia di imposte dirette, ci limitiamo a segnalare che – fino ad alcune recenti pronunce – la Corte di giustizia ha raramente accolto le diverse cause di volta in volta addotte dagli Stati membri quale giustificazione delle misure nazionali restrittive (e, in alcuni casi, discriminatorie).

Ciò è accaduto nella sentenza resa nel caso *Bachmann*<sup>114</sup>, in cui la Corte ha affermato la possibilità di ritenere giustificata una misura nazionale discriminatoria allorché sussista una specifica correlazione tra deduzione (nella specie, di contributi d’assicurazione) e tassazione (nella specie, l’imposta applicata sulle pensioni, rendite e capitali dovuti dagli assicuratori) nel medesimo Stato (nella specie, il Belgio) e in riferimento al medesimo soggetto (nella specie, il soggetto assicurato). Tuttavia, tale causa di giustificazione è stata oggetto di un «ripensamento» – nonché di un ridimensionamento, non essendo stata più accolta nelle (numerose) pronunce successive in cui era stata invocata – già a partire dalla sentenza relativa al caso *Wielockx*<sup>115</sup>, in cui i giudici comunitari – nel ritenere incompatibile la normativa olandese che non riconosceva ad un lavoratore residente in Belgio, che ricavava quasi tutto il suo reddito da un’attività lavorativa svolta nei Paesi Bassi, la facoltà (riconosciuta, per converso, ai lavoratori residenti) di dedurre dal reddito imponibile nei Paesi Bassi i contributi

---

<sup>111</sup> Così la sentenza del 20 febbraio 1979, relativa alla causa C-120/78, *Rewe Zentral* (più nota come *Cassis de Dijon*), par. 8.

<sup>112</sup> In particolare, l’ammissibilità delle discriminazioni dovrebbe essere valutata soltanto alla luce delle ragioni di pubblico interesse espressamente indicate dal Trattato CE (ad esempio, l’art. 30 per la libera circolazione delle merci, l’art. 39, par. 3 per la libera circolazione dei lavoratori). Tuttavia, la giurisprudenza sembra essersi orientata diversamente, applicando talvolta la «rule of reason» anche in riferimento a misure discriminatorie. Vedi, ad esempio, la sentenza del 28 gennaio 1992, relativa alla causa C-204/90, *Bachmann*, in cui la Corte ha accolto la coerenza del sistema fiscale quale causa di giustificazione di una misura (indirettamente) discriminatoria. Sul punto vedi B. J. M. TERRA – P. J. WATTEL, *European Tax Law*, cit., p. 55.

<sup>113</sup> Per tale «quadripartizione» della «rule of reason» vedi la sentenza del 30 novembre 1995, relativa alla causa C-55/94, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell’ordine degli avvocati e procuratori di Milano*, par. 37, nonché la precedente sentenza del 31 marzo 1993, relativa alla causa C-19/92, *Kraus*, par. 32. Un’articolazione più complessa – articolata in ben otto *steps* – è proposta da B. J. M. TERRA – P. J. WATTEL, *European Tax Law*, cit., p. 41 e ss.

<sup>114</sup> Vedi la sentenza del 28 gennaio 1992, relativa alla causa C-204/90, *Bachmann*.

<sup>115</sup> Vedi la sentenza dell’11 agosto 1995, relativa alla causa C-80/94, *Wielockx*.

previdenziali ivi versati – hanno rigettato l’argomento della coerenza del sistema impositivo invocato dai Paesi Bassi, affermando che nella specie la correlazione tra componente di reddito deducibile e tassabile si verificava non già in capo alla stessa persona – come nella predetta sentenza *Bachmann* – ma al più elevato livello della reciprocità delle norme applicabili negli Stati contraenti di una convenzione internazionale contro le doppie imposizioni <sup>116</sup>.

Quanto alla necessità di preservare l’efficacia dei controlli fiscali – motivo che, come detto, era stato espressamente riconosciuto già nella risalente pronuncia *Cassis de Dijon* – è stata esaminata nella sentenza relativa al caso *Futura – Singer* <sup>117</sup>, in cui la Corte di giustizia, pur ammettendo che in linea di principio la restrizione prodotta dalla norma lussemburghese – che, ricordiamo, subordinava il diritto al riporto delle perdite pregresse da parte di una stabile organizzazione di una società non residente alla tenuta di una contabilità secondo la legislazione lussemburghese – potesse trovare giustificazione nella necessità di garantire l’efficacia dei controlli fiscali, tuttavia ha, in concreto, censurato la predetta norma sotto il profilo della proporzionalità, affermando che il Lussemburgo avrebbe potuto raggiungere il medesimo obiettivo mediante mezzi diversi e meno onerosi per i contribuenti, sfruttando, ad esempio, le previsioni in tema di reciproca assistenza tra le amministrazioni finanziarie statali recate dalla direttiva 77/799/CEE.

Fino ad alcune recenti pronunce, anche la giustificazione fondata sulla necessità di contrastare l’evasione fiscale era stata sempre rigettata dalla Corte di giustizia, la quale – pur ammettendo, in linea di principio, che tale esigenza costituisse una ragione imperativa di interesse generale – aveva di volta in volta censurato le diverse norme nazionali ora sotto il profilo della proporzionalità <sup>118</sup> ora sotto il profilo dell’idoneità al raggiungimento dello scopo <sup>119</sup>. Come accennato, alcune importanti aperture a favore di questa causa di giustificazione si

---

<sup>116</sup> In particolare, in base alla convenzione Belgio-Paesi Bassi, la potestà impositiva sui redditi erogati dai fondi di previdenza a soggetti non residenti era attribuita in via esclusiva allo Stato di residenza del percipiente.

Per una diversa configurazione del principio di coerenza del sistema impositivo – da verificarsi non già al livello del singolo ordinamento nazionale, ma facendo riferimento, addirittura, all’intero territorio comunitario – vedi la sentenza del 7 settembre 2004, relativa alla causa C-319/02, *Petri Manninen*, par. 46-48 e, in dottrina, le considerazioni di F. VANISTENDAEL, *Cohesion: the phoenix rises from his ashes*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 208-222.

<sup>117</sup> Vedi la sentenza del 15 maggio 1997, relativa alla causa C-250/95, *Futura Participations A.G. – Singer*. Per un commento alla sentenza vedi G. MELIS, *Stabili organizzazioni, obblighi contabili e riporto delle perdite: un’occasione perduta*, in *Rivista di diritto tributario*, 1998, II, p. 17-41.

<sup>118</sup> Vedi la sentenza del 17 luglio 1997, relativa alla causa C-28/95, *Leur-Bloem*, laddove si afferma, al par. 41, che “le autorità nazionali competenti non possono limitarsi ad applicare criteri generali predeterminati, ma devono procedere, caso per caso, ad un esame globale dell’operazione”.

<sup>119</sup> Al riguardo vedi la sentenza 16 luglio 1998, relativa alla causa C-264/96, *Imperial Chemical Industries (ICI)*, laddove si afferma, al par. 26, che “la normativa controversa nella causa principale non ha l’obiettivo specifico di escludere da un vantaggio fiscale le costruzioni puramente artificiali il cui scopo sia quello di eludere la legge fiscale del Regno Unito, ma considera, in via generale, qualunque situazione in cui le società controllate da un gruppo si trovino in maggioranza stabilite, per qualsiasi motivo, fuori dal Regno Unito”.

possono cogliere nelle recenti pronunce relative ai casi *Marks & Spencer*<sup>120</sup>, *Halifax*<sup>121</sup>, *Cadbury Schweppes*<sup>122</sup>, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*<sup>123</sup> e *Kofoed*<sup>124</sup>, laddove sembra emergere, sotto un profilo più generale, una sempre maggiore attenzione dei giudici comunitari per le esigenze di contrasto delle “*prassi abusive*”<sup>125</sup> costantemente invocate dagli Stati membri.

*I.4.3. Il divieto di concessione di aiuti di Stato.* – Nel contesto dell’integrazione c.d. «negativa» rientra anche il divieto di concessione di aiuti di Stato previsto dall’art. 87, par. 1, del Trattato CE, il quale sancisce l’incompatibilità con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, degli “*aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*”. Come si evince dallo stesso tenore letterale della norma, il divieto riguarda le misure statali qualificabili come aiuto concesse “*sotto qualsiasi forma*”, ivi compresa quella fiscale<sup>126</sup>. Prescindendo in questa sede da una puntuale analisi dei diversi aspetti della disciplina in materia di aiuti di Stato<sup>127</sup>, ci sembra opportuno mettere in rilievo alcuni aspetti di carattere generale.

---

<sup>120</sup> Si tratta della sentenza del 13 dicembre 2005, relativa alla causa C-446/03, *Marks & Spencer*.

<sup>121</sup> Vedi la sentenza del 21 febbraio 2006, relativa alla causa C-255/02, *Halifax*.

<sup>122</sup> Vedi la sentenza del 12 settembre 2006, relativa alla causa C-196/04, *Cadbury Schweppes*.

<sup>123</sup> Vedi la sentenza del 13 marzo 2007, relativa alla causa C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*.

<sup>124</sup> Vedi la sentenza del 5 luglio 2007, relativa alla causa C-321/05, *Hans Markus Kofoed*.

<sup>125</sup> L’espressione è utilizzata nella citata sentenza relativa alla causa C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*. Peraltro, sull’utilizzo da parte dei giudici comunitari di locuzioni non sempre appropriate (quali, ad esempio, «abuso del diritto» o «evasione fiscale») sia consentito rinviare a G. MELIS – A. PERSIANI, *Sulle controllate estere i giudici fissano la linea*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2006, p. 19.

<sup>126</sup> Sul punto vedi la sentenza del 2 luglio 1974, relativa alla causa C-173/73, *Italia c. Commissione*, nonché la sentenza del 15 marzo 1994, relativa alla causa C-387/92, *Banco Exterior de Espana*. Vedi anche la *Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, in *G.U.C.E.* C 384 del 10 dicembre 1998, p. 4, laddove la Commissione precisa anche l’irrelevanza dello strumento giuridico utilizzato per la concessione dell’aiuto, affermando che “*il sostegno statale può essere fornito sia mediante disposizioni fiscali di natura legislativa, regolamentare o amministrativa che attraverso pratiche dell’amministrazione fiscale*”. In dottrina, vedi L. DEL FEDERICO, *Agevolazioni fiscali nazionali ed aiuti di Stato tra principi costituzionali ed ordinamento comunitario*, relazione al V Convegno di Fiscalità internazionale “*Spring in Naples*” sul tema “*Aiuti di Stato, fiscalità di vantaggio e potestà tributaria nazionale*” tenutosi a Napoli e Caserta il 4 e 5 maggio 2006, che, a p. 14 del dattiloscritto, evidenzia che “*l’aiuto di Stato si qualifica poi come fiscale laddove l’origine pubblica della misura abbia una matrice fiscale, ovvero sia tale la tipologia del vantaggio o la connotazione della selettività*”.

<sup>127</sup> Al riguardo rinviamo ai diversi interventi contenuti nel recente AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007. Vedi anche F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell’ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1998, p. 84 e ss.; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997 e E. TRIGGIANI, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989.

In primo luogo, merita rilevare che la normativa relativa agli aiuti di Stato non appartiene completamente all'area dell'integrazione c.d. «negativa», posto che la Commissione – che nel contesto degli aiuti di Stato rappresenta certamente l'istituzione cui sono attribuiti i poteri più rilevanti – pone in essere anche azioni «positive». Ciò avviene, in particolare, in quanto il divieto di concedere aiuti di Stato non è rigido ed assoluto, bensì soggetto ad un articolato regime derogatorio; regime previsto dai paragrafi 2 e 3 dell'art. 87 del Trattato CE. A tale riguardo, occorre comunque distinguere tra aiuti che “*sono compatibili con il mercato comune*” ex art. 87, par. 2, del Trattato CE<sup>128</sup> ed aiuti che, invece, “*possono considerarsi compatibili con il mercato comune*” ex art. 87, par. 3 del medesimo trattato<sup>129</sup>: mentre gli aiuti previsti dal paragrafo 2 sono considerati compatibili *de iure* e, in relazione a questi, la Commissione conserva soltanto il potere di verificare l'effettiva rispondenza dell'intervento concretamente previsto dallo Stato membro alla fattispecie astratta sancita in via normativa, le ipotesi di intervento statale contemplate dal paragrafo 3 soggiacciono ad una concreta valutazione di compatibilità da parte delle istituzioni comunitarie e, in particolare, della Commissione. In tal senso, l'aspetto «positivo» dell'attività della Commissione – quella attività che è stata definita di “*canalizzazione dell'intervento pubblico verso obiettivi di politica industriale che siano in sintonia con gli interessi comunitari*”<sup>130</sup> – emerge in modo più evidente con riferimento al controllo che la Commissione svolge in relazione alle deroghe previste dall'art. 87, par. 3, del Trattato CE. Ciò in quanto in tali ultime ipotesi gli effetti derivanti dal provvedimento della Commissione – vale a dire la compatibilità dell'aiuto – non conseguono, in via diretta ed immediata, all'integrazione di una fattispecie puntualmente definita sul piano normativo<sup>131</sup>, ma si producono in via mediata, a seguito dell'esito positivo di un giudizio valutativo discrezionale<sup>132</sup>, demandato

---

<sup>128</sup> L'art. 87, par. 2 include in tale categoria gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, quelli destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali nonché quelli concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione di tale Paese, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione (cfr.: art. 87, par. 2, lett. a), b) e c) del Trattato CE).

<sup>129</sup> In quest'ultima categoria rientrano, in particolare, gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione; gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche; gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio e, infine, le altre categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio (cfr.: art. 87, par. 3, lett. a), b), c), d) ed e) del Trattato CE).

<sup>130</sup> Così G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 775.

<sup>131</sup> Come avviene, invece, con riferimento alle ipotesi di deroga previste dall'art. 87, par. 2, del Trattato CE, in cui la Commissione si limita ad applicare in concreto una previsione normativa che stabilisce sia la fattispecie astratta, sia il contenuto del conseguente provvedimento: in termini più precisi, laddove l'aiuto integri una delle ipotesi previste dalle lett. a), b) o c) dell'art. 87, par. 2, la Commissione è tenuta a dichiararne la compatibilità con il mercato comune.

<sup>132</sup> Il carattere discrezionale del potere della Commissione è unanimemente sostenuto sia in dottrina sia in giurisprudenza. Quanto alla dottrina vedi V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario vivente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 1279 e ss.; G. DELLA CANANEA, *Il ruolo della Commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 410 e ss.; C. MALINCONICO, *Tutela della concorrenza ed aiuti di Stato*

in via esclusiva<sup>133</sup> alla Commissione. Il connotato discrezionale fa emergere chiaramente il carattere «positivo» dell'azione della Commissione; carattere che, a nostro avviso, risulta particolarmente accentuato nelle decisioni cc.dd. «condizionali», in cui la Commissione subordina “*una decisione positiva a condizioni che consentano di considerare l'aiuto compatibile con il mercato comune e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della decisione*” (art. 7, par. 4 del Regolamento n. 659 del 1999). La previsione di tali condizioni – che possono riguardare sia aspetti «interni» all'aiuto progettato<sup>134</sup> sia aspetti «esterni» alla misura<sup>135</sup> – fa sì che, in tale contesto, la Commissione non si limiti

---

*nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 438 e ss.; K. MORTELMANS, *The compensatory justification criterion in the practice of the Commission in decisions on State aids*, in *Common Market Law Review*, 1984, p. 419 e ss.; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 243 e ss.; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 116 e ss.. Quanto alla giurisprudenza, il carattere discrezionale è stato per la prima volta riconosciuto dalla Corte di giustizia nella famosa sentenza del 17 settembre 1980, relativa alla causa C-730/79, *Philip Morris Holland B.V. c. Commissione*, par. 17. Sul punto vedi, tra l'altro, la successiva sentenza del 21 marzo 1990, relativa alla causa C-142/87, *Belgio c. Commissione*, par. 56; la sentenza del 14 febbraio 1990, relativa alla causa C-301/87, *Francia c. Commissione*, par. 49. Merita evidenziare che, in ambito comunitario, sembra quantomeno dubbio che il termine discrezionalità debba intendersi quale discrezionalità pura, secondo l'accezione propria del nostro diritto amministrativo interno, atteso che, come diremo meglio nel prosieguo, il carattere discrezionale del potere della Commissione europea sembra meglio inquadrabile all'interno della nostra categoria della discrezionalità tecnica. L'esistenza di un tratto discrezionale nel potere della Commissione è comunque confermato dai limiti posti al controllo giurisdizionale della relativa valutazione: vedi al riguardo la sentenza del 14 gennaio 1997, relativa alla causa C-169/95, *Spagna c. Commissione*, in cui la Corte afferma, al par. 34, che essa “*nell'effettuare il controllo di legittimità sull'esercizio di questa libertà, non ... [può] sostituire le proprie valutazioni in materia a quelle dell'autorità competente, ma ... [deve] limitarsi a stabilire se queste ultime non siano viziate da errore manifesto o da sviamento di potere*”. Tale affermazione – ribadita anche nella successiva sentenza del 5 ottobre 2000, relativa alla causa C-288/96, *Germania c. Commissione*, par. 26; nella sentenza del 7 marzo 2002, relativa alla causa C-310/99, *Italia c. Commissione*, par. 46; nella sentenza del 12 dicembre 2002, relativa alla causa C-456/00, *Francia c. Commissione*, par. 41 – riecheggia, a ben vedere, alcune delle ipotesi del vizio di eccesso di potere; vizio che, nel nostro ordinamento, rende annullabili gli atti amministrativi e che è stato definito (E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, p. 493) come il “*risvolto patologico della discrezionalità*”.

<sup>133</sup> L'attribuzione in via esclusiva del potere in discorso alla Commissione è stata più volte affermata dalla stessa Corte di giustizia. Vedi, al riguardo, la recente sentenza del 23 marzo 2006, relativa alla causa C-237/04, *Enirisorse S.p.A. c. Sotacarbo S.p.A.*, par. 23. Vedi anche la precedente sentenza del 21 novembre 1991, relativa alla causa C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon c. Francia*, par. 14; la sentenza dell'11 luglio 1996, relativa alla causa C-39/94, *Syndicat Française de l'Express International (SFEI) e altri c. La Poste e altri*, par. 42 nonché la sentenza del 17 giugno 1999, relativa alla causa C-295/97, *Piaggio*, par. 31.

<sup>134</sup> Si pensi ai limiti riguardanti l'intensità, la forma, la durata ovvero la destinazione dell'aiuto.

<sup>135</sup> È il caso di condizioni attinenti non ai caratteri dell'aiuto, ma a comportamenti che, su un piano più generale, lo Stato membro deve tenere, pena l'incompatibilità dell'aiuto stesso: si pensi al divieto di erogare nuovi aiuti alla stessa impresa per un certo arco di tempo. Per un esempio di decisione condizionale contenente condizioni attinenti tanto agli aspetti interni quanto a quelli esterni, vedi la decisione della Commissione del 15 luglio 1997, n. 97/789/CE (in *G.U.C.E.* L 322 del 25 novembre 1997, p. 44-62) relativa alla ricapitalizzazione dell'Alitalia S.p.A. In tal caso, la Commissione ha condizionato l'erogazione della restante parte dell'aiuto al rispetto di ben dieci condizioni, relative sia ai caratteri dell'aiuto sia a comportamenti da tenere da parte delle Autorità italiane. Su tale decisione vedi, in dottrina, C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle*

semplicemente ad effettuare un giudizio valutativo sull'idoneità dell'aiuto a realizzare gli scopi rilevanti sotto il profilo comunitario, ma – sul presupposto che la versione progettata dell'aiuto non soddisfa i diversi criteri di valutazione – indichi le correzioni o integrazioni necessarie per considerare l'aiuto compatibile con il mercato comune. In questo senso – e volendo riprendere la distinzione, operata da autorevole dottrina, del potere discrezionale nel momento del giudizio e nel momento della scelta<sup>136</sup> – la Commissione interviene anche sul piano della scelta: nei limiti delle condizioni apposte, la Commissione indirizza la scelta dello Stato membro, che, se intende dar corso alla misura progettata, è, in sostanza, tenuto a rispettare le indicazioni della Commissione<sup>137 138</sup>.

Un secondo aspetto su cui merita soffermarsi brevemente concerne le possibili interrelazioni tra il divieto di aiuti di Stato in questione ed i principi di non discriminazione e non restrizione esaminati in precedenza<sup>139</sup>. Al riguardo, la Corte di giustizia ha da sempre affermato che “*le pratiche fiscali discriminatorie non sono sottratte all'applicazione dell'art. 95 [ora, art. 90] per il fatto di essere qualificate nello stesso tempo come modo di finanziamento di un aiuto statale ai sensi degli artt. 92 e 93 [ora, artt. 87 e 88] del trattato*”<sup>140</sup>, piuttosto, dato che “*secondo il sistema del trattato nessun aiuto può essere istituito né autorizzato sotto forma di discriminazione fiscale, da parte di uno Stato membro, nei confronti di prodotti originari di altri Stati membri*”<sup>141</sup>, le norme recate dagli artt.

---

*imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 119, L. SICO, *Precisazioni in merito all'ampiezza del sindacato giurisdizionale di legittimità su decisioni adottate in base a valutazioni discrezionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 956-960.

<sup>136</sup> Vedi M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, p. 74 e ss. Per un inquadramento delle diverse tipologie di discrezionalità nel nostro diritto amministrativo, vedi anche F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2004, tomo II, p. 1217-1285.

<sup>137</sup> Occorre, invero, precisare che le condizioni apposte dalla Commissione non incidono direttamente sui caratteri della misura statale: in altri termini, il provvedimento della Commissione né abroga, né dichiara illegittime singole disposizioni normative nazionali ritenute non conformi alle regole comunitarie, ma opera su un piano mediato, condizionando la (legittima) erogazione dell'aiuto al rispetto di specifici limiti (è il caso, ad esempio, di un vincolo di destinazione) e/o a comportamenti delle Autorità pubbliche. A ciò si aggiunga, ovviamente, la costante «minaccia» – sia giuridica sia politica – di un provvedimento di incompatibilità dell'aiuto e di un ricorso avverso i comportamenti dello Stato membro presso le competenti istituzioni comunitarie.

<sup>138</sup> In tal caso, si sarebbe, allora, in presenza non solo di una discrezionalità tecnica relativamente al momento del giudizio, ma anche di una (parziale) scelta della Commissione circa le modalità più opportune per realizzare determinate finalità di interesse comunitario, senza che, tuttavia, si verifichi un'alterazione degli equilibri concorrenziali contraria all'interesse comune. Si potrebbe, dunque, configurare una sorta di discrezionalità mista: la Commissione, oltre a rimanere *dominus* esclusivo del momento del giudizio, concorre insieme allo Stato membro nell'individuare il modo più opportuno e conveniente per il perseguimento delle finalità rilevanti ai fini del Trattato CE.

<sup>139</sup> Sul punto rinviamo, per tutti, a F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 117-122; M. O'BRIEN, *Company taxation, state aid and fundamental freedoms: is the next step enhanced cooperation*, in *European Law Review*, 2005, p. 231-232 nonché a F. RASI, *I confini della nozione*, in AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007, p. 86-90.

<sup>140</sup> Così la sentenza del 21 maggio 1980, relativa alla causa C-73/79, *Commissione c. Italia*, par. 9.

<sup>141</sup> Così la sentenza del 27 maggio 1981, relativa alle cause C-142/80 e 143/80, *Essevi e Salengo*, par. 28. In senso conforme vedi anche la sentenza del 3 luglio 1985, relativa alla causa C-

87 e 90 del Trattato CE ben possono trovare applicazione congiunta in relazione alla medesima misura tributaria statale<sup>142</sup>. Del resto, tale applicazione congiunta si giustifica in virtù della diversità delle condizioni richieste al fine di qualificare una misura statale, rispettivamente, come aiuto di Stato e come imposizione interna discriminatoria. In particolare, mentre nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato assume rilievo il carattere selettivo della misura e, conseguentemente, occorre comparare il regime previsto dalla misura in esame a favore di "talune imprese o produzioni" con quello che il legislatore ordinariamente riserva ai soggetti appartenenti alla categoria considerata, nel caso del divieto posto dall'art. 90 del Trattato CE la comparazione deve instaurarsi tra il regime cui è sottoposta una fattispecie nazionale e quello proprio di una fattispecie – simile o in rapporto di concorrenza con la prima – comunitaria<sup>143</sup>. Con la conseguenza che è ben possibile che vi siano misure statali che violino entrambi i divieti<sup>144</sup> ovvero che si pongano in contrasto con uno solo di essi<sup>145</sup>.

**I.5. L'integrazione fiscale c.d. «positiva»...** – Come accennato, nell'ambito dell'attività delle istituzioni comunitarie nell'area tributaria, all'integrazione c.d. «negativa» sopra descritta si sono affiancate – e tuttora si affiancano – importanti azioni cc.dd. «positive», riguardanti l'armonizzazione e il

---

277/83, *Commissione c. Italia* nonché la sentenza 16 dicembre 1992, relativa alla causa C-17/91, *Lornoy e altri*.

<sup>142</sup> Vedi F. RASI, *I confini della nozione*, cit., p. 88, il quale correttamente evidenzia come la precisazione contenuta nell'art. 87, par. 2, lett. a), del Trattato CE – che dichiara compatibili con il mercato comune "gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti" – sarebbe superflua se il carattere non discriminatorio di un aiuto fiscale lo rendesse *ipso facto* compatibile con il mercato comune.

<sup>143</sup> Peraltro, come precisa F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 119, la disciplina recata dall'art. 90 del Trattato CE, sebbene abbia trovato applicazione – per le ragioni meglio esposte in precedenza – soprattutto in relazione alla libera circolazione delle merci, codifica, invero, un principio generale – *i.e.* il principio di non discriminazione – che può venire in rilievo anche con riferimento alle altre libertà fondamentali previste dal Trattato CE.

<sup>144</sup> Tale situazione è particolarmente evidente nel caso delle tasse parafiscali, atteso che gli Stati membri frequentemente riscuotono tali tributi a carico tanto di imprese nazionali quanto di imprese estere, prevedendo, tuttavia, che il relativo gettito sia poi destinato esclusivamente a soggetti nazionali. In tali ipotesi, la Corte di giustizia ha da sempre applicato entrambe le normative in questione, affermando che "qualora un aiuto sia finanziato con un tributo che colpisce determinate imprese o determinate produzioni, [le istituzioni comunitarie sono tenute] ad accertare se il modo in cui è finanziato non solo sia conforme all'art. 95 [ora, art. 90] del trattato, ma sia anche, congiuntamente all'aiuto che esso alimenta, compatibile con gli artt. 92 e 93 [ora, artt. 87 e 88]". Tali misure, infatti, ben possono violare sia la normativa in materia di aiuti di Stato – in quanto la platea dei beneficiari del gettito è più ristretta rispetto a quella dei soggetti passivi del tributo – sia il principio di non discriminazione, in quanto i soggetti non residenti subiscono un trattamento complessivamente peggiore rispetto ai soggetti residenti. Vedi la sentenza del 25 giugno 1970, relativa alla causa C-47/69, *Francia c. Commissione*, par. 14; la sentenza dell'11 marzo 1992, relativa alle cause riunite C-78/90 e C-83/90, *Compagnie commerciale de l'Ouest*, par. 26 nonché la sentenza dell'11 dicembre 1992, relativa alla causa C-17/91, *Lornoy e altri*, par. 20.

<sup>145</sup> Si pensi, ad esempio, ad una misura che favorisca un determinato settore imprenditoriale non distinguendo, però, tra imprese residenti e imprese non residenti che esercitino l'attività nel territorio dello Stato. In tal caso, la misura ben potrebbe costituire un aiuto di Stato vietato *ex art.* 87, par. 1, del Trattato CE senza però violare anche il principio di non discriminazione.

ravvicinamento delle legislazioni fiscali nazionali. In proposito, assumono preminente rilievo, come detto, le norme recate dagli artt. 93 e 94 del Trattato CE dedicate, rispettivamente, all'armonizzazione delle normative nazionali attinenti alle imposte indirette e al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative; previsione, quest'ultima, che, in virtù del suo ambito applicativo estremamente generale, ha fondato le azioni «positive» intraprese dalle istituzioni comunitarie nell'area dell'imposizione diretta, supplendo, in tal modo, alla mancanza di una norma espressa di riferimento. Tuttavia, prima di esaminare gli obiettivi raggiunti e, più in generale, l'attività svolta dalle istituzioni comunitarie in base ai menzionati artt. 93 e 94 del Trattato CE, ci sembra opportuno soffermare brevemente l'attenzione sul settore doganale, in cui – per le ragioni sopra meglio delineate – l'azione di integrazione comunitaria è iniziata per prima ed in cui sono stati conseguiti i risultati migliori.

*1.5.1. ...nella materia doganale...* – Come accennato, l'unione doganale comunitaria consta non solo dei divieti di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente – che abbiamo analizzato e che costituisce una delle forme di integrazione c.d. «negativa» in materia tributaria – ma anche dell'adozione di una tariffa doganale comune agli Stati membri<sup>146</sup>, che ne regola i relativi rapporti con i Paesi terzi e che appartiene evidentemente alle azioni «positive» delle istituzioni comunitarie<sup>147</sup>. Il ruolo fondamentale svolto dall'adozione della tariffa doganale comune ai fini del processo di integrazione comunitaria, la necessità di procedere non già ad una mera convergenza, ma ad una regolazione omogenea ed uniforme dei rapporti tra gli Stati membri e gli Stati terzi, nonché la natura di tributo comunitario riconosciuta ai dazi doganali<sup>148</sup>, hanno fatto sì che, in tale ambito, gli

---

<sup>146</sup> Emerge dunque con evidenza il carattere distintivo dell'unione doganale rispetto all'area di libero scambio: mentre in quest'ultima ci si limita all'abolizione dei dazi di entrata e di uscita, delle tasse di effetto equivalente e delle restrizioni quantitative al commercio internazionale, nel caso dell'unione doganale gli Stati che ne fanno parte adottano anche una tariffa doganale comune, decidendo in tal modo di limitare la propria autonomia nella disciplina dei livelli tariffari e di ogni altra misura di politica doganale nei confronti dei Paesi terzi. Ciò dà luogo, peraltro, ad un'ulteriore e più rilevante differenza: mentre nelle aree di libero scambio non vi è libera circolazione delle merci tra i Paesi aderenti – onde evitare che i beni provenienti da Paesi terzi possano entrare nell'area di libero scambio attraverso lo Stato che prevede i dazi inferiori per poi circolare liberamente – nelle unioni doganali, invece, non vi sono ostacoli a tale libera circolazione, atteso che si è in presenza di un territorio doganale unico e di un'unica tariffa doganale esterna. La nozione di un'unione doganale prevista dal Trattato CEE è sostanzialmente analoga a quella prevista nel contesto internazionale dall'art. XXIV, par. 8, lett. a), del GATT. Sulla distinzione tra zona di libero scambio e unione doganale vedi anche S. ARMELLA, *I dazi doganali*, cit., p. 1046-1049; A. MATTERA RICIGLIANO, voce *Unione doganale nella CEE*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, Torino, 1987, vol. VII, p. 983-984; P. PENNETTA, voce *Unione doganale*, cit., p. 1074-1075.

<sup>147</sup> Quanto al contenuto dell'integrazione c.d. «positiva» e alla interrelazione di tale concetto con quelli di mercato comune e di area di libero scambio vedi G. VEDEL, *Les aspects fiscaux du Marché Commun*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 1958, p. 329, secondo cui “una zona di libero scambio è uno stimolo a non fare, un mercato comune è un impegno a fare”.

<sup>148</sup> Nel senso che i diritti doganali costituiscono un vero e proprio tributo comunitario, in quanto riconducibili ad un esercizio diretto di potestà impositiva da parte delle istituzioni comunitarie, vedi G. BIZIOLI, *Imposizione e Costituzione europea*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 234-235; F. FICHERA, *Fisco ed Unione europea: l'acquis communautaire*, in *Rivista di*



interventi delle istituzioni comunitarie siano stati particolarmente profondi ed incisivi, posto che a partire dal momento della soppressione dei dazi doganali nazionali e della creazione dell'unione doganale comunitaria si è assistito ad un vero e proprio trasferimento della potestà impositiva dagli Stati membri alla (allora) CEE<sup>149</sup>. In questo senso, al momento attuale la potestà tributaria in materia doganale spetta in via esclusiva alle istituzioni comunitarie, che – seppur entro i limiti posti da alcuni accordi internazionali<sup>150</sup> – l'hanno esercitata adottando dapprima il regolamento CEE del 28 giugno 1968, n. 950/68<sup>151</sup> recante la prima versione della tariffa doganale comune e, più recentemente, un vero e proprio codice doganale comunitario, di cui al regolamento del 12 ottobre 1992, n. 2913/92/CEE<sup>152</sup>. Prescindendo in questa sede dall'analisi dettagliata delle previsioni del codice doganale comunitario<sup>153</sup>, ciò che ci interessa mettere in rilievo riguarda il “*ruolo meramente suppletivo*”<sup>154</sup> ormai assunto *in subiecta materia* dalle discipline nazionali, che oltre a regolare l'organizzazione e i poteri delle amministrazioni doganali nazionali, conservano una effettiva sovranità soltanto per quel che concerne l'apparato sanzionatorio – tanto amministrativo quanto penale – in cui, comunque, la disciplina deve ispirarsi a principi comuni e deve essere idonea ad assicurare la mutua assistenza amministrativa.

---

*diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, p. 436; P. BORIA, *L'anti-sovrano*, cit., p. 47; P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, cit., p. 29.

<sup>149</sup> In questo senso, ci sembra che nella materia doganale ci si trovi dinanzi ad un *quid pluris* rispetto alla interruzione del rapporto di stretta dipendenza tra sovranità statale e prelievo cui accenna E. PACE, *Il mondo delle accise imposte di fabbricazione e di consumo monopoli fiscali e dazi doganali*, in AA.VV., *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, Padova, 2001, vol. IV (I tributi in Italia), p. 301-302.

Peraltro, il trasferimento di sovranità ha riguardato, in senso più generale, l'intera area della politica commerciale, che attualmente costituisce una delle (poche) materie di competenza esclusiva della UE. In proposito, si tenga presente che il (futuro) art. 3, par. 1, del (futuro) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che “*l'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale [...] e) politica commerciale comune*”. Si pensi, inoltre, a quanto avvenuto in ambito *GATT*, laddove la CEE – pur non avendo mai presentato formale domanda di adesione al *GATT* – è succeduta agli Stati membri nel rispetto dei diritti e degli obblighi di cui questi erano titolari in seno al *GATT*. Al riguardo, la Corte di giustizia nella sentenza del 12 dicembre 1972, relativa alle cause riunite C-21/72 e C-24/72, *International Fruit Company N. V. ed altri* ha affermato, al par. 14-16, che “*il trasferimento dei poteri, dagli Stati membri alla Comunità, si è concretato in vari modi nell'ambito del GATT ed è stato riconosciuto dalle altre parti contraenti*”.

<sup>150</sup> Tali limiti sono costituiti sia dal più volte menzionato *GATT* sia dalla convenzione di Bruxelles del 15 dicembre 1950 che ha istituito il Consiglio di cooperazione doganale con il compito di gestire la convenzione sulla nomenclatura per la classificazione delle merci nelle tariffe doganali conclusa in pari data. Al riguardo, vedi I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1994, vol. XXXII, p. 5 e ss.

<sup>151</sup> In *G.U.C.E.* L 172 del 22 luglio 1968, p. 1 e ss. Attualmente la tariffa comune è fissata dal Regolamento CEE del 23 luglio 1987, n. 2658/87.

<sup>152</sup> In *G.U.C.E.* L 302 del 19 ottobre 1992, p. 1 e ss. Si tenga altresì presente il regolamento 2 luglio 1993, n. 2454/93/CEE, recante le disposizioni attuative del codice doganale comunitario.

<sup>153</sup> Al riguardo rinviamo, per tutti, a B. J. M. TERRA – P. J. WATTEL, *European Tax Law*, cit., p. 301-330. Per una trattazione più concisa, vedi S. ARMELLA, *I dazi doganali*, cit., p. 1023 e ss.; G. FRANSONI, *I dazi doganali*, cit., p. 1073 e ss.; F. PADOVANI, *I tributi doganali*, in P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2002, p. 283 e ss., nonché L. TOSI – R. BAGGIO, *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, Padova, 2007, p. 85 e ss.

<sup>154</sup> Così G. FRANSONI, *I dazi doganali*, cit., p. 1075.

1.5.2. ...nei settori delle accise, dell'imposta sulla cifra d'affari, delle imposte sulla raccolta di capitali... – Venendo ora alle azioni realizzate dalle istituzioni comunitarie nel quadro del processo di armonizzazione delle imposte indirette previsto dall'art. 93 del Trattato CE, occorre volgere l'attenzione alle numerose direttive emanate con riferimento all'imposizione sulla cifra d'affari ed alle imposte di fabbricazione e di consumo. In particolare, quanto alla prima tipologia di imposizione, si è assistito all'adozione di un modello di imposta sul valore aggiunto comune a tutti gli Stati membri; quanto alla seconda, il processo di armonizzazione è giunto ad un primo importante traguardo con l'emanazione agli inizi degli anni Novanta delle direttive di armonizzazione delle accise più importanti.

Prendendo le mosse proprio dall'attività svolta dalle istituzioni comunitarie nel settore delle accise<sup>155</sup>, occorre rilevare come questo sia uno dei campi su cui l'attenzione della CEE si è indirizzata fin dall'inizio; ciò che, peraltro, si pone in coerenza con l'ampiamente descritta attenzione che le istituzioni comunitarie hanno riservato nella prima fase dell'integrazione europea alle forme di imposizione direttamente collegate con i prodotti e, più generale, connesse con la libera circolazione delle merci<sup>156</sup>. L'azione portata avanti dalle istituzioni comunitarie si è mossa in un quadro assai complesso e variegato, caratterizzato dal prelievo nei differenti Stati membri di accise per produzioni e consumi diversi, ovvero per le stesse produzioni e consumi ma con strutture ed

---

<sup>155</sup> Quanto alla nozione di accisa, essa è precisata dall' art. 1, comma 2, lett. b), del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (c.d. «Testo unico accise») secondo cui è accisa “l'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi prevista con la denominazione di imposta di fabbricazione o di consumo e corrispondente sovrimposta di confine o di consumo”. Sulla distinzione tra imposte di fabbricazione e imposte di consumo e sulla sua scarsa valenza nell'attuale quadro normativo «armonizzato» vedi G. M. CIPOLLA, voce *Accise*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, p. 72-73.

<sup>156</sup> Sull'armonizzazione comunitaria del settore delle accise vedi, *ex multis*, J. A. ARONSON, *Excise tax harmonization in the European Community: a threat to the completion of the common market by 1992*, in *Boston University International Law Journal*, 1990, p. 381-396; M. CERRATO, *Spunti intorno alla struttura e ai soggetti passivi delle accise*, in *Rivista di diritto tributario*, 1996, p. 215-219; G. M. CIPOLLA, voce *Accise*, cit., p. 72-74; A. FANTOZZI, *Il sistema tributario italiano verso il mercato unico europeo*, in *Rassegna tributaria*, 1988, p. 555-556; F. FICHERA, *L'armonizzazione delle accise*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1997, p. 216-258; F. FORTE, *IVA, accise e grande mercato europeo*, Milano, 1990, p. 133 e ss.; M. NALDINI, *L'armonizzazione delle accise, problemi strutturali e normativi*, in AA.VV., *Le imposte del 1992*, a cura di A. MAJOCCHI – G. TREMONTI, Milano, 1990, p. 153-164; E. PACE, *Il mondo delle accise imposte di fabbricazione e di consumo monopoli fiscali e dazi doganali*, cit., p. 274-285; R. RESSA – R. CESARETTI – F. CARUSO, *L'armonizzazione comunitaria del comparto delle accise*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2001, p. 325-339; L. ROBOTTI, *Le accise*, in AA.VV., *Le imposte del 1992*, a cura di A. MAJOCCHI – G. TREMONTI, Milano, 1990, p. 109-151; R. SCHIAVOLIN, voce *Accise*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento IV*, Milano, 2000, p. 22-24; G. STEFANI, *Le finanze della Comunità europea ed il contribuente italiano (IVA e accise)*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1992, p. 1640-1642; A. TRAMONTANA, *L'armonizzazione delle accise nei Paesi dell'Unione europea*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1995, p. 399-434; C. URGESI, *Definizione e cenni storici dell'armonizzazione delle accise*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2002, p. 459-493; C. VERRIGNI, *Le accise nel mercato unico europeo*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2007, p. 251-295; V. VISCO, *Pragmatismo e concretezza sul problema dell'armonizzazione fiscale nella Cee*, in *Bancaria*, 1989, p. 79-80.

aliquote fortemente divergenti. In questo senso, le istituzioni comunitarie, prima di interventi di armonizzazione delle singole accise, hanno dovuto anzitutto individuare i prodotti da sottoporre ad imposizione, in un contesto – merita ricordare – in cui tali ultime decisioni producevano immediatamente effetti sulla circolazione transnazionale dei prodotti. D'altra parte, occorre comunque sottolineare che tale complessità del quadro d'insieme delle accise nazionali si giustificava anzitutto in virtù della rilevante incidenza di tali imposte sul gettito tributario (ottenuto, peraltro, a fronte di costi amministrativi piuttosto contenuti)<sup>157</sup>, nella loro facile «manovrabilità» per le contingenti esigenze di bilancio e per la loro strumentalità rispetto al perseguimento di finalità extrafiscali<sup>158</sup>. Si comprendono, in tal modo, le notevoli resistenze che gli Stati membri hanno opposto nel corso dei decenni rispetto all'armonizzazione di tale settore impositivo. Il primo tentativo di armonizzazione delle accise risale agli anni Settanta<sup>159</sup>, quando la Commissione elaborò una direttiva-quadro – animata dall'ambizioso obiettivo di sopprimere le barriere fiscali e basata sull'armonizzazione delle accise incidenti sugli scambi intracomunitari<sup>160</sup>, sulla facoltà lasciata agli Stati membri di imporre accise su beni e servizi non costituenti oggetto di scambio internazionale<sup>161</sup>, sull'incorporazione di alcune accise nell'IVA<sup>162</sup>, nonché sull'abolizione di alcune accise irrilevanti ai fini del gettito<sup>163</sup> o imposte su beni importati da Paesi in via di sviluppo<sup>164</sup> – e una serie di direttive specifiche concernenti le accise su oli minerali, tabacco, birra, vino ed alcole<sup>165</sup>. Tale tentativo fallì per la forte opposizione degli Stati membri<sup>166</sup> e si

---

<sup>157</sup> Dell'importanza delle accise ai fini del gettito fiscale dava conto la Commissione europea già nel 1980, nel documento *Rapporto sulle prospettive di convergenza dei regimi fiscali nella Comunità*, in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 1 del 1980, p. 28 e ss. Vedi anche L. ROBOTTI, *Le accise*, cit., p. 111 e ss.

<sup>158</sup> In questo senso, si tratta delle forme di imposizione che meglio si prestano ad incentivare o disincentivare il mercato di determinati prodotti, per motivi, ad esempio, di politica economica ovvero di tutela della salute (si pensi, a quest'ultimo riguardo, alla tassazione di alcolici e tabacchi).

<sup>159</sup> Segnaliamo, peraltro, che già il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 47 e ss. faceva riferimento al processo di armonizzazione delle accise, considerato necessario al fine di ispirare anche tale forma di imposizione alla tassazione nel Paese di origine.

<sup>160</sup> Si identificavano cinque categorie di prodotti da sottoporre ad accisa in tutti gli Stati membri: prodotti petroliferi, spiriti, vino, birra e tabacco.

<sup>161</sup> Ad esempio, le imposte sui giochi d'azzardo o sugli spettacoli.

<sup>162</sup> Era il caso delle imposte sui fiammiferi o sulle carte da gioco.

<sup>163</sup> Era il caso, ad esempio, dell'accisa sullo zucchero.

<sup>164</sup> Si pensi all'accisa sul caffè.

<sup>165</sup> Le proposte tanto della direttiva-quadro quanto delle direttive specifiche sono pubblicate in *G.U.C.E.* C 43 del 29 aprile 1972 e in *G.U.C.E.* C 92 del 31 ottobre 1973.

<sup>166</sup> Sul punto, vedi il menzionato documento della Commissione *Rapporto sulle prospettive di convergenza dei regimi fiscali nella Comunità*, cit. p. 58-62, laddove si faceva riferimento tanto ai motivi di opposizione più frequentemente addotti dagli Stati membri (quali lo svuotamento dell'autonomia statale per il perseguimento di finalità sociali) quanto ai motivi più «reconditi» ma comunque esistenti (pressioni delle *lobbies* industriali dei produttori di beni soggetti ad accisa che, avendo instaurato un rapporto di sostanziale dipendenza dal mercato nazionale, tendevano a proteggere in ogni modo tale mercato dall'apertura a soggetti stranieri indotta dall'armonizzazione delle accise; agevolazioni più o meno palesi concesse dagli Stati a favore di alcuni soggetti fabbricanti prodotti soggetti ad accisa all'interno di un sistema talmente incoerente da rendere difficile resistere a nuove richieste agevolative avanzate dagli stessi soggetti).

restò in una situazione di sostanziale stallo fino alla pubblicazione del già citato Libro bianco del 1985<sup>167</sup>, che, come ampiamente detto in precedenza, rappresentò un momento di vera e propria svolta nel processo di integrazione europea. In questa occasione l'obiettivo della soppressione delle barriere fiscali fu inserito nel più ampio contesto dell'instaurazione del mercato comune entro il 1993; obiettivo la cui realizzazione passava necessariamente per un intervento di armonizzazione delle accise che, insieme all'IVA, costituivano le ragioni del permanere delle frontiere fiscali. Nel successivo documento dedicato al ravvicinamento delle aliquote delle imposte indirette ed all'armonizzazione della loro struttura (c.d. «piano Cockfield») la Commissione riprese, in sostanza, le proposte avanzate (e fallite) negli anni Settanta, mantenendo – quanto alle accise da armonizzare – il principio di tassazione nel Paese di destinazione, prevedendo l'abolizione delle frontiere fiscali mediante l'istituzione di un regime comune e la fissazione di aliquote uniche per ciascun prodotto<sup>168</sup>. L'opposizione incontrata anche da questa proposta – opposizione basata sulla mancanza di flessibilità insita nella fissazione di aliquote uniche – indusse l'allora Commissario Scrivener ad apportarvi alcune modifiche, prevedendo, in luogo di aliquote uniche, intervalli di aliquote entro cui le singole aliquote nazionali potevano oscillare (cc.dd. «forchette») e stabilendo una convergenza verso aliquote uniche soltanto nel lungo termine (cc.dd. «aliquote obiettivo») <sup>169</sup>. Gli sforzi delle istituzioni comunitarie furono premiati nel 1992, allorché furono finalmente approvate le direttive di armonizzazione delle principali accise<sup>170</sup>. In particolare, furono emanate ben otto direttive, di cui una generale recante il regime applicabile a tutti i prodotti soggetti ad accisa<sup>171</sup> e sette relative alle accise gravanti su oli minerali, alcole e bevande alcoliche e tabacchi lavorati<sup>172</sup>. In questo modo, è stato introdotto un vero e proprio regime comunitario delle accise, basato su una struttura impositiva comune negli Stati membri, aliquote minime e procedure armonizzate quanto alla detenzione e alla circolazione dei prodotti soggetti all'imposta. In relazione agli scambi intracomunitari, si è tenuto fermo il principio di tassazione nel Paese di destinazione (*rectius*, di consumo), prevedendo l'effettuazione dei necessari controlli non già alla frontiera, bensì all'interno dei territori, mediante un complesso apparato di adempimenti posti a carico degli operatori<sup>173</sup>. In senso più generale, le menzionate direttive rappresentano una

---

<sup>167</sup> Vedi il documento COM (85) 310 final, del 14 giugno 1985, *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*.

<sup>168</sup> Vedi il documento COM (87) 320 final, del 5 agosto 1987, *Completion of the internal market: approximation of indirect tax rates and harmonization of indirect tax structure. Global Communication from the Commission*, p. 15 e ss.

<sup>169</sup> Vedi il documento COM (89) 260 final, del 14 giugno 1989, *Completion of the internal market and approximation of indirect taxes. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament*, p. 9 e ss.

<sup>170</sup> In effetti, si addivenne a tale importante traguardo soprattutto grazie alle soluzioni di compromesso raggiunte in sede di Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze della CEE (Consiglio c.d. «Ecofin») negli anni 1989-1991.

<sup>171</sup> Si tratta della direttiva del 25 febbraio 1992, n. 92/12/CEE, in *G.U.C.E.* L 76 del 23 marzo 1992.

<sup>172</sup> Si tratta delle direttive del 19 ottobre 1992, nn. 92/78/CEE, 92/79/CEE, 92/80/CEE, 92/81/CEE, 92/82/CEE, 92/83/CEE e 92/84/CEE.

<sup>173</sup> I prodotti soggetti ad accisa si trovano in regime sospensivo e l'imposta non è esigibile fino al momento della loro immissione in consumo, purché non escano dal circuito dei depositi

buona soluzione di compromesso, che, pur procedendo ad una significativa armonizzazione di molteplici aspetti delle imposizioni su oli minerali, alcolici e tabacchi, lascia comunque nelle mani degli Stati la potestà relativa alla fissazione delle aliquote – seppur con il limite del c.d. «zoccolo duro» delle aliquote minime – ed alla concessione di eventuali regimi agevolativi<sup>174</sup>. Peraltro, in coerenza con le iniziali proposte, va rilevato che il processo di armonizzazione – che ha recentemente subito un nuovo impulso con l’emanazione della direttiva del 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE sulla tassazione dei prodotti energetici e dell’elettricità<sup>175</sup> – non è stato integrale, posto che l’art. 3, par. 3 della direttiva n. 92/12/CEE lascia agli Stati membri la facoltà di mantenere o istituire accise diverse da quelle armonizzate a condizione che non diano luogo negli scambi tra gli Stati membri “*a formalità connesse al passaggio di una frontiera*”<sup>176</sup>. Si tratta di un vincolo piuttosto tenue per i legislatori nazionali, in capo ai quali residuano, *in subiecta materia*, ampi spazi di esercizio della propria potestà impositiva, atteso che, in sostanza, l’unico limite previsto per le eventuali accise «nazionali» riguarda la reintroduzione di quelle barriere fiscali soppresse nel 1993<sup>177</sup>. Limite

---

fiscali, soggetti alla vigilanza delle Amministrazioni finanziarie. Si tratta di un regime volto, evidentemente, ad evitare le possibili frodi che potrebbero derivare dallo sfruttamento della diversità delle aliquote d’imposta previste negli Stati membri. Si pensi a quanto affermato dalla relazione di accompagnamento allo schema di disegno di legge sull’armonizzazione delle accise (poi sfociato nella legge 29 ottobre 1993, n. 427), laddove si esemplificavano ipotesi di frode, quali il caso di prodotti tassati in un Paese comunitario con aliquote inferiori che siano inviati al consumo in Paesi dove vigono aliquote superiori ovvero di prodotti ottenuti in un Paese in cui si applicano aliquote superiori «cartolarmente» destinati ad altri Paesi, ma, in effetti, immessi in consumo in frode nel Paese di destinazione. Al riguardo vedi M. CERRATO, *Spunti intorno alla struttura e ai soggetti passivi delle accise*, cit., p. 217. Sulla circostanza che l’effettuazione dei controlli all’interno degli Stati membri anziché alla loro frontiera concreterebbe – secondo la ricostruzione di E. GERELLI, *Il problema dell’abolizione delle frontiere fiscali*, in AA.VV., *Problemi fiscali della Comunità economica europea*. Atti del II convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell’*International Fiscal Association*, tenutosi a Roma il 30 maggio 1961, Milano, 1961, p. 45 e ss. – un passaggio dalle frontiere cc.dd. «reali» alle frontiere cc.dd. «virtuali», vedi F. FICHERA, *L’armonizzazione delle accise*, cit., p. 220, nota n. 8.

<sup>174</sup> Sul punto vedi F. FICHERA, *L’armonizzazione delle accise*, cit., p. 222-223.

<sup>175</sup> Per un commento analitico di tale direttiva e del decreto legislativo di attuazione del 2 febbraio 2007, n. 26 vedi la circolare Assonime del 5 novembre 2007, n. 68. Vedi anche C. VERRIGNI, *La direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dell’energia ed il suo tardivo recepimento nell’ordinamento italiano*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2007, p. 735-749.

<sup>176</sup> Peraltro, la Corte di giustizia ha più volte precisato che le imposte di consumo previste dalla legislazione interna di uno Stato membro non si pongono in contrasto con l’ordinamento comunitario qualora esse colpiscano un prodotto in base ad un criterio obiettivo, quale l’appartenenza dello stesso ad una determinata categoria di merci, indipendentemente dalla sua origine. In questo senso, oltre alla norma speciale citata nel testo, restano fermi i limiti stabiliti dagli artt. 25 e 90 del Trattato CE in tema di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali e di imposizioni interne non discriminatorie, come confermato anche recentemente dalla Corte di giustizia nella sentenza del 5 luglio 2007, relativa alle cause riunite C-145/06 e C-146/06, *Fendt Italiana S.r.l. c. Agenzia delle Dogane*, par. 42. Sul punto vedi anche M. CERRATO, *Spunti intorno alla struttura e ai soggetti passivi delle accise*, cit., p. 218 nota n. 9.

<sup>177</sup> A testimonianza della tenuità del vincolo e del carattere frammentario del processo di armonizzazione nel settore delle accise, merita in questa sede dare brevemente conto della vicenda che ha recentemente coinvolto il nostro Paese con riferimento alla controversa permanenza nel nostro ordinamento dell’accisa sugli oli lubrificanti non destinati alla combustione ed alla carburazione. Tale accisa era prevista dall’art. 30, comma 1, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331 (convertito dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427) – norma successivamente trasfusa *tel quel*

che, peraltro, sembra sovrapporsi, almeno entro certi limiti, al generale divieto di istituire tasse di effetto equivalente ai dazi doganali previsto dal citato art. 25 del Trattato CE, che, come ampiamente detto, riguarda “qualsiasi onere pecuniario [...] che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera”<sup>178</sup>.

Passando alle azioni «positive» compiute dalle istituzioni comunitarie nel settore dell'imposizione sulla cifra d'affari, è noto che tutti gli Stati membri hanno ormai da tempo adottato un modello comune di imposta sul valore aggiunto. Come accennato in precedenza, il problema della ripercussione sui prezzi e sul commercio internazionale delle imposte generali sui consumi si era già posto a livello comunitario nel contesto della CECA, allorché la Commissione Tinbergen aveva espresso il proprio favore per un sistema impositivo sulla cifra d'affari basato sulla tassazione nello Stato di destinazione dei beni, a motivo, principalmente, delle difficoltà insite nell'attuazione dell'opposto principio di imposizione nello Stato di origine<sup>179</sup>. Tuttavia, le divergenze tra gli Stati membri

---

nell'art. 62, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1995 – e si poneva in chiaro contrasto con le previsioni recate dagli artt. 2, par. 2 e 8, par. 1, della direttiva n. 92/81/CEE secondo cui gli Stati membri avrebbero dovuto esentare dall'accisa armonizzata “gli oli minerali non utilizzati come carburanti o come combustibili per riscaldamento”. In esito ad una procedura di infrazione avviata dalla Commissione, l'Italia era stata giustamente condannata dalla Corte di giustizia, che, nella sentenza del 25 settembre 2003, relativa alla causa C-437/01, *Commissione c. Italia*, aveva evidenziato la violazione dell'ordinamento comunitario posta in essere dal nostro Paese. Tuttavia, tale contrasto tra norma interna ed ordinamento comunitario è recentemente venuto meno in virtù delle modifiche apportate dalla menzionata direttiva n. 2003/96/CE, che, in un contesto di ristrutturazione del quadro comunitario della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, ha abrogato le direttive nn. 92/81/CEE e 92/82/CEE, senza riproporre, almeno in via espressa, l'esenzione da accisa degli oli minerali non utilizzati come carburanti o come combustibili per riscaldamento precedentemente stabilita dall'art. 8, par. 1, della direttiva n. 92/81/CEE. Facendo leva sul mutato quadro normativo, la Corte di giustizia, nella recente sentenza del 5 luglio 2007, relativa alle cause riunite C-145/06 e C-146/06, *Fendt Italiana S.r.l. c. Agenzia delle Dogane*, ha affermato che la direttiva n. 2003/96/CE “deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale [...] che prevede la riscossione di un'imposta di consumo gravante sugli oli lubrificanti quando sono destinati, messi in vendita o impiegati per usi diversi da quelli di carburante per motori o combustibile per riscaldamento”. Prima della pubblicazione di tale ultima sentenza si era rilevato in dottrina – vedi G. M. CIPOLLA, *Dubbi di compatibilità con l'ordinamento comunitario dell'accisa sugli oli lubrificanti per usi diversi dalla combustione e dalla carburazione*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 721-722 – come un'interpretazione delle previsioni della direttiva n. 2003/96/CE in favore della sopravvivenza dell'accisa in questione potrebbe in futuro condurre ad una compromissione degli obiettivi di armonizzazione previsti dall'art. 93 del Trattato CE, posto che la previsione di un'accisa sugli oli lubrificanti destinati ad usi diversi dalla combustione e dalla carburazione potrebbe generare situazioni di concorrenza fiscale intracomunitaria pregiudizievoli dell'obiettivo generale posto dalla direttiva n. 2003/96/CE di stabilire un livello minimo di tassazione dei prodotti energetici. Per una ricostruzione dell'intera vicenda, vedi la circolare Assonime del 1° febbraio 2006, n. 6; per un ulteriore commento in chiave critica delle posizioni assunte dall'Amministrazione finanziaria italiana – a volte tradottesi in disdicevoli interventi normativi smaccatamente *pro fisco* – vedi il citato G. M. CIPOLLA, *Dubbi di compatibilità con l'ordinamento comunitario dell'accisa sugli oli lubrificanti per usi diversi dalla combustione e dalla carburazione*, cit., p. 704-736. In ogni caso, e a prescindere da ulteriori considerazioni relative al caso di specie, si può comunque affermare che il vincolo posto dall'art. 3, par. 3, della direttiva n. 92/12/CEE sia piuttosto tenue e, comunque, non idoneo ad evitare che gli Stati membri adottino accise in grado – almeno ad avviso della dottrina dianzi citata – di porre in pericolo i risultati e gli obiettivi del processo di armonizzazione.

<sup>178</sup> Così la citata sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1997, relativa alla causa C-347/95, *UCAL*, par. 18. sul punto, vedi il precedente par. I.4.1 e la nota n. 72.

<sup>179</sup> Sul punto vedi *supra*, al par. I.1.

della CECA portarono, in sostanza, ad accantonare il problema delle distorsioni al mercato comune dovute alla diversità delle legislazioni fiscali nazionali; problema che si ripropose – in modo più pressante – pochi anni più tardi, all'indomani dell'istituzione della CEE. In tale contesto, la Commissione si trovò ad esaminare diversi modelli di imposizione generale sui consumi, di cui i principali erano certamente rappresentati da quello dell'imposta plurifase cumulativa (imposta c.d. «a cascata», cioè il sistema classico dell'imposta sulla cifra d'affari) e dell'imposta sul valore aggiunto<sup>180</sup>. La scelta delle istituzioni comunitarie – anche in virtù delle conclusioni raggiunte dal Comitato Fiscale e Finanziario<sup>181</sup> – cadde su quest'ultimo modello di imposta, ritenuto più efficiente, maggiormente rispondente al principio di neutralità negli scambi<sup>182</sup> ed in grado di assicurare una tendenziale uniformità dell'imposizione sia interna sia internazionale. La Commissione elaborò dapprima un parere<sup>183</sup> contenente l'enunciazione, a grandi linee, della struttura e delle modalità di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto e, successivamente, propose due direttive sull'introduzione di tale imposta. Tali proposte furono recepite dal Consiglio mediante le direttive dell'11 aprile 1967, nn. 67/227/CEE<sup>184</sup> e 67/228/CEE<sup>185</sup> – meglio note come la Prima e Seconda direttiva IVA – l'una di carattere politico-programmatico, in cui si esponevano le ragioni sottese al favore per il modello di imposta sul valore aggiunto, l'altra di carattere prettamente tecnico, che individuava i soggetti passivi dell'imposta, l'ambito oggettivo di applicazione nonché i meccanismi della

---

<sup>180</sup> Vanno ricordate, per completezza, sia la proposta dell'olandese Tuk – in base alla quale si sarebbe dovuto procedere alla sostituzione dei controlli materiali alla frontiera con una procedura di riscossione dell'imposta e dei diritti di conguaglio per i beni importati e dell'esenzione e del rimborso dell'imposta per i beni esportati presso le imprese rispettivamente importatrici ed esportatrici – sia la proposta di introdurre un'imposta unica generale allo stadio anteriore a quello del commercio al minuto, eventualmente combinato con una modica imposizione al dettaglio, sul modello dell'allora vigente *Purchase Tax* inglese e dell'*Impôt fédéral suisse sur le chiffre d'affaires*. Entrambe le proposte vennero scartate: la prima per le difficoltà di effettuare i predetti controlli, la seconda per i problemi che tale modello faceva sorgere, quali quelli relativi ai casi di utilizzazione diretta del bene da parte dell'imprenditore ovvero quelli attinenti ai passaggi di beni tra sede centrale e filiali. Al riguardo, vedi ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 117 e ss.

<sup>181</sup> Vedi il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 42-47.

<sup>182</sup> Il carico fiscale, infatti, era proporzionale al valore aggiunto dell'intero processo produttivo e non variava in funzione del numero di passaggi di proprietà del bene. Sul riconoscimento del carattere della neutralità come tratto peculiare dell'imposta sul valore aggiunto, vedi A. COMELLI, *Iva comunitaria e Iva nazionale. Contributo alla teoria generale dell'imposta sul valore aggiunto*, Padova, 2000, p. 302 e ss. Sui problemi derivanti dall'imposta plurifase cumulativa, ritenuta premiante nei confronti delle imprese fortemente integrate e discriminatoria verso le imprese ad alta capitalizzazione, vedi ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 121-122.

<sup>183</sup> Si tratta del documento n. 64/406/CEE, *Parere concernente le strutture e le modalità di applicazione del sistema comune di imposta sul valore aggiunto*, in *G.U.C.E.* 111 del 13 luglio 1964, p. 1800 e ss.

<sup>184</sup> In *G.U.C.E.* 71 del 14 aprile 1967, p. 1301 e ss.

<sup>185</sup> In *G.U.C.E.* 71 del 14 aprile 1967, p. 1303 e ss.

detrazione e della rivalsa<sup>186</sup>. Tuttavia, il passo più importante fu compiuto alcuni anni dopo, con l'adozione della direttiva del 17 maggio 1977, n. 77/388/CEE<sup>187</sup> (nota come Sesta direttiva IVA) di armonizzazione della base imponibile dell'imposta sul valore aggiunto, ormai introdotta, con non poche difficoltà<sup>188</sup>, in tutti gli Stati membri. Si tratta di una direttiva che costituisce il vero e proprio architrave dell'imposta sul valore aggiunto, le cui disposizioni hanno formato e continuano tuttora a formare oggetto di costanti pronunce interpretative da parte dei giudici della Corte di giustizia<sup>189</sup> e sono recentemente confluite – unitamente a quelle recate dalla Prima direttiva IVA – nella direttiva del 28 novembre 2006, n. 2006/112/CE. Nonostante le importanti azioni delle istituzioni comunitarie nel senso (prima) dell'istituzione e (successivamente) dell'armonizzazione della struttura dell'IVA, restava comunque insoluto il problema del regime degli scambi intracomunitari, atteso che il sistema delineato dalla Sesta direttiva prevedeva anche per le operazioni tra Stati membri la tassazione delle importazioni di beni e, in questo senso, presupponeva l'esistenza delle frontiere fiscali, necessarie alla riscossione dell'imposta sulle importazioni e alla verifica dell'esportazione dei beni stessi ai fini della concessione del regime di non imponibilità. Nel contesto della progressiva realizzazione del mercato comune e di soppressione delle barriere fiscali, il più volte menzionato Libro bianco del 1985 auspicava – sulla scia di quanto sostenuto oltre venti anni prima dal Comitato Fiscale e Finanziario<sup>190</sup> – l'adozione del principio di tassazione nel Paese di origine dei beni e, conseguentemente, l'armonizzazione delle aliquote d'imposta nei diversi Stati membri<sup>191</sup>. Tali auspici, così come tecnicamente prefigurati dal già citato piano Cockfield<sup>192</sup>, incontrarono il netto sfavore degli Stati membri con

---

<sup>186</sup> Per maggiore approfondimento rinviamo, per tutti, ad ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 124 e ss.

<sup>187</sup> In G.U.C.E. L 145 del 13 giugno 1977.

<sup>188</sup> Proprio queste difficoltà costituirono le ragioni alla base dell'emanazione delle direttive del 9 dicembre 1969, n. 69/463/CEE (c.d. «Terza direttiva IVA»); del 20 dicembre 1971, n. 71/401/CEE (c.d. «Quarta direttiva IVA») e del 4 luglio 1972, n. 72/250/CEE (c.d. «Quinta direttiva IVA») con le quali vennero stabilite altrettante proroghe della data ultima di introduzione dell'IVA nei diversi Stati membri.

<sup>189</sup> Per una recente trattazione degli effetti delle pronunce interpretative della Corte di giustizia e per la necessità di un loro coordinamento con i principi generali, quale, tra tutti, quello dell'affidamento del contribuente vedi L. PERRONE, *L'armonizzazione dell'Iva: il ruolo della Corte di Giustizia, gli effetti verticali delle direttive e l'affidamento del contribuente*, in *Rassegna tributaria*, 2006, p. 423-443. Vedi anche R. MICELI – G. MELIS, *Le sentenze interpretative della Corte di giustizia delle Comunità europee nel diritto tributario: spunti dalla giurisprudenza relativa alle direttive sull'«imposta sui conferimenti» e sull'Iva*, in *Rivista di diritto tributario*, 2003, p. 155-178.

<sup>190</sup> Vedi il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 75-80, e, in particolare, p. 79-80, laddove comunque si sottolineano le difficoltà insite nella necessità di armonizzare le aliquote d'imposta.

<sup>191</sup> Vedi il documento COM (85) 310 final, del 14 giugno 1985, *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*, p. 51-52.

<sup>192</sup> Vedi il documento COM (87) 320 final, del 5 agosto 1987, *Completion of the internal market: approximation of indirect tax rates and harmonization of indirect tax structure. Global Communication from the Commission*, p. 10-15. Ricordiamo che, quanto alle aliquote, venivano fissati due intervalli di oscillazione (cc.dd. «forchette»): l'aliquota normale poteva oscillare entro l'intervallo 14-20 per cento, l'aliquota ridotta, invece, poteva oscillare tra il 4 ed il 9 per cento.



riferimento tanto alle aliquote d'imposta quanto all'introduzione del principio del Paese di origine e al conseguente meccanismo di compensazione. Né ebbero migliore sorte le proposte del Commissario Scrivener, che, nel riformulare le proposte in tema di aliquote e di meccanismo di compensazione, lasciavano fermo, entro certi limiti, il principio di tassazione nel Paese di destinazione<sup>193</sup>. Al pari di quanto avvenuto nel contesto delle accise, la svolta si ebbe negli anni 1989-1991, quando il Consiglio Ecofin riuscì a raggiungere un accordo globale in tema di IVA e di accise<sup>194</sup>, prevedendo, quanto all'IVA, il noto regime transitorio basato sulla tassazione nello Stato di destinazione dei beni, attuato – sotto il profilo tecnico giuridico – mediante la soppressione, ai fini degli scambi intracomunitari, dei concetti di importazione imponibile e di esportazione non imponibile, la previsione di un nuovo fatto generatore dell'obbligazione tributaria – l'acquisto intracomunitario di beni – e di un regime di non imponibilità per le cessioni intracomunitarie<sup>195</sup>. Prescindendo in questa sede dalle ulteriori e numerose direttive emanate in materia di IVA<sup>196</sup>, ci limitiamo a soffermare

---

Ricordiamo altresì che il Libro bianco ed il piano Cockfield prevedevano un complesso meccanismo di compensazione diretto a trasferire il gettito dell'imposta dalle casse dello Stato di produzione dei beni – in cui l'imposta sarebbe affluita in conseguenza dell'adozione del principio di imposizione nel Paese di origine – nelle casse dello Stato in cui avveniva il consumo dei beni stessi, come imponeva la logica dell'imposizione sui consumi. Quanto ai profili tecnici del meccanismo di c.d. «clearing house» vedi il documento COM (87) 328, in *G.U.C.E.* C 250 del 18 settembre 1987, p. 4 e ss. Vedi anche F. GRAZIANO, voce *Politica fiscale della CEE*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, Torino, 1995, vol. XI, p. 111-116

<sup>193</sup> Vedi il documento COM (89) 260 final, del 14 giugno 1989, *Completion of the internal market and approximation of indirect taxes. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament*, p. 1-9.

<sup>194</sup> Vedi le decisioni e l'accordo citati nella precedente nota n. 170.

<sup>195</sup> Il regime dell'IVA c.d. «intracomunitaria» è delineato nella direttiva del 16 dicembre 1991, n. 91/680/CEE, in *G.U.C.E.* L 376 del 31 dicembre 1991, attuata a livello interno dal decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427. Per la nozione di acquisto intracomunitario vedi l'art. 28-bis della citata direttiva n. 91/680/CEE e l'art. 38 del menzionato decreto-legge n. 331 del 1993. Sull'IVA intracomunitaria vedi, *ex multis*, G. L. CECCHINI, *L'Iva nell'ordinamento comunitario*, Padova, 1993; M. GIONTELLA, *L'Iva comunitaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, p. 5 e ss.; P. LUDOVICI, *Il regime Iva degli scambi comunitari*, in *Le società*, 1993, p. 18 e ss. nonché il documento della Commissione europea, *Guida al nuovo regime dell'Iva senza frontiere*, Bruxelles, 1992.

<sup>196</sup> Ci limitiamo in questa sede a ricordare le seguenti: i) la direttiva del 6 dicembre 1979, n. 79/1072/CEE relativa al rimborso dell'IVA a favore di soggetti passivi comunitari non residenti, le cui disposizioni hanno formato oggetto della importante e recente sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 2007, relativa alla causa C-35/05, *Reemtsma*; ii) la direttiva del 17 novembre 1986, 86/560/CEE, relativa al rimborso dell'IVA ai soggetti passivi non residenti nel territorio della Comunità, la cui compatibilità con l'accordo *GATS (General Agreement on Trade in Services)* concluso in ambito OMC è stata recentemente vagliata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 7 giugno 2007, relativa alla causa C-335/05, *Rízení Letového Provozu CR*, s. p. c. *Bundesamt für Finanzen*; iii) la direttiva del 12 ottobre 1998, n. 98/89/CE, attinente al regime IVA dell'oro e che ha previsto l'esenzione dal tributo delle cessioni di oro da investimento; iv) la direttiva del 17 ottobre 2000, n. 2000/65/CE che ha introdotto nuove norme sull'identificazione ai fini IVA degli operatori economici non residenti, i quali possono identificarsi in un altro Stato membro *iure proprio* e non sono più obbligati a nominare un rappresentante fiscale; v) la direttiva 20 dicembre 2001, n. 2001/115/CE che ha semplificato le procedure per la fatturazione delle operazioni; vi) la direttiva 7 maggio 2002, n. 2002/38/CE che ha modificato il luogo di prestazione di alcuni servizi; vii) la direttiva 7 ottobre 2003, n. 2003/92/CE relativa al regime IVA delle cessioni di gas ed energia elettrica; viii) il regolamento del 17 ottobre 2005, n. 2005/1777/CE che, come correttamente evidenziato da G. CASERTANO – C. SACCHETTO, *Tributi*, cit., p. 2326,

brevemente la nostra attenzione su due aspetti che sono stati recentemente al centro dell'attenzione delle istituzioni comunitarie.

Ci riferiamo, in primo luogo, alla rilevante attività di contrasto delle frodi in ambito IVA portata avanti tanto dalla CE quanto dagli Stati membri; frodi che – occorre rilevare – hanno trovato terreno fertile anche nel peculiare assetto (tuttora transitorio) dell'IVA negli scambi intracomunitari di beni<sup>197</sup>. Al riguardo, assume sicuramente rilievo l'adozione del regolamento del 7 ottobre 2003, n. 2003/1798/CE<sup>198</sup> che ha reso più stretta la collaborazione tra le Amministrazioni finanziarie degli Stati membri in quell'attività di scambio di informazioni considerata essenziale ai fini di un'efficace prevenzione delle operazioni fraudolente<sup>199</sup>. Tuttavia, l'intervento più rilevante sotto il profilo sistematico è stato certamente quello recato dalla recente direttiva del 24 luglio 2006, n. 2006/69/CE, che, tra l'altro, ha consentito agli Stati membri di prevedere, in diversi settori, il meccanismo del c.d. «*reverse charge*»<sup>200</sup> e di applicare il valore normale alle transazioni tra parti correlate<sup>201</sup>. A prescindere dai rilievi che potrebbero muoversi al provvedimento interno che ha dato attuazione alle disposizioni della menzionata direttiva<sup>202</sup>, in questa sede ci interessa evidenziare come le predette misure «antifrode» individuate a livello comunitario rischino di dare luogo ad interrogativi di fondo attinenti allo stesso meccanismo del tributo plurifase sul valore aggiunto e al principio di coincidenza tra corrispettivo della transazione e base imponibile dell'imposta. Peraltro, con specifico riferimento all'introduzione del meccanismo di «*reverse charge*» nei settori previsti dalla menzionata direttiva 2006/96/CE, merita evidenziare come esso si discosti dalle altre forme di responsabilità dell'acquirente precedentemente previste in funzione antielusiva<sup>203</sup>, posto che nel caso del «*reverse charge*» non solo la responsabilità dell'acquirente è autonoma (e non solidale) ma prescinde anche da una qualsiasi

---

“*rapresenta una sorta di circolare interpretativa di alcuni casi dubbi di applicazione della Sesta direttiva*”.

<sup>197</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle frodi cc.dd. «carosello», caratterizzate dalla molteplicità di passaggi (di norma fittizi) di merci tra diversi Paesi comunitari e dall'evasione d'imposta dei soggetti intermedi. Al riguardo vedi anche il documento della Commissione COM (2004) 260, del 16 aprile 2004, *Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo sull'utilizzo degli accordi di cooperazione amministrativa nella lotta antifrode in materia di IVA*, par. 3.2.2.

<sup>198</sup> Per le relative norme di attuazione vedi il regolamento della Commissione del 29 ottobre 2004, n. 1925/2004/CE.

<sup>199</sup> Peraltro, segnaliamo che la Commissione ha recentemente proposto al Consiglio un ulteriore regolamento, di modifica del vigente regolamento 2003/1798/CE, che dovrebbe ulteriormente migliorare i meccanismi di scambio di informazioni tra le Amministrazioni finanziarie. Al riguardo, vedi il documento di *press release* n. 14534/07 del 13 novembre 2007.

<sup>200</sup> Il meccanismo del «*reverse charge*» si traduce, come noto, in un'inversione del soggetto debitore del tributo, che si identifica non già – come normalmente avviene – nel soggetto che effettua la cessione di beni o la prestazione di servizi, bensì nel soggetto passivo nei cui confronti tali operazioni sono effettuate.

<sup>201</sup> Vedi le disposizioni di cui all'art. 1, n. 3), lett. b) e n. 7) della direttiva n. 2006/69/CE, attualmente trasfusi, rispettivamente, negli artt. 80 e 199 della direttiva n. 2006/112/CE.

<sup>202</sup> Ci si riferisce ad alcune delle norme in materia di IVA dettate dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>203</sup> Il riferimento, in particolare, è alla forma di responsabilità solidale dell'acquirente prevista dall'art. 60-*bis* del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 in relazione alle transazioni nei settori indicati dalla norma.

forma di consapevolezza – sia pur presunta – da parte dell’acquirente medesimo di un meccanismo frodatario di cui il relativo fornitore sia parte <sup>204</sup>. A ciò si aggiunga – come evidenzia la stessa Commissione europea – che il meccanismo del «reverse charge» non può comunque considerarsi un rimedio utile a prevenire tutte le forme di evasione d’imposta, posto che la sua sempre più diffusa applicazione ben potrebbe dare vita a nuove forme di evasione <sup>205</sup>.

Un secondo aspetto del tributo sul valore aggiunto che recentemente ha assunto notevole rilievo attiene alla portata della norma recata dall’art. 401 della citata direttiva n. 2006/112/CE, secondo cui “*Ferme restando le altre disposizioni comunitarie, le disposizioni della presente direttiva non vietano ad uno Stato membro di mantenere o introdurre imposte sui contratti di assicurazione, imposte sui giochi e sulle scommesse, accise, imposte di registro e qualsiasi imposta, diritto o tassa che non abbia il carattere di imposta sul volume d’affari, semprechè tale imposta, diritto o tassa non dia luogo, negli scambi fra Stati membri, a formalità connesse con il passaggio di una frontiera*”. Si tratta di un vincolo per i legislatori nazionali la cui *ratio* è, per certi versi, simile a quella sottesa alla menzionata disposizione dell’art. 3, par. 3 della direttiva n. 92/12/CEE in materia di accise: a ben vedere, infatti, entrambe le previsioni, nel vietare ai legislatori nazionali di istituire imposte o tasse che diano luogo “*a formalità connesse con il passaggio di una frontiera*”, si collegano al principio di irreversibilità dei risultati raggiunti dalle istituzioni comunitarie e, in particolare, a quel particolare obiettivo centrato il 1° gennaio 1993 con la soppressione delle barriere di carattere fiscale fortemente voluta dal Libro bianco del 1985. Anche con riferimento al divieto posto in materia di IVA, peraltro, sembrano valere le considerazioni relative alla sua (quantomeno parziale) sovrapposizione con il più generale divieto recato dall’art. 25 del Trattato CE con riferimento alle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali. Tuttavia – ed è questo un profilo che differenzia il divieto previsto nel settore delle accise rispetto a quello vigente in ambito IVA – il menzionato art. 401 vieta anche che le imposte nazionali «istituende» possiedano i caratteri tipici dell’imposta sul volume d’affari <sup>206</sup>. Si tratta di un rafforzamento del vincolo che ben si comprende e si giustifica alla

---

<sup>204</sup> Sul tema rinviamo alle accurate considerazioni in chiave sistematica di L. SALVINI, *Il reverse charge nell’IVA comunitaria e nell’IVA interna*, traccia di relazione al convegno “*Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento*”, tenutosi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006, p. 5 e ss. del dattiloscritto.

<sup>205</sup> Vedi il documento COM (2006) 254 final, del 31 maggio 2006, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee concerning the need to develop a co-ordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud*, laddove la Commissione afferma, a pag. 9, che “*a more generalised application [of the reverse charge mechanism] could reduce certain types of fraud, but it also entails other problems, such as the risk of new types of fraud*”. Peraltro, merita rilevare come tra le misure di contrasto alle operazioni di evasione d’imposta vi fosse anche il passaggio al regime (definitivo) di imposizione nel Paese di origine degli scambi intracomunitari. Tuttavia, la stessa Commissione – a pag. 18 del menzionato documento COM (2004) 260, del 16 aprile 2004 – evidenzia come la realizzazione di tale regime non sembra possibile, almeno nel breve termine, “*a causa dei diversi regimi nazionali negli Stati membri e dell’importanza che la maggiore parte degli Stati membri, per non dire tutti, attribuiscono alla loro sovranità per quanto concerne la fissazione delle aliquote fiscali*”.

<sup>206</sup> Caratteri che la Corte di giustizia aveva individuato nella sentenza del 31 marzo 1992, relativa alla causa C-200/90, *Dansk Denkavit*.

luce del diverso grado di armonizzazione delle legislazioni fiscali raggiunto nei settori delle accise e dell'IVA: mentre in relazione alle accise l'armonizzazione fiscale ha evidenziato, già *ab origine*, un carattere frammentario, limitato alle concrete modalità di tassazione di alcuni prodotti e, comunque, non incidente sulla potestà tributaria statale di mantenere o istituire ulteriori imposte ispirate al medesimo modello (*i.e.* quello dell'imposta speciale sul consumo), nel contesto dell'imposizione generale sul consumo, l'armonizzazione ha avuto, anche qui già *ab origine*, carattere integrale, nel senso che gli studi e gli approfondimenti portati avanti dalle istituzioni comunitarie sin dai primi decenni dell'integrazione europea si sono sempre concentrati sull'individuazione di un modello impositivo e, conseguentemente, di un'imposta in grado di sostituirsi alle (allora) vigenti imposte cumulative a cascata. In questo senso, mentre nel settore delle accise le istituzioni comunitarie hanno tenuto fermo il modello di imposta speciale sul consumo adottato da tutti gli Stati membri, ritenendolo *ex se* non contrastante con l'obiettivo dell'instaurazione del mercato comune, nell'ambito dell'imposizione sulla cifra d'affari, i previgenti sistemi d'imposta cumulativa a cascata erano ritenuti *ex se* in grado di creare distorsioni alla concorrenza e alla libera circolazione delle merci e dei servizi e, dunque, (sempre *ex se*) non coerenti con la realizzazione del mercato comune<sup>207</sup>. A ciò si aggiunga che il «dominio» della CE con riferimento al modello di imposta sulla cifra d'affari si giustifica anche in virtù della concorrenza del relativo gettito al bilancio comunitario, ciò che non avviene, come noto, per quel che riguarda le accise. In ogni caso, il vincolo – ulteriore rispetto a quello stabilito nel settore delle accise – previsto dal citato art. 401 che, in base alle prime risultanze giudiziarie<sup>208</sup>, sembrava dovesse assumere un ruolo centrale nella «scena fiscale comunitaria», al punto da costituire «il colpo di grazia» per la nostra imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) (e, con essa, per il già poco florido bilancio dello Stato italiano), sembra essere recentemente tornato «nell'ombra», dopo che i giudici comunitari hanno ritenuto

---

<sup>207</sup> A sostegno di ciò, risultano illuminanti i primi quattro considerando della Prima direttiva IVA n. 67/227/CEE, che si riportano: “Considerando che l'obiettivo essenziale del Trattato è di instaurare, nel quadro di un'unione economica, un mercato comune, che implichi una sana concorrenza e presenti caratteristiche analoghe a quelle di un mercato interno;

Considerando che la realizzazione di tale obiettivo presuppone l'applicazione negli Stati membri di legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari che non falsino le condizioni di concorrenza e non ostacolino la libera circolazione delle merci e dei servizi nel mercato comune;

Considerando che le legislazioni vigenti non rispondono alle suddette esigenze; che è pertanto nell'interesse del mercato comune realizzare un'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, che sia diretta ad eliminare, per quanto possibile, i fattori che possono falsare le condizioni di concorrenza, tanto sul piano nazionale quanto sul piano comunitario [...];

Considerando che dagli studi effettuati è risultato che l'armonizzazione deve giungere all'eliminazione dei sistemi di imposta cumulativa a cascata ed all'adozione, da parte di tutti gli Stati membri, di un sistema comune di imposta sul valore aggiunto [sottolineato nostro]”.

<sup>208</sup> Il riferimento è, come noto, alle conclusioni degli Avvocati generali F. G. Jacobs e C. Stix-Hackl, relative alla causa C-475/03, *Banca popolare di Cremona*, depositate, rispettivamente, il 17 marzo 2005 ed il 14 marzo 2006.

con esso compatibile tanto l'IRAP italiana<sup>209</sup> quanto un'imposta locale sulle imprese vigente in Ungheria<sup>210</sup>.

Un breve cenno merita anche l'azione di armonizzazione svolta dalle istituzioni comunitarie nell'area delle imposte indirette sulla raccolta di capitali; azione che ha preso forma sin dal 1969, con l'adozione della direttiva del 17 luglio 1969, n. 69/335/CEE. Tale direttiva ha subito, nel tempo, numerose e rilevanti modifiche, tra le quali devono ricordarsi quelle apportate dalla direttiva del 10 giugno 1985, n. 85/303/CEE che ha abolito ogni imposta di bollo su ogni forma di emissione di prestiti sul mercato nazionale e sui mercati degli Stati membri, ferma restando la facoltà per gli Stati membri di applicare una sola volta un'imposta c.d. «sui conferimenti», su costituzione, trasformazione, aumenti di capitale, trasferimenti della sede sociale da uno Stato all'altro delle società dello Stato membro in cui si trova la direzione effettiva della società. La disciplina recata dalla menzionata direttiva si è rivelata piuttosto incisiva, sol che si pensi ai numerosi casi italiani<sup>211</sup>. A prescindere dalla circostanza che tuttora non risulta del tutto chiaro l'ambito di applicazione delle previsioni della menzionata direttiva<sup>212</sup>, ci limitiamo a segnalare che la Commissione europea ha recentemente proposto un *recast* della citata direttiva n. 69/335/CEE<sup>213</sup>, prevedendo il decremento dell'aliquota massima dell'imposta allo 0,5 per cento entro il 2008 e la sua definitiva abolizione entro il 2010, tenuto anche conto del fatto che, allo stato, soltanto sette Stati membri continuano a prevedere tale imposta<sup>214</sup>.

---

<sup>209</sup> Vedi la sentenza del 3 ottobre 2006, relativa alla causa C-475/03, *Banca popolare di Cremona* annotata, *ex multis*, da R. SCHIAVOLIN, *L'Irap non è un'imposta "sulla cifra d'affari" vietata dalla VI direttiva IVA*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 315-336.

<sup>210</sup> Vedi la sentenza dell'11 ottobre 2007, relativa alle cause riunite C-283/06 e C-312/06, *KÖGÁZ rt e altri c. Zala Megyei Közigazgatási Hivatal Vezetője*.

<sup>211</sup> Il riferimento è alla tassa di concessione governativa sui principali atti societari, nota come «tassa sulle società», all'imposta di registro sui versamenti a fondo perduto effettuati a copertura delle perdite, sull'emissione di prestiti obbligazionari e sui conferimenti di azienda. Al riguardo vedi R. MICELI – G. MELIS, *Le sentenze interpretative della Corte di giustizia delle Comunità europee nel diritto tributario: spunti dalla giurisprudenza relativa alle direttive sull'"imposta sui conferimenti" e sull'Iva*, cit., p. 111-155. Per una dettagliata analisi delle disposizioni della direttiva rinviamo, per tutti, a AA.VV., *Atti societari ed imposizione indiretta*, a cura di A. DI PIETRO, Padova, 2005. Con specifico riferimento alle lunghe e tortuose vicende comunitarie della menzionata «tassa sulle società» vedi, da ultimo, la ricostruzione e le osservazioni di G. MELIS, *Sentenza di inadempimento e tassa sulle società: a quando la parola "fine"?* Nota alla sentenza della Corte di giustizia dell'11 maggio 2006, relativa alla causa C-197/03, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2006, p. 739-746.

<sup>212</sup> Come testimonia la vicenda dei cc.dd. «diritti camerali», in relazione alla quale vedi M. CARDILLO, *Incompatibilità dei diritti camerali con la Direttiva comunitaria 69/335?* Nota alla sentenza della Commissione tributaria provinciale di Foggia, sez. IX, del 21 maggio 2004, n. 142, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 608 e ss.

<sup>213</sup> Vedi il documento COM (2006) 760, del 4 dicembre 2006. Peraltro, sulla recente approvazione di tale proposta di direttiva da parte del Consiglio dell'UE, vedi la *press release* della Commissione europea n. IP/08/212 del 12 febbraio 2008.

<sup>214</sup> Si tratta di Austria, Cipro, Grecia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo e Spagna. Ne dà notizia il documento della Commissione europea *Activities of the European Union (EU) in the tax field in 2006*, reperibile sul sito *internet* della Commissione al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/comm/index.htm>.

*I.5.3. ...e nell'area dell'imposizione diretta.* – Come detto, il Trattato (prima CEE e attualmente) CE non contiene, con riferimento all'area dell'imposizione diretta, una norma simile a quella recata dall'art. 93 in tema di imposte indirette. Ma si tratta di un'assenza giustificata, atteso che, per le ragioni meglio esposte in precedenza, il Trattato CEE ha dedicato, quantomeno nella sua fase iniziale, maggiore attenzione alle questioni fiscali più direttamente connesse con la libera circolazione delle merci, vale a dire alle questioni relative all'imposizione indiretta. Conseguentemente, in prima battuta, non sembrerebbe tecnicamente possibile parlare di azioni di armonizzazione portate avanti dalle istituzioni comunitarie nel settore delle imposte dirette. Tuttavia, occorre tenere realisticamente conto che un'integrazione europea non meramente «negativa» ha riguardato – seppur in misura sicuramente minore rispetto a quanto detto per l'imposizione indiretta – anche le imposte dirette. Il fondamento – o, secondo una dottrina autorevole <sup>215</sup>, l'«*escamotage*» – giuridico di tale integrazione è stato trovato nell'ampia previsione recata dall'art. 94 del Trattato CE (in precedenza, art. 100 del Trattato CEE) che attribuisce al Consiglio, deliberando all'unanimità e su proposta della Commissione, il potere di stabilire “*direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune*”. A ciò si aggiunga che la locuzione «armonizzazione fiscale» riferita anche al settore dell'imposizione diretta, oltre ad essere ormai entrata nel patrimonio linguistico comune della fiscalità comunitaria, si trova utilizzata già nel menzionato rapporto del Comitato Neumark del 1962, laddove si afferma che il fine da perseguire a livello comunitario “*non è [di] una unificazione, ma solamente [di] un'armonizzazione dei sistemi fiscali e della politica finanziaria*” <sup>216</sup>, trattandosi, in questo senso, “*semplicemente di un obiettivo intermedio, la cui realizzazione dovrebbe servire ad eliminare o ad impedire tutte quelle misure finanziarie degli Stati membri suscettibili d'intralcio o falsare la concorrenza nell'ambito comunitario*” <sup>217</sup>. Proprio il citato rapporto Neumark ha costituito il primo approfondito studio della fiscalità degli (allora) Stati membri della CEE e conteneva importanti proposte relative alla sua riorganizzazione nella chiave dell'integrazione europea che hanno profondamente influenzato le azioni «positive» delle istituzioni comunitarie. In particolare, il rapporto indicava – tra gli obiettivi della prima tappa del processo di armonizzazione – quello del ravvicinamento delle disposizioni relative al sistema

---

<sup>215</sup> Così C. SACCHETTO, *La politica fiscale della CEE e le prospettive dell'armonizzazione fiscale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1982, p. 801.

<sup>216</sup> Così il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 8.

<sup>217</sup> Così il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 8. Per un'analisi delle differenze esistenti tra i concetti di «unificazione», «armonizzazione» e «ravvicinamento» rinviamo a C. SACCHETTO, voce *Armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, cit., p. 1-2. Vedi anche S. PUGLISI, *Ravvicinamento delle legislazioni*, in AA.VV., *Manuale di diritto comunitario*, a cura di E. PENNACCHINI – R. MONACO – L. FERRARI BRAVO, Torino, 1983, vol. I, p. 298-303, il quale afferma, a p. 301, che “*non esiste alcun criterio sistematico nell'utilizzazione delle singole espressioni attraverso le quali l'istituto viene individuato nel Trattato CEE*”. Secondo V. UCKMAR, *Progetti e possibili soluzioni dell'armonizzazione fiscale dell'UE*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1995, p. 9 l'espressione «armonizzazione» è più generica rispetto a quella di «ravvicinamento». Vedi altresì A. VALENTI – V. PAOLINI, *Problemi terminologici in materia di «ravvicinamento delle legislazioni» nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Rivista di diritto europeo*, 1962, p. 279-287.

ed al livello di tassazione dei dividendi e degli interessi ed inseriva tra le finalità della seconda fase del detto processo quello dell'armonizzazione dell'imposta sulle società, che, ad avviso del Comitato, avrebbe dovuto considerare “*tutti i redditi di una società di capitali (redditi aziendali, interessi, ecc.) come parti integranti dell'utile soggetto all'imposta stessa*”, senza con ciò escludere “*la possibilità di prender provvedimenti al fine di impedire la doppia imposizione di dividendi di una società provenienti da partecipazioni ad un'altra*”<sup>218</sup>. Quanto alle aliquote, poi, se ne suggeriva una uniforme in tutti gli Stati membri, proponendosi, comunque, “*di differenziare [...] le imposte in modo che le quote di utile destinate all'autofinanziamento vengano tassate in misura superiore a quelle distribuite*”<sup>219</sup>. Sotto un profilo più generale, merita evidenziare come le proposte del Comitato Neumark “*rappresentassero una sorta di compromesso razionale fra la necessità da un lato di eliminare, o almeno ridurre fortemente, nell'interesse del miglior funzionamento del mercato comune, le disparità fiscali o finanziarie che ostacolano il gioco leale della concorrenza tra i Paesi membri; dall'altro il desiderio di non ingerirsi nella politica degli Stati membri, intesa a conservare le caratteristiche nazionali risultanti da fattori naturali e (o) da un'evoluzione storica*”<sup>220</sup>. In questo senso, risulta evidente come, a soli 5 anni dalla firma del Trattato di Roma, gli (illustri) componenti del Comitato avessero già colto e posto in evidenza il rapporto dialettico (e, per molti versi, antitetico) tra le azioni di armonizzazione portate avanti dalle istituzioni comunitarie e la difesa della sovranità in materia fiscale ad opera degli Stati membri; rapporto che, come già detto in precedenza e come si dirà anche nel prosieguo, ha caratterizzato l'intero percorso dell'armonizzazione fiscale comunitaria<sup>221</sup>.

Negli anni seguenti al 1962 continuarono gli studi e gli approfondimenti che soffermavano la loro attenzione anche sul tema dell'armonizzazione fiscale<sup>222</sup>, mantenendo sempre, in coerenza con il Comitato Neumark, un approccio di tipo complessivo (c.d. «*throughout approach*»), teso cioè a risolvere in modo organico e sistematico i problemi relativi alle distorsioni alla concorrenza derivanti dalla diversità delle legislazioni fiscali nazionali. Il più volte menzionato rapporto Neumark costituisce la migliore testimonianza di questo tipo di approccio, contraddistinto dalla volontà di istituire una sola imposta sulle società con aliquota unica in tutta l'area europea, di armonizzare il trattamento fiscale transfrontaliero dei cc.dd. «*passive income*» e di intervenire anche sulle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni concluse tra gli Stati membri in vista, addirittura, dell'adozione di una convenzione multilaterale. Tale approccio complessivo alle «questioni fiscali» caratterizzava anche il primo

<sup>218</sup> Così il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 41.

<sup>219</sup> Così il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 41.

<sup>220</sup> Così il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 4.

<sup>221</sup> Peraltro, si è correttamente evidenziato – F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, cit., p. 1234, nota 75 – come nel passo sopra riportato del rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario fossero contenute, seppur *in nuce*, tutte le dinamiche proprie del principio di sussidiarietà, introdotto dal trattato di Maastricht nel 1992 e attualmente recato dall'art. 5 del Trattato CE. Sul principio di sussidiarietà rinviamo alle indicazioni bibliografiche di cui alla precedente nota n. 51.

<sup>222</sup> Ricordiamo, tra tutti, il lavoro del gruppo di esperti presieduto dal prof. Segrè relativo al mercato dei capitali. Per le conclusioni vedi il documento *Lo sviluppo del mercato europeo dei capitali*, Bruxelles, 1966.

documento della Commissione europea in tema di imposte dirette, che risale al 1967<sup>223</sup> e che, secondo autorevole dottrina, “*per estensione qualitativa e quantitativa è quanto di più ambizioso abbia saputo finora realizzare la Comunità*”<sup>224</sup>. Quanto al menzionato programma – che, come vedremo anche nei capitoli successivi, assume rilievo in diversi ambiti dell’imposizione diretta – ci interessa in questa sede evidenziare la sua attenzione per il tema delle concentrazioni tra le imprese, ritenute passaggio necessario per “*consentire alle imprese di adeguarsi alle dimensioni del Mercato comune e per rendere competitive sul piano mondiale le imprese della Comunità*”<sup>225</sup>. Proprio per agevolare tali processi di concentrazione – la cui attuazione poteva essere distinta, in prospettiva fiscale, nelle operazioni di fusione di società e nell’assunzione di partecipazioni – la Commissione formulò, pochi mesi più tardi<sup>226</sup>, due proposte di direttiva sui regimi fiscali applicabili, rispettivamente, alle riorganizzazioni societarie e alle distribuzioni di utili tra società madri e filiali di Stati membri diversi. Pochi anni più tardi, sulla scorta degli approfondimenti teorici contenuti nel c.d. «Rapporto van den Tempel»<sup>227</sup>, la Commissione propose anche una direttiva relativa all’armonizzazione dei sistemi d’imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi; proposta che, tuttavia, a seguito di lunghe e approfondite discussioni, si era orientata – quanto al tema della eliminazione della doppia imposizione economica dei dividendi – in favore non già del sistema c.d. «classico» suggerito dal menzionato Rapporto van den Tempel, bensì del diverso sistema dell’imputazione, basato, come noto, sulla concessione all’azionista di un credito d’imposta pari all’imposta pagata dalla società sul reddito imponibile<sup>228</sup>.

Nonostante le descritte premesse – concretizzatesi, peraltro, anche in altre e diverse proposte di direttiva da parte della Commissione<sup>229</sup> – l’opposizione

---

<sup>223</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d’armonizzazione delle imposte dirette*, in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 8 del 1967, p. 6-21.

<sup>224</sup> Così C. SACCHETTO, *La tassazione delle società in Europa tra grandi scenari e realizzazioni concrete*, in AA.VV., *Gli aspetti fiscali dell’impresa*, a cura di A. AMATUCCI, in AA.VV., *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. BUONOCORE, 2003, sez. I, tomo 8, p. 138.

<sup>225</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d’armonizzazione delle imposte dirette*, cit., p. 7.

<sup>226</sup> Più precisamente, le proposte di direttiva sono del 16 gennaio 1969.

<sup>227</sup> Si tratta, più precisamente, del documento della Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee*, Bruxelles, 1970, contenente le conclusioni dello studio sull’eliminazione della doppia imposizione economica dei dividendi portato avanti, su incarico della Commissione CEE, dal prof. A. J. van den Tempel.

<sup>228</sup> Vedi la *Proposta di direttiva del Consiglio concernente l’armonizzazione dei sistemi d’imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi*, in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 10 del 1975, p. 18-26. Sulle sintonie e le distonie tra tale proposta di direttiva ed il Rapporto van den Tempel vedi, per tutti, ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell’Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 60 e ss.

<sup>229</sup> Tra cui ricordiamo la proposta di direttiva relativa all’armonizzazione delle regole per la determinazione del reddito d’impresa e la proposta di direttiva sull’armonizzazione del trattamento delle perdite nazionali. Sul punto vedi, per tutti, G. STEFANI, *La tassazione delle società nella prospettiva del mercato unico europeo*, in *Bollettino tributario d’informazioni*, 1990, p. 1527 e ss. Oltre alle proposte di direttiva, segnaliamo anche due importanti documenti di carattere non normativo della Commissione: il *Programma d’azione in materia fiscale*, in



degli Stati membri in seno al Consiglio fu talmente forte da dare luogo ad una sostanziale *impasse* delle azioni «positive» nel settore dell'imposizione diretta, posto che l'unico risultato fu raggiunto in relazione ad un aspetto tipicamente procedimentale della fiscalità, con l'approvazione della direttiva del 19 dicembre 1977, n. 77/799/CEE, sulla reciproca assistenza tra le autorità competenti nel settore delle imposte dirette. La situazione cambiò verso la metà degli anni Ottanta, quando la spinta verso la definitiva realizzazione del mercato comune fornita dal più volte citato Libro bianco elaborato dalla Commissione nel 1985<sup>230</sup> – tradottosi, sul piano normativo, nelle importanti modifiche apportate al Trattato CEE dall'Atto unico europeo – mutò il clima all'interno del Consiglio; mutamento cui contribuì in modo fondamentale anche il diverso approccio di fondo della Commissione verso le «questioni fiscali» attinenti all'area dell'imposizione diretta. A tale ultimo proposito, rilievo centrale assume la comunicazione del 1990, in cui la Commissione – in aperta (auto)critica verso il passato – affermava che, sebbene “*from a theoretical viewpoint, the possibility could therefore be considered of harmonizing national company tax systems at community level so as to ensure complete tax neutrality*”, “*there are a number of basic considerations why the Community should hold back on the harmonization of company tax systems in the Member States* [sottolineato nostro]”<sup>231</sup>. Come l'utilizzo della locuzione “*hold back*” evidenzia, si trattava di un deciso passo indietro rispetto all'ormai pluridecennale disegno di armonizzazione della fiscalità diretta; disegno di cui si ammetteva – neanche tanto implicitamente – il fallimento. La Commissione proponeva di concentrarsi – in coerenza con il principio di sussidiarietà<sup>232</sup> – “*on the measures essential for completing the internal market* [sottolineato nostro]”<sup>233</sup>, vale a dire sulle sole distorsioni connesse ad operazioni aventi una dimensione transfrontaliera<sup>234</sup>. Al riguardo, le aree di intervento venivano individuate, rispettivamente, nelle concentrazioni tra imprese – secondo le due modalità già precisate nel “*Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*” del 1967 e sopra descritte – nel regime fiscale dei pagamenti infragruppo transfrontalieri di *royalties* e interessi, nei problemi attinenti ai cc.dd. «*corresponding adjustments*» a seguito della rettifica

---

*Bollettino CE*, 1975, n. 9. p. 108-117 nonché il *Rapporto sulle prospettive di convergenza dei regimi fiscali nella Comunità* (c.d. «Rapporto Burke»), in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 1 del 1980.

<sup>230</sup> Si tratta del documento COM (85) 310 final, del 14 giugno 1985, cit.

<sup>231</sup> Così il documento SEC (90) 601 final del 20 aprile 1990, *Commission communication to Parliament and the Council. Guidelines on company taxation*, p. 2

<sup>232</sup> In tal senso vedi, espressamente, il citato documento SEC (90) 601 final del 20 aprile 1990, p. 2. Merita peraltro rilevare come il principio di sussidiarietà, sebbene non ancora formalmente introdotto nelle norme del Trattato CEE (o, quantomeno, non ancora dotato della sua attuale portata generale) – già connotasse l'azione comunitaria in un campo, quello dell'armonizzazione fiscale, in cui l'individuazione dei limiti dell'azione comunitaria rispetto a quella dei singoli Stati membri ha da sempre costituito un argomento di vivace dibattito (e, in molti casi, di vero e proprio scontro). Sull'introduzione del principio di sussidiarietà nei trattati comunitari vedi la precedente nota n. 51.

<sup>233</sup> Così il documento SEC (90) 601 final del 20 aprile 1990, cit., p. 2.

<sup>234</sup> Sul punto vedi G. MELIS, voce *Coordinamento fiscale nell'Unione europea*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, Milano, 2007, vol. I, p. 394 e ss. il quale individua nella diversa dimensione – transfrontaliera da una parte e puramente nazionale dall'altra – il discrimine tra le proposte di direttiva della Commissione approvate dal Consiglio e quelle cadute nel vuoto.

dei prezzi di trasferimento e nel regime delle perdite d'impresa cc.dd. «transfrontaliere»<sup>235</sup>. Il mutato approccio della Commissione (noto come «*piecemeal approach*») riscosse un successo immediato presso il Consiglio, posto che gli Stati membri intravedevano nel predetto cambiamento di rotta della Commissione un chiaro successo della strenua difesa delle sovranità fiscali nazionali portata avanti nel corso dei decenni. In questo diverso clima – di netta «vittoria» degli Stati e di «sconfitta» della Commissione – furono approvate le due proposte di direttiva riguardanti l'area delle concentrazioni tra imprese comunitarie<sup>236</sup> nonché la Convenzione CEE sulla procedura arbitrale per l'eliminazione della doppia imposizione conseguente a rettifiche dei prezzi di trasferimento<sup>237</sup>. Quanto alle altre aree d'intervento prima menzionate e non coperte dagli atti normativi adottati nel luglio del 1990, occorre segnalare le due proposte di direttiva della Commissione aventi come obiettivo, rispettivamente, l'abolizione delle ritenute cc.dd. «in uscita» sui pagamenti infragruppo di interessi e *royalties*<sup>238</sup> ed il riconoscimento delle perdite conseguite da stabili organizzazioni e società figlie non residenti<sup>239</sup>. Ulteriore, importante – ma, come vedremo subito, anche ultimo – passaggio delle azioni «positive» della Commissione fondate sul «*piecemeal approach*» fu lo studio sulla fiscalità d'impresa affidato e portato avanti dal Comitato presieduto dall'ex Ministro delle finanze olandese Onno Ruding. Il rapporto finale del Comitato (c.d. «Rapporto Ruding»), dopo aver riconosciuto tanto l'esigenza dell'azione comunitaria per la riduzione (e, per quanto possibile, l'eliminazione) delle distorsioni più gravi al funzionamento del mercato comune quanto la non necessità di procedere ad una completa armonizzazione dei sistemi di imposta sui redditi delle società, fissava alcuni obiettivi minimali<sup>240</sup>, da raggiungersi – conformemente ad uno dei capisaldi dell'intero processo di integrazione europea<sup>241</sup> – per tappe successive.

---

<sup>235</sup> Vedi al riguardo il documento SEC (90) 601 final del 20 aprile 1990, cit., p. 3-6.

<sup>236</sup> Si tratta delle note direttive del 23 luglio 1990, nn. 90/434/CEE e 90/435/CEE, relative, rispettivamente, al regime fiscale delle operazioni straordinarie transfrontaliere ed al regime delle società cc.dd. «madi-figlie».

<sup>237</sup> Vedi la Convenzione CEE n. 90/436/CEE, in *G.U.C.E.*, L 225 del 20 agosto 1990, p. 10 e ss.

<sup>238</sup> Vedi il documento COM (90) 571, in *G.U.C.E.*, C 53 del 28 febbraio 1991, p. 26 e ss.

<sup>239</sup> Vedi il documento COM (90) 595, del 24 gennaio 1991, riproduttivo della proposta di direttiva pubblicata in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 4 del 1991, p. 55-65.

Sempre alla fine degli anni Ottanta si colloca la proposta di un'altra direttiva, relativa all'introduzione di un sistema comune di ritenuta alla fonte sugli interessi corrisposti a soggetti non residenti. Si trattava di una proposta di direttiva – che vedrà la luce solo molti anni più tardi, nel 2003 – collegata alla realizzazione della libera circolazione dei capitali compiuta con l'adozione della menzionata direttiva n. 88/361/CEE e, in particolare, all'art. 6, par. 5, della direttiva da ultimo citata, che impegnava la Commissione a presentare al Consiglio «*le proposte intese a sopprimere o ad attenuare rischi di distorsioni, di evasioni e di frodi fiscali, connessi con la diversità dei regimi nazionali per quanto concerne la fiscalità relativa al risparmio e il controllo della loro applicazione*». La proposta di direttiva è pubblicata in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1989, pt. II, p. 353-360.

<sup>240</sup> Sull'approccio «minimalista» del Rapporto Ruding vedi I. P. A. STITT, *Corporate Taxation in the EC*, in *British Tax Review*, 1993, p. 80 e ss. Si tratta di un approccio che, come detto, si collocava nel contesto del «*piecemeal approach*», rispecchiando il passo citato nel testo del documento SEC (90) 601 final del 20 aprile 1990, secondo cui occorre limitare l'azione alle «*measures essential for completing the internal market*».

<sup>241</sup> Al riguardo vedi *supra*, par. I.2 e nota n. 29.

In estrema sintesi, il Comitato proponeva (i) in una prima fase di armonizzare la tassazione dei dividendi e degli interessi; (ii) nella seconda fase di introdurre una maggiore armonizzazione del sistema d'imposta sulle società, prevedendo, quanto all'aliquota, una «forchetta» compresa tra il 30 ed il 40 per cento (ivi comprese le imposte locali) e (iii) nella terza fase di intervenire sulle modalità di determinazione della base imponibile<sup>242</sup>. Tale rapporto, evidentemente permeato dalla logica propria del principio di sussidiarietà, venne accolto in modo piuttosto freddo dalle istituzioni comunitarie<sup>243</sup> e, comunque, non produsse alcun provvedimento normativo concreto.

I modesti risultati conseguiti sulla base del «*piecemeal approach*» – riconducibili, in sostanza, all'adozione delle due citate direttive volte a favorire la concentrazione tra le imprese comunitarie e alla convenzione attinente alla materia del *transfer pricing* – uniti alle ulteriori «delusioni»<sup>244</sup> successive al già poco esaltante esito del Rapporto Ruding nonché l'avvicendamento tra Madame Scrivener ed il prof. Mario Monti alla carica di Commissario per il mercato interno e la fiscalità, portarono ad un ulteriore cambio di rotta nella strategia di fondo sulle problematiche della fiscalità diretta. Ci si rese conto che l'atteggiamento «minimalista» e di debolezza della Commissione nei confronti del Consiglio non avrebbe portato a progressi significativi, posto che gli Stati membri avrebbero sfruttato l'occasione per dare vita ad una nuova *impasse* dell'integrazione europea sul piano fiscale<sup>245</sup>. L'avanzamento del processo di ravvicinamento delle legislazioni fiscali nazionali passava per un inserimento della politica fiscale europea nell'azione complessiva della Comunità diretta alla realizzazione degli ambiziosi obiettivi enunciati dall'art. 2 del Trattato CE. In base al nuovo approccio (noto come «*global approach*»), il fattore fiscale si sarebbe dovuto non già risolvere in specifiche proposte di tassazione di singoli fenomeni economicamente valutabili, ma inserire in un contesto più generale ed ampio, in cui occorreva affrontare tre importanti problemi: (i) la stabilizzazione delle entrate fiscali degli Stati membri; (ii) il buon funzionamento del mercato unico e (iii) lo stimolo all'occupazione<sup>246</sup>. Un primo risultato di questa rinnovata ottica

---

<sup>242</sup> Al riguardo vedi il capitolo conclusivo n. 10 del rapporto Ruding, in *Corriere tributario*, 1992, inserto al n. 32. Per una più precisa elencazione degli obiettivi posti dal Rapporto Ruding vedi G. CASERTANO – C. SACCHETTO, *Tributi*, cit., p. 2284, note 114, 115 e 116. Per un commento al Rapporto Ruding vedi AA.VV., *Harmonization of Company Taxation in the European Community*, Rotterdam, 1992.

<sup>243</sup> Vedi I. P. A. STITT, *Corporate Taxation in the EC*, cit., p. 80-85.

<sup>244</sup> Si segnala, in particolare, il ritiro, nel novembre 1994, della proposta di direttiva relativa alla soppressione della ritenute cc.dd. «in uscita» sui pagamenti infragruppo di interessi e *royalties* (su cui vedi la precedente nota n. 238); ritiro cui il Commissario Scrivener fu sostanzialmente costretto per la forte opposizione di alcuni Stati membri, in particolare di Grecia e Portogallo, Paesi importatori di tecnologie e capitali che – in caso di adozione della direttiva – avrebbero assistito alla limitazione della relativa potestà impositiva quali Stati in cui si localizzava la fonte del reddito. Merita peraltro rilevare come la circostanza che il ritiro fu indotto dall'opposizione di due Stati che all'epoca erano da poco entrati a far parte dell'area di integrazione comunitaria – si tenga presente che nel 1994 il Portogallo era membro della CEE da soli otto anni – testimonia la debolezza «politica» della Commissione in quel periodo storico, reduce dalla recente e bruciante «marcia indietro» sul terreno dell'armonizzazione fiscale.

<sup>245</sup> Le premesse non mancavano, sol che si pensi al descritto ostruzionismo di Grecia e Portogallo sulla proposta di direttiva relativa ai pagamenti infragruppo di interessi e *royalties*.

<sup>246</sup> In questo senso vedi il documento della Commissione SEC (96) 487 def., del 20 marzo 1996, «*La politica tributaria nell'Unione europea*». Al riguardo vedi P. BORIA, *Diritto tributario*

«globale» si ebbe con l'importante documento di discussione <sup>247</sup> che la Commissione presentò al Consiglio Ecofin di Verona dell'aprile del 1996; documento incentrato sull'analisi del profondo mutamento della distribuzione del carico fiscale nei diversi Stati membri. In particolare, la Commissione evidenziò come, a fronte di un gettito rimasto sostanzialmente inalterato, si fosse verificata una progressiva diminuzione dell'imposizione sui redditi di capitale, bilanciata – in termini di gettito – da un corrispondente aggravio impositivo sui redditi di lavoro. Quanto alle cause di tale spostamento della pressione fiscale da fattori più mobili (il capitale) a fattori meno mobili (il lavoro), la Commissione le individuava, soprattutto, nell'assenza di provvedimenti fiscali di accompagnamento alla liberalizzazione dei flussi di capitale; liberalizzazione che se da una parte “*ha notevolmente migliorato l'efficienza della ripartizione delle risorse e ha ridotto i costi di finanziamento, dall'altra ha anche aumentato le opportunità di pianificazione, di elusione e di evasione fiscale*” <sup>248</sup>. In tale contesto – evidenziava la Commissione – si era sviluppata una concorrenza tra i diversi Stati membri anche nell'area della fiscalità: ciò che, da un lato, permetteva agli investitori di scegliere liberamente il luogo di investimento in funzione (anche) della variabile fiscale, ma che, dall'altro lato, incentivava l'adozione da parte di ciascuno Stato di misure fiscali di vantaggio, in modo da attrarre quanti più investimenti possibili, a discapito degli altri Stati membri. Tale concorrenza sul terreno fiscale, peraltro, risultava influenzata, a livello europeo, dalle sostanziali limitazioni previste dal Trattato CE rispetto alle forme di finanziamento della spesa sociale diverse da quella fiscale <sup>249</sup> e, a livello mondiale, dalla sempre più ampia liberalizzazione dei commerci internazionali nel contesto della neonata Organizzazione mondiale del commercio (OMC) <sup>250</sup>. Alla luce di ciò, si palesava la necessità di forme di coordinamento tra i sistemi fiscali nazionali, di iniziative, cioè, volte a favorirne la semplice convergenza sul metodo, sulla fissazione delle «regole del gioco» della concorrenza fiscale. Messe dunque da parte le visioni, per certi versi utopistiche, sull'armonizzazione fiscale, la politica delle istituzioni comunitarie si incentrò proprio sull'individuazione di un metodo comune volto ad impedire che la (inevitabile) concorrenza fiscale tra gli Stati avesse ripercussioni disastrose sui *deficit* di bilancio nazionali <sup>251</sup>. Lo

---

*europeo*, cit., p. 93 e ss. nonché le considerazioni critiche di S. CNOSEN, *Monti's ECOFIN Discussion Paper*, in *Intertax*, 1996, p. 228 e ss.

<sup>247</sup> Si tratta del documento SEC (96) 487 def., del 20 marzo 1996, cit.

<sup>248</sup> Così il documento SEC (96) 487 def., del 20 marzo 1996, cit., p. 3.

<sup>249</sup> Sul punto vedi le considerazioni dello stesso Commissario Monti in un'intervista apparsa su *La Tribune* del 12 gennaio 1996 e riportata, nei suoi contenuti essenziali, da F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, cit., p. 1250, nota 118. Secondo Monti le scelte operate in sede di conclusione del Trattato di Maastricht avevano ridotto notevolmente le forme di intervento statale per finanziare la spesa sociale: infatti sia l'imposizione di prezzi politici sia il finanziamento in *deficit* risultavano fortemente vincolati dall'instaurazione del mercato comune e dall'approccio restrittivo del c.d. «Patto di stabilità» verso i disavanzi pubblici eccessivi. In tal senso, risultava molto accresciuta la rilevanza dell'altra forma di intervento statale, consistente nell'imposizione di tributi.

<sup>250</sup> Un riferimento all'adozione dei trattati istitutivi dell'OMC si trova nel documento della Commissione europea COM (97) 495, del 1° ottobre 1997, *Towards tax co-ordination in the European Union. A package to tackle harmful tax competition*, par. 10.

<sup>251</sup> La concentrazione sul problema della stabilizzazione dei gettiti tributari nazionali fu anche il frutto del modo piuttosto tiepido in cui gli Stati membri avevano accolto il primo

sfavore, allora, si concentrò non già sulla concorrenza fiscale (o *tax competition*) in sé considerata, bensì su quella concorrenza fiscale dannosa (*harmful tax competition*), attuata mediante misure che falsano in modo «sleale» il gioco della concorrenza, attraendo in modo non trasparente capitali ed imprese di altri Stati membri in pregiudizio degli interessi di questi ultimi <sup>252</sup>. Si elaborò, dunque, un «pacchetto» di misure volte a contrastare l'*harmful tax competition* (c.d. «pacchetto Monti»), che comprendeva l'adozione di un codice di condotta – accordo di natura politica e, in quanto tale, non giuridicamente vincolante per gli Stati membri <sup>253</sup> – che elencava i caratteri essenziali delle misure di agevolazione fiscale non consentite, promuoveva lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità fiscali degli Stati membri <sup>254</sup>; la (ri)presentazione della) proposta di

---

documento del Commissario Monti – vale a dire il citato SEC (96) 487 def., del 20 marzo 1996 – affermando che la vera priorità fosse il contrasto della progressiva erosione delle basi imponibili nazionali delle imposte sui redditi delle società. Si trattava di una reazione sostanzialmente prevenibile, che spinse la Commissione ad enfatizzare il tema del contrasto dell'*harmful tax competition*. Al riguardo vedi le considerazioni di C. SACCHETTO, *La tassazione delle società in Europa tra grandi scenari e realizzazioni concrete*, cit., p. 141-142.

<sup>252</sup> M. MONTI, *How state aid affects tax competition*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 208 definisce tale concorrenza fiscale dannosa come una “*unfair ‘beggar-thy-neighbour’ tax competition*”. Vedi anche F. FICHERA, *Fisco ed Unione europea: l’acquis communautaire*, cit., p. 435-446, F. GALLO, *Mercato unico e fiscalità: aspetti giuridici del coordinamento fiscale*, in *Rassegna tributaria*, 2000, p. 733-739, G. MELIS, voce *Coordinamento fiscale nell’Unione Europea*, cit. Con riferimento al contrasto della concorrenza fiscale dannosa, occorre ricordare anche l’importante documento dell’OCSE del 1998, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, reperibile sul sito *internet* dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico al seguente indirizzo: [http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en\\_2649\\_33745\\_1\\_119666\\_1\\_1\\_37427,00.html](http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_33745_1_119666_1_1_37427,00.html).

<sup>253</sup> Si trattava, in sostanza, di un *gentlemen’s agreement*, riconducibile al *genus* della *soft law* e, in particolare, tra gli atti costituenti uno strumento di governo, atteso che esso prevedeva una cooperazione tra gli Stati membri per l’eliminazione delle misure di *harmful tax competition*. In tal senso vedi H. GRIBNAU, *Per una maggiore legittimazione della soft law nel diritto tributario dell’Unione europea*, relazione al Convegno di studio “*Per una Costituzione fiscale europea*” tenutosi a Bologna il 28 e 29 ottobre 2005, p. 10 del dattiloscritto. Sul tema della *soft law* e sul suo crescente utilizzo nel contesto comunitario, ivi compresa l’area della fiscalità, vedi M. DI STEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 17-35; C. E. McLURE Jr., *Approcci legislativi, giudiziali e di soft law per l’armonizzazione delle imposte sul reddito societario negli Stati Uniti e nell’Unione europea*, relazione alla Conferenza Internazionale “*Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento*” tenutasi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006, p. 16 e ss. del dattiloscritto; B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 5-16; A. POGGI, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, testo dattiloscritto della relazione al convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti “*L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*” tenutosi a Catania il 14 e 15 ottobre 2005, reperibile sul sito *internet* dell’associazione Astrid al seguente indirizzo: [www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm); L. SENDEN, *Soft law in European Community Law*, Oxford, 2004; L. SENDEN, *Soft Law, self-regulation and co-regulation in European law: Where Do They Meet ?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, 2005, fasc. n. 1, p. 1-27, reperibile sul sito *internet* della rivista al seguente indirizzo: <http://www.ejcl.org>; F. SNYDER, «Soft law» e prassi istituzionale nella Comunità europea, in *Sociologia del diritto*, 1993, p. 79-109. Vedi anche M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000, *passim* nonché M. ANTONIOLI, *Le comunicazioni della Commissione fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 41-72.

<sup>254</sup> In particolare, nel codice di condotta si precisava che il contrasto doveva riguardare le “*misure fiscali che hanno o possono avere una sensibile incidenza sull’ubicazione di attività*”

direttiva volta alla soppressione della ritenuta sui pagamenti infragruppo di interessi e *royalties*<sup>255</sup> e la rinnovata proposta di direttiva sulla tassazione degli interessi corrisposti a persone fisiche non residenti nello Stato del soggetto pagatore<sup>256</sup>. Vengono così a delinearci le nuove linee di fondo dell'intervento

---

*imprenditoriali nel territorio della Comunità*” (così il primo periodo del paragrafo A della *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti di Governi degli Stati membri su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese*) e che siano potenzialmente dannose, determinando “un livello d'imposizione effettivo nettamente inferiore, ivi compresa l'imposizione di entità zero, ai livelli generalmente applicati nello Stato membro interessato” (così il primo periodo del paragrafo B del codice di condotta). Tra le misure fiscali sleali rientrano, in particolare, quelle riservate esclusivamente ai non residenti o per transazioni effettuate con non residenti; completamente isolate dall'economia nazionale, in modo da non incidere sulla relativa base imponibile; accordate anche in mancanza di qualsiasi attività economica effettiva all'interno dello Stato membro; che si discostano dai principi generalmente riconosciuti a livello internazionale e, in particolare, dalle norme concordate in sede OCSE; che difettano di trasparenza. Con riferimento alle misure di concorrenza fiscale sleale – come individuate dal rapporto del gruppo «Codice di condotta» (c.d. «rapporto Primarolo») – gli Stati membri si sono (politicamente) impegnati a non introdurre di nuove (obbligo c.d. «di *status quo*») e ad esaminare la propria normativa interna e le prassi esistenti, modificandole, ove necessario, allo scopo di eliminare qualsiasi misura dannosa (obbligo c.d. «di smantellamento»). Sull'interrelazione tra le previsioni del codice di condotta e la normativa in tema di aiuti di Stato – ampiamente utilizzata dalla Commissione per obbligare gli Stati membri ad eliminare i regimi di *harmful tax competition* – sia consentito rinviare ad A. PERSIANI, *Le fonti e il sistema istituzionale*, in AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007, p. 38-47. Vedi anche A. FANTOZZI, *The applicability of state aid rules to tax competition measures: a process of “de facto” harmonization in the tax field?*, in *Tax competition in Europe*, a cura di W. SCHÖN, Amsterdam, 2003, p. 126 e ss.; B. J. KIEKEBELD, *Harmful tax competition in the European Union. Code of Conduct, countermeasures and EU law*, Rotterdam, 2004, p. 78 e ss.; F. NANETTI – G. MAMELI, *The creeping normative role of the EC Commission in the twin-track struggle against State aids and harmful tax competition*, in *EC Tax Review*, 2002, p. 185-191 nonché A. C. SANTOS, *Point J of the Code of Conduct or the Primacy of the Politics over Administration*, in *European Taxation*, 2000, p. 417-421.

<sup>255</sup> Vedi il documento COM (1998) 67 def., del 6 marzo 1998. In dottrina si è parlato, come detto nel testo, di ripresentazione della proposta di direttiva, atteso che essa non divergeva molto da quella avanzata nel 1990 (documento COM (90) 571; vedi la precedente nota n. 238) e ritirata nel 1994 (vedi la precedente nota n. 244). Vedi in tal senso F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, cit., p. 1262, nota n. 150. La direttiva è stata definitivamente adottata, in termini sostanzialmente conformi alla proposta della Commissione, nel 2003 (direttiva del 3 luglio 2003, n. 2003/49/CE).

<sup>256</sup> Vedi il documento COM (1998) 295 def., del 4 giugno 1998. In questo caso, le modifiche rispetto alla precedente proposta di direttiva del 1989 (vedi la precedente nota n. 239) erano sostanziali, posto che – per salvaguardare le diverse esigenze degli Stati membri emerse nelle conclusioni del Consiglio Ecofin del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale (in *G.U.C.E.* C 2 del 6 gennaio 1998, p. 1-6) – la Commissione aveva abbandonato il modello del 1989 fondato sulla previsione di una ritenuta generalizzata in misura non inferiore al 15 per cento ed aveva proposto il c.d. «modello della coesistenza» tra una ritenuta fiscale del 20 per cento sugli interessi e un sistema di comunicazione delle informazioni alle autorità competenti dello Stato membro di residenza del beneficiario. Tuttavia, in seguito gli Stati membri si sono trovati unanimemente concordi – nel Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del giugno 2000 e nel Consiglio Ecofin del novembre 2000 – nell'adottare quale meccanismo-base quello dello scambio di informazioni, al fine di sancire definitivamente il principio della tassazione degli interessi nello Stato di residenza del percettore, e si è consentito soltanto in via eccezionale e transitoria l'applicazione da parte di alcuni Stati di una ritenuta, peraltro in misura crescente negli anni. Tale eccezione, peraltro, è dovuta anche alla circostanza che alcuni Stati membri (Austria e Lussemburgo) sono dotati di disposizioni legislative sul segreto bancario di livello costituzionale. Per la nuova proposta di direttiva da parte della Commissione, basata sul meccanismo dello

comunitario in materia fiscale, rivolto non più ad una armonizzazione delle legislazioni nazionali in chiave di limitazione della sovranità fiscale statale, ma ad un coordinamento dei sistemi fiscali teso ad una stabilizzazione del relativo gettito e ad impedire forme di concorrenza «sleale» sul piano fiscale. Viene dunque meno la logica dell'adeguamento spontaneo «verso il basso» e della competizione tra Stati, in dispregio (*rectius*, in assenza) di regole comuni, atteso che questa dà luogo ad un'allocazione poco efficiente delle risorse, ad una mancanza di equità tanto interstatale quanto tra individui, con la concentrazione dell'imposizione verso quelle tipologie di reddito caratterizzate da minore mobilità della relativa fonte di produzione (quali, tra tutti, il lavoro)<sup>257</sup>.

Nel contesto del mutato approccio alla fiscalità diretta appena descritto, la Commissione europea è tornata, nel 1999, sul progetto di tassazione delle società, incaricando l'(ennesimo) apposito gruppo di esperti di analizzare il sistema di tassazione delle società all'interno dell'Unione europea. Le conclusioni raggiunte da questo gruppo di studio sono formalizzate in un documento dall'eloquente titolo "*Company Taxation in the Internal Market*"<sup>258</sup> e ad esso ha fatto seguito una comunicazione da parte della stessa Commissione<sup>259</sup>. Prescindendo dall'analisi puntuale delle conclusioni raggiunte dal gruppo di esperti, quel che merita evidenziare è il diverso approccio sotteso alle misure proposte dal gruppo rispetto alle distorsioni derivanti dal fenomeno fiscale. Si è adottato, infatti, il c.d.

---

scambio di informazioni, vedi il documento COM (2001) 400 definitivo, del 18 luglio 2001. La direttiva è stata finalmente approvata nel 2003 (direttiva del 3 luglio 2003, n. 2003/48/CE). Sul punto vedi G. MELIS, voce *Coordinamento fiscale nell'Unione Europea*, cit.; F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, cit., p. 1259-1261. Per un'approfondita analisi della direttiva in questione e delle relative legislazioni nazionali di attuazioni vedi gli atti del convegno "*Implementation of the Council Directive 2003/48/CE of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest Payment*" organizzato dalla *European Association of Tax Law Professors* (EATLP) e tenutosi a Budapest dal 1° al 3 giugno 2006.

<sup>257</sup> Al riguardo vedi W. SCHÖN, *Tax competition in Europe – the legal perspective*, in *EC Tax Review*, 2000, p. 91 e ss. Per una visione critica dell'approccio adottato dalle istituzioni comunitarie e, quindi, in favore della competizione fiscale e dell'integrazione europea sotto la guida «invisibile» del mercato vedi R. A. SOMMERHALDER, *Harmful tax competition or harmful tax harmonization*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 244-251. Comunque, l'esponente più autorevole di questa corrente di pensiero è senza dubbio il prof. Sijbren Cnossen. Al riguardo, vedi, *ex multis*, S. CNOSSEN, *Tax structure developments*, in AA.VV., *Tax Coordination in the European Community*, a cura di S. CNOSSEN, Deventer, 1987, p. 19-55; S. CNOSSEN, *Quale è il grado di armonizzazione nella Comunità europea?*, in AA.VV., *Esperienze straniere e prospettive per l'ordinamento tributario italiano*, Padova, 1989, p. 105-124; S. CNOSSEN – A. L. BOVENBERG, *A better alternative*, in AA.VV., *Harmonization of company taxation in the European Community*, Rotterdam, 1992, p. 33-46. Per considerazioni critiche da parte della dottrina statunitense sull'attività di contrasto dell'*harmful tax competition* portata avanti in seno all'OCSE vedi A. TOWNSEND JR., *The global schoolyard bully: the Organisation for Economic Co-operation and Development's coercive efforts to control tax competition*, in *Fordham International Law Journal*, 2001-2002, p. 215-258; E. J. VAUGHN, *Twenty-first century pirates of the Caribbean: how the Organization for Economic Cooperation and Development robbed fourteen Caricom countries of their tax and economic policy sovereignty*, in *University of Miami Inter-American Law Review*, 2002-2003, p. 1-50.

<sup>258</sup> Vedi il documento SEC (2001) 1681, del 23 ottobre 2001, *Commission Staff Working Paper – Company Taxation in the Internal Market*.

<sup>259</sup> Vedi il documento COM (2001) 582 definitivo, del 23 ottobre 2001, *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*.

approccio delle «two-tracks», proponendo da un lato misure mirate e riferite al singolo ostacolo e, dall'altro lato – e in coerenza con il «global approach» portato avanti dalla Commissione – soluzioni che affrontano globalmente la problematica fiscale. Tra queste ultime, particolare enfasi è stata posta sullo strumento del consolidato fiscale; enfasi agevolata anche dal progressivo diffondersi di tale strumento nelle legislazioni fiscali nazionali. In particolare, senza esprimere una chiara preferenza verso un modello di consolidamento <sup>260</sup>, la Commissione ha proposto l'adozione di un regime fiscale con base imponibile consolidata per le imprese con attività di dimensioni comunitarie, considerandolo uno strumento in grado di eliminare “realmente e sistematicamente [...] la maggior parte degli ostacoli fiscali alle attività economiche transfrontaliere nel mercato unico” <sup>261</sup>. Si tratta del noto progetto di *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), che dovrebbe portare alla definizione di un regime opzionale di consolidamento degli imponibili per le imprese che operano su base transnazionale <sup>262</sup>. I nodi relativi alla definizione di tale regime non sono del tutto risolti e la proposta di direttiva – che, sulla base delle ultime indicazioni, dovrebbe giungere nel corso del 2008 <sup>263</sup> – costituirà un importante banco di prova per i principi fondamentali dell'imposizione societaria a livello europeo e, più in generale, per i delicati rapporti di equilibrio tra la Commissione ed il Consiglio.

---

<sup>260</sup> Ricordiamo che i modelli di consolidato fiscale maggiormente diffusi a livello europeo sono essenzialmente tre: (i) *Fiscal Unit System*; (ii) *Group Contribution System* e (iii) *Group Relief System*. Il primo si fonda sull'attribuzione di un'autonoma soggettività ai fini tributari al gruppo, il secondo su un meccanismo di contribuzione degli utili tra le società del gruppo, il terzo su un meccanismo di trasferimento delle perdite tra le medesime società. Il primo modello è adottato da pochi Stati (ad es. i Paesi Bassi), il secondo è diffuso principalmente tra i Paesi dell'area scandinava, il terzo è adottato dal Regno Unito. Merita ricordare come tanto il sistema scandinavo quanto quello inglese siano stati recentemente esaminati – in chiave di compatibilità con le libertà fondamentali garantite dal trattato CE – dalla Corte di giustizia, la quale ne ha, in sostanza, riconosciuto la «compatibilità». Vedi la sentenza del 13 dicembre 2005, relativa alla causa C-446/03, *Marks & Spencer* e la sentenza del 18 luglio 2007, relativa alla causa C-231/05, *Oy AA*. Sui diversi modelli di consolidato in chiave comunitaria vedi B. WIMAN, *Equalizing the Income Tax Burden in a Group of Companies*, in *Intertax*, 2000, p. 352-359.

<sup>261</sup> Così il documento COM (2001) 582 definitivo, del 23 ottobre 2001, cit., p. 16.

<sup>262</sup> Parallelamente al progetto della CCCTB, la Commissione ha portato avanti anche uno studio relativo ad un regime fiscale dedicato alle imprese – sempre operanti su base europea – di dimensioni medie e piccole. Si tratta del progetto della *Home State Taxation* (HST), secondo cui la determinazione del reddito imponibile delle diverse società del gruppo dovrebbe avvenire in base alle regole fiscali previste dallo Stato di residenza della società controllante. Successivamente, vi dovrebbe essere una riallocazione della base imponibile complessiva in capo alle singole società controllate non residenti, le quali, quindi, scontenterebbero la tassazione in base alle aliquote vigenti nel relativo Stato di residenza. Sull'*Home State Taxation* rinviamo allo studio – da cui il progetto trae origine – di S. O. LODIN – M. GAMME, *Home State Taxation*, Amsterdam, 2001.

<sup>263</sup> Vedi il documento COM (2007) 223 definitivo, del 2 maggio 2007, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo – Attuazione del programma comunitario per l'aumento della crescita e dell'occupazione e il miglioramento della competitività delle imprese europee: Ulteriori progressi compiuti nel 2006 e prossimi passi verso una proposta in materia di base imponibile consolidata comune per le società (CCCTB)*, p. 8.



## II CAPITOLO

### IMPOSIZIONE SULLE SOCIETÀ E IMPOSIZIONE SUI SOCI

SOMMARIO: II.1. L'imposizione sulle società tra principio di capacità contributiva ed analisi economica. – II.2. L'imposizione sulle società ed il problema della sua integrazione con l'imposizione personale sui soci. – II.2.1. Forme di integrazione a livello dell'imposta sulle società. – II.2.2. Forme di integrazione a livello dell'imposizione personale sui soci. – II.3. Imposizione sulle società ed imposizione personale sui soci nella politica fiscale comunitaria: la rilevanza degli aspetti internazionali delle diverse forme di integrazione. – II.3.1. Dal c.d. «Rapporto van den Tempel» alla proposta di direttiva del 1975. – II.3.2. Fallimento dell'armonizzazione e «*piecemeal approach*» tra declino dell'integrazione fiscale c.d. «positiva» e prime affermazioni dell'integrazione fiscale c.d. «negativa». – II.3.3. La fase del coordinamento fiscale: la preminenza dell'integrazione fiscale c.d. «negativa». – II.3.3.1. Non discriminazione e non restrizione nella prospettiva dello Stato di residenza dell'azionista. – II.3.3.2. Non discriminazione e non restrizione nella prospettiva dello Stato della fonte dei dividendi. – II.3.3.3. Rapporti tra diritto comunitario e convenzioni internazionali nella recente giurisprudenza comunitaria tra approccio c.d. «pan-europeo» e ripartizione delle potestà impositive nazionali. – II.3.4. Preminenza dell'integrazione fiscale c.d. «negativa», assenza di un modello di integrazione tra imposta sulle società e imposta personale sui soci e necessità di una nuova spinta verso l'integrazione fiscale c.d. «positiva».

**II.1. L'imposizione sulle società tra principio di capacità contributiva ed analisi economica.** – L'imposizione sui redditi delle società, ormai diffusa nella maggior parte degli Stati della comunità internazionale, prese forma all'inizio del secolo scorso negli Stati Uniti d'America. In particolare, salvo alcuni tentativi precedenti <sup>264</sup>, l'istituzione e la disciplina organica della *Corporation Income Tax* a livello statale risale al 1911 ed è dovuta al legislatore dello Stato del Wisconsin. A livello federale, l'imposta fu introdotta nel 1909, assumendo come base imponibile il reddito netto delle società per azioni, tassato con un'aliquota estremamente moderata (1 per cento). Tuttavia, l'aspetto maggiormente interessante riguarda le circostanze che accompagnarono l'introduzione di tale imposta: a differenza di quel che si potrebbe ritenere in prima battuta, l'imposta sul reddito delle società fu prevista non già quale parte di un disegno organico e razionale di riforma tributaria, bensì come un espediente funzionale al mero reperimento di risorse finanziarie necessarie per bisogni contingenti. In particolare, essa fu introdotta a livello federale negli Stati Uniti quale tributo sostitutivo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita nel 1894 e che era stata *medio tempore* dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema, in quanto la Costituzione nordamericana non consentiva alla Federazione di prelevare una tale imposta. Per colmare le necessità di gettito, il Congresso, nel 1909, istituì la

---

<sup>264</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle norme introdotte nello Stato della Pennsylvania nel 1864 e nello Stato del Tennessee nel 1871. Merita ricordare, inoltre, come alcuni Stati della Federazione degli Stati Uniti applicassero fin dall'inizio dell'Ottocento un'imposta speciale sulle imprese come le banche, le società di assicurazioni e di trasporti ferroviari, che operavano in determinati settori economici in base ad una licenza statale, che attribuiva alle società stesse particolari privilegi. Per un inquadramento storico della *Corporation Income Tax* statunitense e della sua progressiva diffusione nei diversi Stati della Federazione vedi E. R. A. SELIGMAN, *Essays in Taxation*, New York, 1925, cap. VI.

*Corporate Excise Tax on the privilege of doing Business*, giustificata dalla particolare condizione di cui godevano le società di capitali e che, ad onta del nome, sottoponeva a tassazione il reddito netto delle società. Lentamente e spesso a seguito della trasformazione di altri tributi <sup>265</sup>, l'imposta sul reddito delle società si è progressivamente diffusa in moltissimi Stati, dapprima per soddisfare contingenti esigenze di gettito e poi, sempre di più, quale tributo facente parte di un più ampio sistema impositivo a carattere personale.

Le motivazioni meramente contingenti sottese all'istituzione dell'imposta sulle società non sono casuali ed aiutano a comprendere le diverse tesi dottrinali relative alla giustificazione sul piano tanto giuridico quanto economico dell'imposta. Seppur con le necessarie approssimazioni dovute all'estrema diversità delle opinioni degli autori, possono distinguersi tre correnti interpretative: coloro che giustificano l'imposta in base alla capacità contributiva autonoma delle società, coloro che la considerano come un fattore di integrazione del sistema tributario e, infine, coloro che vi vedono uno strumento di controllo dell'economia. Non possono inoltre trascurarsi gli oppositori *tout court* dell'imposta sulle società, che la ritengono, in sostanza, un'imposta irrazionale.

In una prospettiva più spiccatamente giuridica si colloca la prima delle dette posizioni interpretative, secondo cui la personalità giuridica autonoma che l'ordinamento attribuisce alle società di capitali costituirebbe indice e substrato non solo della loro autonomia economica ma anche di una capacità contributiva distinta da quella dei soci. In Italia, il primo convinto sostenitore di tale tesi fu il Griziotti, secondo cui *“anche quando la collettività sia costituita da individui che cooperano per il raggiungimento di fini economici comuni, l'associazione crea un organismo che rappresenta una forza economica, sociale e politica, superiore a quella che hanno, sommati insieme, i singoli associati. Esso con la propria attività, se è diversa dalla attività dei membri che la compongono, partecipa ai vantaggi che derivano dall'azione dello Stato e della società per la sua prosperità e per il raggiungimento dei suoi propri fini”* <sup>266</sup>. In questo senso, la capacità contributiva autonoma degli enti societari ha la propria causa nel fatto che gli enti collettivi partecipano ai benefici derivanti dallo Stato e dalla società come produttori (si pensi alle imprese di pubblica utilità) o, al contrario, come consumatori di ricchezza (si pensi agli istituti di istruzione, beneficenza o ricreazione). Si tratta di una posizione che muove da una concezione del principio di capacità contributiva sganciata rispetto al principio del sacrificio – coloro che, al contrario, collegano tali principi ed intendono il principio di capacità contributiva come perequazione dei sacrifici tributari e come indice di sacrificio affermano che soltanto le persone fisiche sono in grado di sentire il peso del prelievo sul loro tenore di vita <sup>267</sup> – e che, seppur con le diverse sfaccettature

---

<sup>265</sup> Anche in Italia la prima imposta sulle società nacque nel 1862 come «imposta di negoziazione», per sottoporre ad imposizione le azioni che non assolvevano l'imposta di registro. Vedi, al riguardo, C. COSCIANI, *Le vicende della nominatività obbligatoria in Italia*, in *Rivista di politica economica*, 1950, p. 153-178.

<sup>266</sup> B. GRIZIOTTI, *Principi di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova, 1929, p. 283-290. Vedi anche B. GRIZIOTTI, *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, 1955, p. 102, nonché B. GRIZIOTTI, *Nuovi orientamenti nei sistemi tributari*, in *Studi di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Milano, 1956, p. 439-442.

<sup>267</sup> Si tratta di una posizione che muove da una concezione del principio di capacità contributiva fondata sulle elaborazioni proprie della scienza delle finanze. Al riguardo vedi, in

derivanti dall'evoluzione interpretativa del principio di capacità contributiva, è stata ripresa dalla dottrina più recente, che ha affermato che l'obbligo di concorrere alle pubbliche spese vale non solo per le persone giuridiche ma, più in generale, per tutte le organizzazioni aventi una propria autonomia economica <sup>268</sup>. Tra gli autori stranieri più autorevoli che hanno sostenuto l'autonoma capacità contributiva degli enti societari ci limitiamo a ricordare il Colm, secondo cui l'imposta sulle società deve intendersi come imposta sulla società stessa e non sugli azionisti, posto che solo una minoranza esercita diretta influenza nella gestione aziendale e che il possesso di azioni per la maggior parte dei soci non è altro che una modalità di investimento <sup>269</sup>; lo Studenski, che fa riferimento al concetto di *impersonal ability* <sup>270</sup> e lo Jarach, che vede l'autonomia della società nella eterogeneità del gruppo degli azionisti che la compongono, fenomeno analogo a quello dello Stato, in cui finalità ed interessi sorgono dalla lotta fra le varie classi sociali che lo compongono <sup>271</sup>.

Come accennato, si è anche sostenuto <sup>272</sup> che l'imposta sulle società costituisce un fattore di integrazione del sistema tributario ed avrebbe, in questo senso, una funzione complementare rispetto ad altri tributi. Si tratterebbe, cioè, di

---

particolare, E. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1961, p. 377 e ss., il quale nega la comparabilità tra la posizione degli individui e quella degli enti collettivi. Critico nei confronti della tesi della capacità contributiva autonoma degli enti societari è anche C. COSCIANI, *Scienza delle finanze*, Torino, 1991, p. 319-320, secondo cui l'eventuale imposta speciale sul reddito delle società si giustificerebbe nella prospettiva del principio di capacità contributiva soltanto laddove colpisse il solo sovrareddito, il reddito cioè eccedente il reddito normale e derivante da una maggiore redditività delle società di capitali dovuta, ad esempio, alla possibilità per queste ultime di produrre in base ad economie di scala ovvero di profittare di eventuali condizioni di monopolio. Per una illustrazione più analitica delle tesi di Cosciani, vedi anche ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, Roma, 1986, p. 17-20.

<sup>268</sup> In tal senso, vedi F. MOSCHETTI, voce *Capacità contributiva*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. V, p. 7. Vedi anche F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973, p. 223, nota n. 21. Condividono la tesi della capacità contributiva autonoma degli enti societari anche C. ARENA, *Fondamento e natura di un'imposta speciale sulle società*, in AA.VV., *Natura ed effetti economici di un'imposta sulle società*. Atti del I Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, Milano, 1955, p. 21 e ss.; F. FORTE, *Alcune riflessioni di teoria e politica finanziaria a proposito della nuova imposta sulle società di capitali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1954, p. 247-250; A. PESENTI, *La capacità contributiva delle società*, in AA.VV., *Studi in memoria di Benvenuto Griziotti*, Milano, 1959, p. 357-372; S. STEVE, *Appunti sulle società per azioni nella teoria finanziaria*, in AA.VV., *Studi in memoria di Benvenuto Griziotti*, Milano, 1959, p. 435-444; E. VANONI, *L'imposta personale sul reddito e gli utili di società non distribuiti*, in AA.VV., *Studi in memoria di Guglielmo Masci*, Milano, 1943, vol. II. Vedi anche, più recentemente, R. SCHIAVOLIN, *Natura del tributo: funzione e caratteri generali*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle persone giuridiche. Imposta locale sui redditi*, in AA.VV., *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, diretta da F. TESAURO, Torino, 1996, p. 18 e ss.

<sup>269</sup> Vedi G. COLM, *The Corporation and the Corporate Income in the American Economy*, in *American Economic Review*, 1954, p. 486-503.

<sup>270</sup> Vedi P. STUDENSKI, *Toward a Theory of Business Taxation*, in *The Journal of Political Economy*, 1944, p. 632-639. Vedi anche S. REAMON, *The Philosophy of the Corporate Tax*, Dublino, 1970, p. 35 e ss.

<sup>271</sup> Vedi D. JARACH, *Finanzas publicas*, Buenos Aires, 1978, p. 408 e ss., nonché D. JARACH, *Finanzas publicas y derecho tributario*, Buenos Aires, 1983, p. 520 e ss.

<sup>272</sup> Ne riferiscono C. ARENA, *Fondamento e natura di un'imposta speciale sulle società*, cit., p. 10 e ss. e C. COSCIANI, *Scienza delle finanze*, cit., p. 320-322.

un'imposta destinata ad evitare i salti d'imposta propri di taluni tributi e che concorrerebbe alla formazione di quello che, secondo il De Viti de Marco, è l'organismo tributario, vale a dire il sistema tributario complessivo <sup>273</sup>. In particolare, l'imposta sulle società sarebbe volta a compensare una sorta di «rendita fiscale» dovuta ad esenzioni, elusioni e deviazioni dal concetto di reddito di cui le imprese costituite in forma societaria possono «godere», come, ad esempio, avviene in relazione alle imposte che colpiscono i trasferimenti patrimoniali a titolo oneroso o gratuito. In questo senso, l'imposta sulle società costituirebbe, per certi versi, una sorta di tributo sostitutivo di altri tributi discriminatori a scapito dei soggetti non societari; discriminazioni non eliminabili mediante riforme dei corrispondenti tributi e pertanto «sostituite» da un'imposta sul reddito netto prodotto dalle società stesse. Si tratta di un'impostazione che è stata profondamente criticata da diversi studiosi, che hanno obiettato, tra l'altro, come la misura del tributo sostitutivo sarebbe determinata in modo forfetario (e non corrispondente ai tributi sostituiti e discriminatori a favore delle società) e che l'imposta inciderebbe sulla posizione non già dei soggetti che non hanno scontato i tributi sostituiti (vale a dire gli azionisti), bensì dell'impresa e, a causa dei meccanismi di traslazione economica, degli acquirenti dei beni prodotti dall'impresa stessa <sup>274 275</sup>.

Altri autori <sup>276</sup> hanno sostenuto che l'imposta sulle società troverebbe una giustificazione soprattutto extrafiscale, vale a dire come strumento di politica economica generale e di controllo sociale dell'economia. In questo senso, l'imposta risulta funzionale al riequilibrio del sistema economico in presenza di squilibri degli investimenti nonché alla promozione ed al mantenimento della concorrenza, discriminando contro le grandi imprese che tendono a rendere

---

<sup>273</sup> Vedi A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, Torino, 1939, *passim*.

<sup>274</sup> Per una più ampia illustrazione delle critiche a tale inquadramento dell'imposta sulle società, vedi C. COSCIANI, *Scienza delle finanze*, cit., p. 320-322 nonché ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 20-25.

<sup>275</sup> Quale giustificazione meramente «politica» si è anche affermato che l'imposta sulle società si proporrebbe di attuare una discriminazione qualitativa dei redditi, colpendo in misura più elevata quelli di puro capitale rispetto ai redditi di lavoro, ed attraverso questa discriminazione qualitativa accentuerebbe la progressività del sistema tributario, in ossequio alla previsione dell'art. 53, comma 2, della Costituzione. In questo senso vedi la relazione del Ministro delle Finanze Zoli al disegno di legge concernente l'istituzione di un'imposta sulle società e modificazioni in materia di imposte indirette sugli affari presentato al Senato della Repubblica nella seduta del 26 gennaio 1954; relazione riprodotta in ASSONIME, *L'imposta sulle società. Quaderno n. XXI dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, Roma, 1954, p. 9-17. In senso critico nei confronti di questa giustificazione, vedi ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 23-25, secondo cui l'imposta sulle società comunque colpirebbe soltanto uno dei vari redditi di capitale, senza contare che il processo di traslazione finisce con il riversare il suo onere sui consumatori o sui lavoratori e non sui percettori di reddito.

<sup>276</sup> Vedi R. GOODE, *The Corporation Income Tax*, New York, 1951, p. 38 e 205; R. W. LINDHOLM, *Public Finance and Fiscal Policy*, Washington, 1950, p. 510 e ss.; J. R. PETRIE, *The Taxation of Corporate Income in Canada*, Toronto, 1952, p. 105-111; R. E. SLITOR, *The Role of Corporate Income Taxation*, in *National tax journal*, 1954, p. 227-239. Per gli autori italiani vedi C. ARENA, *Fondamento e natura di un'imposta speciale sulle società*, cit., p. 35-35 nonché E. VANONI, *L'imposta personale sul reddito e gli utili di società non distribuiti*, cit., p. 17.

imperfetti i meccanismi concorrenziali. Si tratta, in effetti, di giustificazioni di carattere più spiccatamente «politico», anche se soprattutto la finalità di riequilibrio del sistema economico può ritenersi apprezzabile sotto il profilo dell'ordinamento giuridico generale e può attuarsi mediante una discriminazione delle aliquote d'imposta relative, rispettivamente, agli utili accantonati e agli utili distribuiti.

Quanto alla posizione contraria alla stessa istituzione dell'imposta sulle società, essa annovera diversi studiosi tanto italiani quanto stranieri che, in sostanza, ritengono l'imposta un prelievo anomalo e poco razionale. Così si ha la tesi c.d. «cinica» riferita dal Colm<sup>277</sup>, secondo cui l'imposta è un mero espediente fiscale, in quanto è in grado di assicurare un elevato gettito con un basso costo di gestione ed un impatto soggettivamente limitato<sup>278</sup> ovvero la posizione estremamente critica dell'Euzéby, secondo cui si tratta di un'«*imposta necessariamente subita dalle persone fisiche, ma al termine di un processo di traslazione imprevedibile per il legislatore; imposta che presenta tali possibilità di evasione e di frode che il suo tasso non ha alcun significato; imposta senza fondamento serio; l'imposta sulla società sembra, infine, uno strumento di illusione e di mistificazione; ma in nessun caso come un fattore di giustizia fiscale*»<sup>279</sup>. In Italia, la voce maggiormente critica nei confronti dell'imposta sulle società è stata certamente quella dell'Einaudi<sup>280</sup>, secondo cui il concetto di personalità giuridica «è un fantoccio, che servirà ad altri fini, ma nel campo fiscale non ci aiuta a spiegare la realtà», in quanto per essere contribuenti bisogna essere degli individui senzienti, i fantocci non possono essere contribuenti per virtù propria, ma lo diventano per delegazione di uomini vivi. In questo senso, secondo l'Einaudi, la società non è altro che un esattore per conto dello Stato, a carico dei veri contribuenti, uomini singoli, vivi e reali; società cui si attribuisce il ruolo di contribuente per creare l'illusione per cui taluni contribuenti ritengono di non pagare i relativi tributi, atteso che l'azionista medio non legge i bilanci, non va alle assemblee dei soci, ed in buona fede crede di non pagare l'imposta sui dividendi. Allora, secondo l'illustre Autore, le società dovrebbero pagare quelle stesse imposte che avrebbero dovuto essere pagate dai contribuenti azionisti, quelle imposte cioè relative alle somme che l'azionista riceve a titolo di dividendo o di rimborso in più del capitale versato. Tale posizione elaborata dall'Einaudi già nei primi anni del secolo scorso, venne ripresa ed approfondita nel 1926<sup>281</sup>, in occasione del disegno di legge di riforma tributaria del Ministro delle Finanze Meda, secondo il quale l'imposta sulle società doveva commisurarsi agli utili effettivamente erogati, a qualsiasi titolo. Dalla esposta posizione di questa autorevole dottrina emerge, dunque, il problema del collegamento tra l'imposta sulle società e l'imposta personale sui soci: ciò che preoccupa, in sostanza, è la

---

<sup>277</sup> Vedi G. COLM, *The Corporation and the Corporate Income in the American Economy*, cit., p. 486-503.

<sup>278</sup> Con la conseguenza che incide su un numero relativamente piccolo di elettori.

<sup>279</sup> Così E. EUZÉBY, *L'incidence de l'impôt sur les sociétés: L'enjeu du problème*, in *Revue de science financière*, 1976, p. 935.

<sup>280</sup> Vedi L. EINAUDI, *Le premesse dottrinali della riforma del regime fiscale sulle società per azioni*, in *Rivista delle società commerciali*, 1911, p. 417-429.

<sup>281</sup> Vedi L. EINAUDI, *La riforma del metodo di tassazione delle società per azioni*, Torino, 1926, p. 30-51.

doppia imposizione del risparmio, la discriminazione a sfavore del reddito prodotto mediante l'investimento in società<sup>282</sup>.

**II.2. L'imposizione sulle società ed il problema della sua integrazione con l'imposizione personale sui soci.** – Il tema del rapporto tra imposizione sugli utili prodotti dalla società e imposizione sui dividendi da questa distribuiti ai soci costituisce uno dei profili più indagati dalla dottrina tributaria, al punto che, secondo alcuni autori<sup>283</sup>, le questioni attinenti alla doppia imposizione sugli utili distribuiti hanno finito per generare una distorta prospettiva nell'indagine della capacità contributiva autonoma degli enti societari.

Quanto al collegamento tra le due forme di imposizione, è ben possibile che il legislatore decida di non prevederlo: si tratta del sistema c.d. «classico»<sup>284</sup>, in cui i due livelli di imposizione mantengono regimi autonomi (c.d. «*separate entity system*»)<sup>285</sup>. Il sistema classico, applicato fino a pochi decenni orsono nella generalità degli Stati, consiste nel commisurare l'imposta al reddito complessivo della società, senza alcuna discriminazione relativa alla destinazione dell'utile d'esercizio – tassato, quindi, allo stesso modo sia in caso di accantonamento sia in caso di distribuzione – ed includendo nel reddito complessivo del socio, ai fini della relativa imposta personale, il dividendo percepito. Si è generalmente affermato che il sistema classico si caratterizza per la neutralità rispetto alla destinazione dell'utile di esercizio, per lo stimolo all'indebitamento quale metodo di finanziamento dell'impresa e per la positiva incidenza sulla progressività dell'imposta di riferimento<sup>286</sup>.

Quanto al primo aspetto – vale a dire la pretesa neutralità rispetto alla destinazione dell'utile di esercizio – si è dimostrato che si tratta di una caratteristica riscontrabile se il sistema classico è considerato *ex se*, ma non anche

---

<sup>282</sup> Tale preoccupazione emerge in modo ancor più evidente nelle parole di G. BORGATTA, *Le società come enti giuridico-sociali e come enti economici*, in *Rivista delle società commerciali*, 1912, p. 98-104, secondo cui il legislatore può tassare due (o anche più) volte i redditi netti che gli individui conseguono con la forma di società, “*ma rimane sempre il dato obiettivo che in tale caso viene ad essa (società) fatto un trattamento in peggio nei confronti degli altri, che si tassa due volte lo stesso reddito*”.

<sup>283</sup> Vedi in tal senso G. ZIZZO, *Reddito delle persone giuridiche (imposta sul)*, in *Rivista di diritto tributario*, 1994, p. 620, nota n. 1.

<sup>284</sup> La denominazione di sistema classico fu introdotta nel 1970 nel citato documento della Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 7.

<sup>285</sup> L'applicazione del sistema classico si verifica, per esempio, negli Stati Uniti dove, però, sono previsti alcuni meccanismi volti a limitare il fenomeno della doppia imposizione. Al riguardo, vedi C. SACCHETTO, *Strumenti di tassazione dei redditi transnazionali. La disciplina comunitaria*, Atti del Convegno “*La tassazione dell'impresa multinazionale nell'Unione europea*”, tenutosi a Siena il 24 e 25 gennaio 2003, Roma, 2005, p. 152, nota n. 29. Una versione più pura del sistema classico – vale a dire senza alcuna forma di attenuazione della doppia imposizione – era applicata negli anni Settanta nei Paesi Bassi, come riferiscono M. SATO – R. M. BIRD, *International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders*, in *International Monetary Fund Staff Papers*, 1975, p. 387-388. Gli stessi Autori riferiscono anche – a p. 387, nota n. 9 – che, alla metà degli anni Settanta, il sistema classico era adottato anche dal Lussemburgo, dalla Svizzera (limitatamente all'imposizione federale sul reddito delle società) e, con alcune modifiche di secondaria rilevanza, da Danimarca, Islanda e Svezia.

<sup>286</sup> Al riguardo, vedi anche il documento della Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit.

se lo si inserisce nel più ampio contesto delle dinamiche economiche ed imprenditoriali. In particolare, la gran parte delle società di capitali – specialmente se le relative azioni risultano negoziate sui mercati azionari – ha interesse a mantenere politiche di distribuzione dei dividendi tendenzialmente stabili nel tempo, conferendo all'impresa un'immagine esterna «rassicurante», ciò che va a beneficio della società stessa nei rapporti tanto con gli azionisti quanto con i soggetti finanziatori, quali, tipicamente, le banche<sup>287</sup>. Partendo da questo assunto – cioè il carattere tendenzialmente costante delle politiche di distribuzione dei dividendi – si è dimostrato che tale stabilità viene mantenuta, negli esercizi in cui i risultati economici non sono stati brillanti, a scapito degli utili accantonati in precedenti esercizi e che, più in generale, le società procedono ad accantonare gli utili conseguiti solo se essi superano una certa percentuale del patrimonio netto<sup>288</sup>. Nel caso in cui gli utili non raggiungano tale soglia, le società privilegiano, per i motivi appena esposti, la distribuzione degli utili agli azionisti. Se così è, si è affermato che l'imposta sul reddito delle società laddove sia meramente giustapposta all'ordinaria imposizione personale sul socio – senza alcuna forma di collegamento e realizzando, quindi, il sistema classico – incide sull'utile disponibile per la distribuzione, con la conseguenza che la predetta stabilità della politica distributiva viene perseguita a maggiore discapito degli utili accantonati (in precedenza) che non degli utili distribuibili<sup>289</sup>.

A ciò si aggiunga che anche il preteso effetto positivo sulla progressività dell'imposta personale non sempre si verifica: si è affermato, al contrario, che l'imposta sulle società riduce il grado di progressività della medesima, posto che la misura proporzionale dell'imposta sulle società fa sì che gli utili distribuibili scontino la medesima imposizione a prescindere dalla circostanza che essi siano successivamente distribuiti a soci con aliquote personali più basse – i quali, in assenza dell'imposizione sulle società, avrebbero assoggettato i dividendi percepiti, quantomeno marginalmente, ad aliquote più ridotte – ovvero a soci con aliquote personali più elevate<sup>290</sup>. In questo senso, l'onere complessivo delle due imposte – sul reddito delle società e personale sui soci – risulta meno progressivo dell'imposta personale considerata in modo isolato.

---

<sup>287</sup> Tale stabilità della politica distributiva è stata particolarmente indagata dalla letteratura finanziaria di lingua inglese. Vedi, *ex multis*, R. J. BRISTONS – C. P. TOMKINS, *The Impact of the Introduction of Corporate Tax upon Dividends Policies of United Kingdom Companies*, in *The Economic Journal*, 1970, p. 617-637; J. BRITTAN, *Corporate Dividend policy*, Washington, 1966, *passim*; T. LANCASTER, *Business Saving and Normal Income*, in *The Review of Economic Studies*, 1963, p. 203-216; J. LINTNER, *Distribution of Incomes of Corporations among Dividends, Retained Earnings and Taxes*, in *The American Economic Review*, 1956, p. 97-113. Vedi anche M. R. FISHER, *L'épargne et les profits des entreprises dans l'hypothèse du «revenu permanent»*, in *Economie appliquée*, 1957, p. 1 e ss.

<sup>288</sup> Al riguardo, vedi l'indagine condotta nel periodo 1915-1943 da S. P. DOBROVOLOSKY, *Capital Income Retentions 1915-1943*, New York, 1951, p. 20 e ss.

<sup>289</sup> Per tali conclusioni, vedi ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 84-89.

<sup>290</sup> Sul punto, vedi C. E. McLURE Jr., *Must corporate income be taxed twice?*, Washington, 1979, p. 22 e ss. nonché A. SCOTTO, *Gli aspetti tecnici e gli effetti economici delle varie forme di un'imposta sulle società di capitali*, in AA.VV., *Natura ed effetti economici di un'imposta sulle società*. Atti del I Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, Milano, 1955, p. 149 e ss.

Quanto alle ripercussioni – in termini non neutrali – sulla politica di finanziamento dell’impresa, non può porsi in dubbio che il sistema classico costituisce un incentivo per l’indebitamento, posto che gli interessi passivi risultano tendenzialmente deducibili nella determinazione del reddito imponibile, a differenza di quanto avviene con i dividendi distribuiti. Con la conseguenza che il capitale di credito risulta meno «costoso» del capitale di rischio.

In ogni caso, a prescindere dalle predette osservazioni in tema di conseguenze economiche, l’obiezione più rilevante mossa nei confronti del sistema classico è da sempre stata relativa alla doppia imposizione sul reddito distribuito dalla società <sup>291</sup>. Per questo motivo si sono sviluppate varie forme di integrazione tra imposizione sulle società e imposizione personale sui soci volte ad eliminare o, quantomeno, ad attenuare tale forma di doppia imposizione economica <sup>292</sup>. Nell’esaminare brevemente tali diverse soluzioni, ci sembra opportuno distinguerle a seconda che esse realizzino l’integrazione tra le imposte a livello societario, vale a dire mediante uno sgravio dell’onere considerato eccessivo effettuato in sede di imposta sulle società, ovvero a livello dell’imposta personale sul reddito complessivo del socio percettore del dividendo.

---

<sup>291</sup> Vedi, tuttavia, ASSONIME, *Aspetti economici dell’imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell’Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 93-96 in cui si precisa che un vero e proprio fenomeno di doppia (o, meglio, plurima) imposizione si verifica solo con riferimento al caso di società che detenga nel proprio portafoglio azioni di un’altra società, in quanto l’imposta sulle società include nella base imponibile tutti i ricavi, indipendentemente dalla loro natura ed origine, e pertanto, anche se hanno già assolto la stessa imposta in capo ad un’altra società. Con riferimento, invece, all’imposizione dell’utile d’esercizio in capo alla società e alla tassazione del medesimo utile, sotto forma di dividendo, in capo al socio, si afferma l’improprietà della locuzione «doppia imposizione», atteso che si ha riguardo ad imposte diverse e che l’imposta sulle società si trasla, sotto il profilo economico, non già sull’azionista, bensì su soggetti diversi (soprattutto, i consumatori).

<sup>292</sup> Sul problema della doppia imposizione dei dividendi e sui vari metodi di integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale la bibliografia è assai vasta. Ci limitiamo a ricordare G. BREAK – J. A. PECHMAN, *Relationship between the Corporation and Individual Income Taxes*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 341-352; R. GOODE, *The Corporation Income Tax*, cit.; R. M. HAMMER, *The Taxation of Income from Corporate Shareholders: Review of Present Systems in Canada, France, Germany, Japan and the U.K.*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 315-334; C. LOWELL HARRISS, *Tax Equity and the Need for Capital: with Special Reference to Income from Corporate Shareholdings*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 292-300; C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, in *Harvard Law Review*, 1975, p. 532-582; C. E. McLURE Jr. – S. S. SURREY, *Integration of Income Taxes: Issues for Debate*, in *Harvard Business Review*, 1977, p. 169-181; C. E. McLURE Jr., *The Case for Integrating the Income Taxes*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 257-264; C. E. McLURE Jr., *Must corporate income be taxed twice?*, cit.; G. H. PARTINGTON – R. H. CHENHALL, *Dividends, Distortion and Double Taxation*, in *Abacus*, 1983, p. 3-13; J. R. PETRIE, *The Taxation of Corporate Income in Canada*, cit.; E. M. ROBLES – J. A. ORZA FERNANDEZ, *La integración de los impuestos sobre la renta y sobre sociedades*, Madrid, 1953; R. SAPPIDEEN, *Imputation of the Corporate and Personal Income Tax: Is It Chasing One’s Tail?*, in *American Journal of Tax Policy*, 1998, p. 167-204; M. SATO – R. M. BIRD, *International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders*, cit., p. 385-395; A. SCOTTO, *Gli aspetti tecnici e gli effetti economici delle varie forme di un’imposta sulle società di capitali*, cit., p. 149 e ss.; S. S. SURREY, *Reflections on “Integration” of Corporation and Individual Income Taxes*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 335-340; G. R. ZODROW, *On The “Traditional” and “New” Views of Dividend Taxation*, in *National Tax Journal*, 1991, p. 497-509.



II.2.1. *Forme di integrazione a livello dell'imposta sulle società.* – Una prima forma di integrazione, a livello dell'imposta sulle società, delle imposte considerate consiste nella soppressione *tout court* dell'imposta sulle società. Come accennato, nel contesto italiano, il più importante sostenitore di tale posizione è stato senza dubbio l'Einaudi<sup>293</sup>, secondo cui l'imposizione, in generale, doveva avere riguardo ai soli utili distribuiti e non anche a quelli accantonati, almeno fino al momento della loro distribuzione. Ciò in quanto, conformemente a quanto sopra esposto in tema di imposta sulle società, l'Einaudi considerava la società anonima quale mero intermediario, non in grado, a differenza della persona fisica, di consumare il reddito prodotto, ma soltanto di consentire la produzione del reddito medesimo. Inoltre, l'Einaudi affermava che la tassazione del solo reddito distribuito avrebbe contribuito ad una maggiore chiarezza dei bilanci delle società – le quali avrebbero evitato di «aggrovigliare» i loro bilanci e le relative contabilità al fine di creare riserve occulte di utili – ed avrebbe rafforzato la struttura societaria nel suo complesso, posto che si sarebbe incentivato il risparmio, in grado di consentire il superamento dei momenti di crisi imprenditoriale. Tuttavia, tale radicale forma di integrazione tra imposta sulle società e imposizione personale non era esente da critiche, soprattutto sotto il profilo dell'equità sociale, posto che gli utili accantonati sarebbero stati in grado di sfuggire *sine die* all'imposizione. Né la previsione di un'eventuale imposizione sui guadagni di capitale affiancata alla normale imposizione personale<sup>294</sup> avrebbe potuto risolvere tutti i problemi, posto che il rapporto tra aumento degli utili accantonati ed aumento del valore delle azioni non è perfettamente corrispondente nel *quantum* e, comunque, vi sarebbe stato un differimento temporale dell'imposizione al momento della cessione dei titoli, con un conseguente vantaggio finanziario per il socio<sup>295</sup>.

L'integrazione tra imposta sulle società ed imposizione personale sui soci si può realizzare, sempre a livello della società produttrice del reddito, mediante il sistema della doppia aliquota (c.d. «*split rate system*»), mediante, cioè, la previsione di aliquote diverse in funzione della destinazione dell'utile d'esercizio: un'aliquota più elevata sulla porzione di utile accantonata a riserva e un'aliquota più moderata sulla quota di utile distribuita, che concorre, successivamente e al

<sup>293</sup> Vedi L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze*, Torino, 1956, libro II, cap. IX.

<sup>294</sup> Soluzione questa ipotizzata da G. BREAK – J. A. PECHMAN, *Relationship between the Corporation and Individual Income Taxes*, cit., p. 347. Vedi anche F. FORTE, *Lineamenti di una teoria dei metodi alternativi di imposizione del reddito delle società di capitali*, in *Moneta e credito*, 1955, p. 22 e ss.

<sup>295</sup> Per tali obiezioni vedi ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 96 e ss. in cui si ipotizzano giustificazioni della tesi dell'Einaudi sul diverso piano della politica finanziaria generale e, in particolare, in chiave antinflazionistica. Contrario ad un'integrazione dell'imposta personale sul socio con l'imposta sulle società mediante la soppressione di quest'ultima è anche C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 550-552, il quale afferma, a p. 552, che “it is true that repeal of the corporation income tax would probably increase incentives for saving and investment significantly, despite the sizable offset due to the necessity of raising other taxes to compensate for the huge loss of revenue involved. But, even if there were a great need to achieve a higher rate of saving and investment, there are more neutral and equitable means of seeking that goal”. Tale ultimo Autore, peraltro, richiama anche lo studio di R. A. MUSGRAVE, *Growth With Equity*, in *The American Economic Review*, 1963, p. 332-333.

netto dell'imposta sulle società, alla formazione del reddito complessivo del socio sotto forma di dividendo. Atteso che la discriminazione tributaria avviene al livello della società che produce il reddito, l'aliquota ridotta tende ad applicarsi sull'intera porzione dell'utile d'esercizio che viene distribuito. Con la conseguenza che il sistema, in sé considerato, non risulta sensibile alla diversa posizione in cui si trova il socio sotto il profilo tributario e, quindi, all'eventuale assenza di tassazione in capo al socio stesso per i dividendi percepiti <sup>296</sup>. L'esempio più importante di applicazione del sistema *de qua* è stato sicuramente quello della Germania, in cui esso prese il posto del sistema classico nel 1953. In particolare, nel 1975 la Germania applicava un'aliquota del 51 per cento sulla porzione di utile accantonata e del 15 per cento sulla parte distribuita <sup>297</sup>. Peraltro, proprio la legislazione tedesca costituiva la miglior prova del predetto limite insito nel sistema di *split rate*: posto, infatti, che in Germania vigeva un privilegio c.d. «di affiliazione» (*Schachtelprivileg*) – in base al quale i dividendi distribuiti da una società figlia ad una società madre erano, a certe condizioni, esenti da imposizione in capo a quest'ultima – si era resa necessaria la previsione di un'imposta compensativa (*Nachsteuer*) – con aliquota pari alla differenza tra le diverse aliquote dell'imposta sulle società – in capo alla società madre che, percepito il dividendo (e frutto, come detto, del regime di esenzione), non avesse proceduto alla distribuzione all'azionista dell'utile d'esercizio, comprensivo del dividendo ricevuto. Con la conseguenza che il sistema necessitava meccanismi di «tracciamento» dei dividendi distribuiti tra società legate da rapporti partecipativi, al fine di determinare l'avvenuta distribuzione o meno da parte della società madre del dividendo percepito <sup>298</sup>.

<sup>296</sup> Ben descrive questo carattere dello *split rate system* il documento della Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 13, laddove afferma che nel sistema *de qua* «l'alleggerimento è già concesso al momento della distribuzione dei dividendi da parte della S.A. [acronimo che indica la società anonima], senza che si aspetti di sapere se il dividendo dovrà subire una nuova imposizione».

<sup>297</sup> Ne riferiscono M. SATO – R. M. BIRD, *International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders*, cit., p. 389-390. Gli stessi Autori, peraltro, riferiscono – a p. 390, nota n. 18 – che le autorità tedesche intendevano procedere ad una riforma di tale sistema, prevedendo un innalzamento al 36 per cento dell'aliquota d'imposta prevista per gli utili distribuiti e concedendo al socio, al contempo, il diritto di portare tale imposta a credito della relativa imposta personale. Sul sistema riformato – sistema qualificabile come misto di integrazione parziale – vedi anche M. BURGIO, *Il regime fiscale secondo le proposte di armonizzazione della Comunità Europea*, in *L'impresa*, 1984, che riferisce come, nel 1984, le due aliquote dell'imposta sulle società tedesca fossero pari, rispettivamente, al 56 ed al 36 per cento e come al socio venisse concesso un credito pari all'ammontare dell'imposta versata dalla società sugli utili distribuiti (e pari ai nove sedicesimi del dividendo incassato dal socio).

<sup>298</sup> In questo senso, si era previsto un principio di prioritaria distribuzione degli utili prodotti dalla società distributrice, con la conseguenza che la *Nachsteuer* trovava applicazione frequentemente. Vedi M. SATO – R. M. BIRD, *International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders*, cit., p. 389, nota n. 16. Gli stessi Autori riferiscono inoltre di una peculiare regola, volta ad evitare ulteriori complessità di funzionamento del sistema, in base alla quale l'aliquota ridotta trovava applicazione a condizione che gli utili distribuiti fossero quelli prodotti nell'esercizio di riferimento. Con la conseguenza che essa non si applicava per le distribuzioni di utili attinti da riserve formate con utili prodotti in esercizi precedenti quello di distribuzione e che, negli esercizi di produzione, avevano scontato l'imposta sulle società con l'aliquota più elevata riservata agli utili accantonati. Inoltre, dato l'elevato differenziale tra le due aliquote dell'imposta sulle società, era prevista anche una ritenuta alla fonte sugli utili distribuiti

Un'ulteriore forma di integrazione tra l'imposta sulle società e l'imposta personale si può avere mediante la concessione di una deduzione dal reddito imponibile ai fini dell'imposta sulle società di un ammontare pari ai dividendi distribuiti dalla società nell'esercizio stesso (c.d. «*dividend-paid deduction approach*»). Si tratta di un sistema che, in sostanza, realizza la tassazione del solo reddito accantonato a riserva e che, in questo senso, corrisponde ad uno *split rate system* con aliquota sui dividendi distribuiti pari a zero<sup>299</sup>. Va peraltro rilevato che tale sistema, operando a livello della società produttrice dell'utile, attribuisce il vantaggio derivante dall'eliminazione della doppia imposizione non già al socio, bensì interamente alla società, la quale pertanto aumenta il proprio *cash flow*. Inoltre, un ulteriore argomento a supporto di questo sistema consiste nell'equiparazione tra «costi» del capitale di rischio e del capitale di credito: il sistema in questione, permettendo la deduzione dall'imponibile del costo del capitale di rischio – rappresentato dai dividendi – equipara tale tipologia di finanziamento al capitale di credito, il cui costo (dato dagli interessi passivi) è, come noto, deducibile nella determinazione del reddito della società. In questo senso, il *dividend-paid deduction approach* realizza la neutralità tra i diversi metodi di finanziamento esterno dell'impresa<sup>300</sup>. Tuttavia, lo stesso sistema discrimina tra finanziamento interno (o autofinanziamento) e finanziamento esterno: la prima forma è notevolmente svantaggiata, atteso che l'imposizione sulle società va a colpire proprio ed unicamente gli utili destinati all'accantonamento e al conseguente autofinanziamento dell'iniziativa imprenditoriale. Ne deriva, oltre che un incentivo alle politiche distributive di dividendi<sup>301</sup>, un generale sfavore per l'autofinanziamento, che, come si è evidenziato<sup>302</sup>, va a discapito soprattutto delle società di dimensioni più ridotte –

---

pari al 25,75 per cento. Sul sistema tedesco vedi anche, seppur più concisamente, ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 101-102.

<sup>299</sup> La corrispondenza del *dividend-paid deduction approach* con lo *split rate system* può realizzarsi anche qualora la deduzione concessa nel primo caso sia pari non già all'intero ammontare dei dividendi distribuiti, ma solo ad una quota di tale importo. In tal caso, infatti, il primo metodo corrisponde ad un sistema di doppia aliquota con aliquota sull'utile distribuito pari non già a zero, ma ad una misura tale per cui la relativa imposta equivalga a quella derivante dalla quota di utile distribuito e in relazione alla quale non sia stata concessa la deduzione. Sotto un profilo più generale, è chiaro che quanto minore è l'ammontare della deduzione concessa, tanto più parziale è l'integrazione tra le imposte considerate (e, conseguentemente, tanto più resta ferma la doppia imposizione sui dividendi). Sulla corrispondenza tra *dividend-paid deduction approach* e *split rate system*, vedi ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 102-103, nonché C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 554, nota n. 84.

<sup>300</sup> Un (marginale) appunto a questa forma di neutralità che il sistema in questione realizzerebbe è contenuta nel documento del Dipartimento del Tesoro statunitense, *Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income Once*, Washington, 1992, laddove afferma, a p. 107, che “*the [...] claim is not strictly accurate to the extent that interest is deductible as it accrues while dividends are deductible only when paid*”.

<sup>301</sup> Incentivo che, peraltro, deve confrontarsi con diverse ed ulteriori variabili, quali la misura dell'aliquota marginale dei soci, che saranno tanto più propensi a deliberare la distribuzione degli utili quanto più la relativa aliquota marginale dell'imposizione personale sia inferiore all'aliquota dell'imposta sulle società.

<sup>302</sup> Al riguardo, vedi ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 105 e ss.

che hanno maggiore necessità di autofinanziarsi data la maggiore difficoltà di ricorrere al mercato dei capitali – e di quelle a reddito variabile, che utilizzano le riserve accantonate in periodi di floridità economica per finanziare le politiche distributive degli (o addirittura per ripianare le perdite realizzate in) esercizi economicamente poco brillanti. Per questi motivi, si è affermato che “*l'imposta sugli utili non distribuiti è uno strumento fiscale più antieconomico, a parità di gettito, dell'imposta commisurata su tutto il reddito*”<sup>303</sup>, che scoraggiando l'autofinanziamento crea maggiori difficoltà alle imprese in via di sviluppo, a quelle imprese, cioè, per le quali il ricorso all'indebitamento non è spesso né possibile né conveniente.

Si è altresì proposta l'integrazione tra imposizione sulle società ed imposizione personale sui soci mediante la deduzione dal reddito globale di un c.d. «dividendo primario», di un ammontare, cioè, pari al reddito normale, al reddito che il patrimonio della società avrebbe generato se fosse stato investito in obbligazioni. Si tratta di una forma di integrazione tra le imposte particolarmente attenta alla realizzazione di una piena neutralità tra i metodi di finanziamento, ad un'equiparazione, cioè, del trattamento fiscale in capo alla società del «costo» del capitale di rischio (dato, come più volte detto, dal dividendo) e del «costo» del capitale di credito (dato dagli interessi passivi). In questo senso, l'imposizione sulle società non discriminerebbe né tra fonti interne ed esterne di finanziamento

---

<sup>303</sup> Così ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 110. Tuttavia, la stessa Associazione riconosce che il sistema *de qua* può rivestire un ruolo importante nel contesto di una politica economica anticongiunturale, posto che lo Stato può servirsi del sistema stesso per incrementare le politiche di distribuzione dei dividendi e, conseguentemente, per immettere sul mercato un maggior potere d'acquisto. Un altro pregio del *dividend-paid deduction approach* consiste nella sua facile realizzabilità sotto il profilo amministrativo, come evidenzia C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 564-566 e ciò nonostante alcune problematiche cui il sistema può dare luogo in presenza di proventi – tipicamente i dividendi tra società madri e figlie – che non concorrono alla formazione del reddito imponibile (e in relazione ai quali dovrebbe conseguentemente ridursi l'ammontare della deduzione concessa). In senso critico verso tale forma di integrazione tra imposizione sulle società ed imposizione personale sul socio, vedi il documento del Dipartimento del Tesoro statunitense, *Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income Once*, cit., laddove afferma, a p. 107, che “*a dividend deduction system produces results contrary to our general recommendations that integration not be the occasion for eliminating the corporate level tax imposed under current law on distributions to tax-exempt and foreign shareholders. We view these general recommendations as important in ensuring that corporate income distributed to such shareholders continues to bear tax similar to that under current law. In addition, a dividend deduction proposal would be substantially more expensive than either a dividend exclusion or imputation credit system*”. Comunque, il documento non elabora un proprio modello di *dividend-paid deduction approach*, limitandosi ad analizzare, alle pp. 108-109, in senso critico la proposta di «*Allowance for Corporate Equity*» (c.d. «AFCE» o «ACE») elaborata dal *Capital Taxes Group of the British Institute for Fiscal Studies (IFS)* – proposta contenuta in INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES, *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s. Fourth Report of the IFS Capital Taxes Group*, Londra, 1991 – e la proposta dell'*American Law Institute*, contenuta in AMERICAN LAW INSTITUTE, *Federal Income Tax Project. Reporter's Study Draft, Subchapter C (Supplemental Study)*, Philadelphia, 1989. Sulla proposta del *British Institute for Fiscal Studies*, vedi anche M. GAMMIE, *Corporate tax harmonisation: an 'ACE' proposal*, in *European Taxation*, 1991, p. 545 e ss. Sul modello di imposizione ACE, vedi anche le brevi considerazioni di S. GIANNINI, *L'imposizione sulle imprese: regime vigente e ipotesi di riforma*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1995, p. 241-243.

dell'attività d'impresa – atteso che l'imposta graverebbe allo stesso modo sugli utili tanto accantonati quanto distribuiti – né tra finanziamenti provenienti dai soci e finanziamenti provenienti dai terzi, posto che l'imposta sarebbe commisurata all'utile eccedente il predetto reddito normale, dato dalla ipotetica remunerazione del patrimonio societario investito in obbligazioni. Chiaramente, tale neutralità si realizza nei limiti in cui il dividendo primario e l'interesse attivo – entrambi esenti dall'imposta sulle società – concorrano allo stesso modo alla formazione della base imponibile dell'imposta personale del socio. Con l'ulteriore precisazione che il dividendo primario dovrebbe essere sempre interamente distribuito, onde evitare una diversità di trattamento con l'interesse attivo, che, per vincolo contrattuale, è sempre interamente attribuito al titolare. In ogni caso, si tratta di una forma di integrazione tra le imposte *de quibus* la cui realizzazione tecnica risulta estremamente difficile, sol che si pensi alle complessità insite nell'individuazione del tasso di remunerazione da applicare al patrimonio per determinare l'ammontare del dividendo primario <sup>304</sup>.

La forma di integrazione più stretta e compenetrata tra l'imposta sulle società e l'imposta personale sul socio è comunque rappresentata dal metodo dell'integrazione totale. In tal caso, la società di capitali viene assimilata ad una società di persone – per questo si è soliti definire tale metodo come *partnership method* – rendendola un soggetto trasparente ai fini tributari <sup>305</sup>. Sotto un profilo strettamente teorico, si tratta di una forma di integrazione tra le imposte considerate che meglio si concilia con i postulati del principio di equità orizzontale e verticale del carico tributario (cc.dd. *horizontal equity* e *vertical equity*) <sup>306</sup>, atteso che il reddito derivante dalla partecipazione nella società verrebbe tassato con le medesime aliquote applicate alle altre tipologie di reddito e a prescindere dalla destinazione dell'utile d'esercizio – conformandosi in tal modo all' *horizontal equity*, fondata sul postulato “*equal treatment of individuals with equal income*” <sup>307</sup> – e che il reddito verrebbe tassato in base alle aliquote marginali proprie dell'imposizione personale di ciascun socio, con la conseguente eliminazione di possibili arbitraggi tra aliquota dell'imposta societaria ed aliquote marginali dell'imposizione personale (*vertical equity*) <sup>308</sup>. Inoltre, come accennato, tale forma di integrazione non discrimina in funzione della destinazione dell'utile d'esercizio e, conseguentemente, risulta anche neutrale

---

<sup>304</sup> Rende concisamente conto delle difficoltà insite in tale forma di integrazione tra imposta sulle società e imposizione personale sul socio ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 111-112. Per alcune considerazioni critiche verso un sistema basato sulla deduzione di un dividendo primario, vedi anche il documento della Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 35-37.

<sup>305</sup> Il *partnership method* costituisce una forma di integrazione totale tra le imposte *de quibus* in quanto opera su tutto l'utile d'esercizio a prescindere dalla sua destinazione, e, quindi, sia che esso venga accantonato sia che si proceda alla sua distribuzione.

<sup>306</sup> Su tali principi, vedi R. MUSGRAVE – P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, 1973, p. 192-207, nonché R. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959, p. 61-115 e 160-183.

<sup>307</sup> Così C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 535.

<sup>308</sup> Al riguardo, vedi C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 550.

rispetto al modo di finanziamento interno o esterno della società<sup>309</sup>. Ciò detto, va altresì evidenziato che il *partnership method* presenta comunque alcune difficoltà applicative, quantomeno se attuato nella sua forma pura di completa trasparenza ai fini fiscali del soggetto societario. Si tratta infatti di un sistema che impone di tenere traccia dei dati di tutti gli azionisti della società durante il relativo periodo d'imposta, con la specificazione del periodo di tempo in cui la partecipazione è stata detenuta. Con la conseguenza che si tratta di un sistema che si attaglia solo ad alcune tipologie di società, risultando, ad esempio, difficilmente praticabile per le società i cui titoli siano negoziati sui mercati azionari<sup>310</sup>.

Tra le proposte di applicazione del *partnership method* un breve cenno merita quella contenuta nel c.d. «Rapporto Carter» del 1966 sulla riforma del

---

<sup>309</sup> A tali pregi, va aggiunto quello relativo all'annullamento dell'effetto di ritenzione (c.d. «*lock-in effect*») proprio delle imposte sui *capital gains* prelevate al momento del realizzo, atteso che tali guadagni sarebbero tassati al momento della loro maturazione. Di contro, tuttavia, non può non evidenziarsi come una tassazione al momento della maturazione riguardi guadagni meramente potenziali, suscettibili di venire meno negli esercizi successivi in cui i risultati siano poco brillanti o negativi, e che sotto questo profilo pone delicati problemi non solo di opportunità ma anche di legittimità costituzionale. In ogni caso, per una concisa ma efficace descrizione di tutte le «virtù» del *partnership method* vedi D. M. HOLLAND, *Some observations on full integration*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 353-354.

<sup>310</sup> Sulle difficoltà di natura amministrativa insite nel *partnership method*, vedi C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 562-564. Sulla specifica difficoltà di applicazione del *partnership method* alle società con capitale estremamente frammentato, vedi R. GOODE, *The Postwar Corporation Tax Structure*, in AA.VV., *How should Corporations Be Taxed?*, New York, 1947, p. 52, secondo cui “*from a practical point of view it seems very doubtful that the partnership approach would be an ‘ideal’ system. It seems extremely doubtful that the partnership technique could be successfully applied to big corporations with many stockholders and complicated capital structures*”. Vedi anche il documento del Dipartimento del Tesoro statunitense, *Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income Once*, cit., p. 33-35, che denomina il sistema in questione «*shareholder allocation prototype*» e che, eloquentemente, afferma, a p. 35, che “*the uncertainty of tax consequences for midyear sales of stock is unavoidable and is one of the significant obstacles to adoption of the shareholder allocation prototype*”. Peraltro, la migliore conferma di tali difficoltà – e della conseguente opportunità di porre delle limitazioni all'ambito applicativo di tale sistema – è offerta dall'attuale regime opzionale di trasparenza fiscale previsto dall'art. 115 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (di seguito, TUIR). Come noto, infatti, il legislatore dell'art. 115 del TUIR ha posto un limite minimo di partecipazione (10 per cento), in tal modo escludendo, in sostanza, tutte le società aventi compagini di azionisti ampie e variegata e quelle società (tipicamente quelle quotate in mercati azionari) le cui azioni sono soggette a trasferimenti molto frequenti e, di norma, per quote infinitesimali del capitale sociale. Resta, invece, ferma la problematica «amministrativa» – segnalata sempre da C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 563 – relativa ai casi di catene societarie di partecipazione (ad es. A → B → C). In tali casi, infatti, affinché la società A conosca il reddito imponibile derivante dalla sua partecipazione in B deve attendere che quest'ultima riceva una comunicazione simile dalla partecipata C, ciò che può dare luogo, appunto, a rallentamenti e difficoltà di gestione dell'intero sistema. Si tratta di un rilievo che possiede una propria validità sotto il profilo economico-amministrativo, ma che suscita alcune perplessità sotto il profilo strettamente giuridico. Il legislatore dell'art. 115 del TUIR, ad esempio, ha deciso di consentire anche regimi di trasparenza «a cascata»; laddove avesse voluto recepire il rilievo evidenziato dalla dottrina finanziaria – vietando, ad esempio, che una società che abbia optato per il regime di tassazione per trasparenza potesse divenire, a sua volta, soggetto trasparente per volontà della relativa compagine sociale – si sarebbe probabilmente dovuto confrontare con delicate problematiche costituzionali, sotto il profilo della discriminazione di soggetti che si trovano nella medesima situazione sotto il profilo tributario.

sistema tributario canadese <sup>311</sup>, in cui si prefigurava un'imposizione su tutto il reddito prodotto dalle società con un'aliquota unica e pari all'aliquota marginale più elevata dell'imposta personale (nella specie, il 50 per cento). Quanto all'imposta personale, il socio avrebbe dovuto includere nel proprio reddito complessivo tanto il dividendo percepito quanto la quota parte di utile accantonato a riserva corrispondente alla sua partecipazione al capitale della società, entrambi al lordo dell'imposta sulle società (c.d. «*gross up*»). Determinata l'imposta personale dovuta, il socio avrebbe dovuto da essa detrarre la quota parte dell'imposta pagata dalla società ed attribuita a ciascun socio, con eventuale diritto al rimborso per l'eccedenza. Si tratta, in questo senso, di una variante attenuata del *partnership method*, in cui la società, in effetti, conserva la propria soggettività passiva ai fini tributari ed in cui l'imposizione in capo ad essa funge, in sostanza, da acconto dell'imposizione personale <sup>312</sup>. Tuttavia, tale «compromesso», sebbene risolva il problema della discrasia temporale tra reddito imputato e dividendo distribuito <sup>313</sup>, non fa venire meno le ulteriori critiche da sempre mosse al *partnership method*, in *primis* quelle relative alla gestione del meccanismo di funzionamento in presenza di determinate tipologie societarie. A ciò si aggiunga, secondo alcuni autori <sup>314</sup>, che il carattere opzionale del sistema – carattere, per certi versi, necessario, date le difficoltà di tutela delle ragioni fiscali in presenza di società i cui titoli siano negoziati nei mercati azionari – fa sorgere ulteriori complessità applicative, quali la disciplina del passaggio dal metodo ordinariamente applicato (qualunque esso sia) al *partnership method* e viceversa <sup>315</sup>. Un'ulteriore critica, stavolta su un piano più generale e di principio, che si è mossa al *partnership method* riguarda la sua conformità al principio di capacità contributiva, attesa la possibilità che il socio debitore dell'imposta personale

<sup>311</sup> Vedi il *Report of the Royal Commission on Taxation – Taxation of Income*, Ottawa, 1966, vol. IV. Sul c.d. «Rapporto Carter» vedi B. BITTKER, *Income Tax Reform in Canada: The Report of the Royal Commission on Taxation*, in *University of Chicago Law Review*, 1968, p. 637; G. F. BREAK, *Integrating Corporate and Personal Income Taxes: the Carter Commission Proposals*, in *Law and Contemporary Problems*, 1969, p. 726-735; M. BUCOVETSKY – R. M. BIRD, *Tax Reform in Canada: A Progress Report*, in *National Tax Journal*, 1972, p. 15-41; D. M. HOLLAND, *Some observations on full integration*, cit., p. 353-357. Mostra apprezzamento per il sistema proposto dalla Commissione Carter C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 580-582.

<sup>312</sup> Come correttamente rilevano M. SATO – R. M. BIRD, *International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders*, cit., p. 394, secondo cui “*the corporation tax would be no more than a means of withholding personal income tax*” e che, pertanto, “*a withholding tax on dividends is unnecessary, as the corporation tax itself is a withholding tax*”.

<sup>313</sup> Di tale obiezione mossa al *partnership method* si dirà nel prosieguo.

<sup>314</sup> Sul punto, vedi ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 117-118.

<sup>315</sup> Si tratta comunque di difficoltà risolvibili in modo piuttosto agevole. Vedi, ad esempio, la soluzione offerta dalle previsioni recate dall'art. 8 del decreto ministeriale 23 aprile 2004 in tema di regime opzionale di tassazione per trasparenza di cui agli artt. 115 e 116 del TUIR. Sotto altro profilo, si è obiettato che il *partnership method* mal si attaglia ai casi in cui vi siano più classi di azioni ed in cui, pertanto, risulta necessario un collegamento tra utili accantonati e classi di azioni aventi diritti poziori rispetto alla distribuzione dei dividendi in esercizi futuri. Sul punto, vedi, ad esempio, le affermazioni di R. GOODE, *The Postwar Corporation Tax Structure*, cit., p. 20 e ss., nonché il documento del Dipartimento del Tesoro statunitense, *Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income Once*, cit., p. 32-33. Vedi anche l'esempio numerico riportato in ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 118.

potrebbe non avere a disposizione i mezzi finanziari sufficienti per adempiere all'obbligazione tributaria. Si tratta di un argomento che è stato considerato centrale dalla letteratura finanziaria <sup>316</sup>, ma che è stato notevolmente ridimensionato nel contesto dell'analisi giuridica del principio di capacità contributiva. Nel nostro ordinamento, ad esempio, a fronte di alcuni autori <sup>317</sup> che hanno sostenuto l'incompatibilità della discrasia temporale tra reddito imputato e utile distribuito con il principio di capacità contributiva inteso quale necessità di tassare una ricchezza disponibile e ricollegabile al soggetto passivo, altri autori <sup>318</sup> hanno evidenziato che la predetta discrasia può trovare giustificazione, in prospettiva costituzionale, nell'assenso del socio alla destinazione dell'utile – da intendersi come assenso prestato al metodo maggioritario con cui si decide la destinazione dell'utile societario <sup>319</sup> – nella relativa facilità con la quale il socio può procedere alla revoca impropria dell'opzione di tassazione per trasparenza <sup>320</sup>, nonché nella circostanza che l'accantonamento dell'utile a riserva produce comunque un incremento – quantomeno potenziale – del valore della partecipazione detenuta.

*II.2.2. Forme di integrazione a livello dell'imposizione personale sui soci.*  
– L'integrazione tra le imposte in considerazione ben può realizzarsi anche al diverso livello dell'imposizione personale sul reddito complessivo del socio.

Una prima forma di integrazione di questo tipo è quella fondata sull'esclusione del dividendo dall'imposta personale (c.d. «*dividend received*

---

<sup>316</sup> Vedi, *ex multis*, C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 564. Si tratta, tuttavia, di un problema certamente non insuperabile, come dimostra la proposta della Commissione Carter basata su un'imposta sulle società con aliquota pari a quella più elevata dell'imposta personale. Sulla circostanza che la proposta della Commissione Carter contenesse una soluzione a tale problema, vedi D. M. HOLLAND, *Some observations on full integration*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 354 e ss., il quale, peraltro, in un contesto di generale approvazione del *partnership method*, non sembra tenere nel dovuto conto le ulteriori difficoltà amministrative insite nel *partnership method*, in *primis* quelle che si incontrerebbero in relazione alle società il cui capitale sia estremamente frammentato e negoziato in mercati azionari.

<sup>317</sup> Vedi, per tutti, R. PIGNATONE, *Il possesso dei redditi prodotti in forma associata*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1982, p. 654 e ss. con riferimento al regime di tassazione per trasparenza delle società di persone. Si tratta, peraltro, di obiezioni estensibili anche al regime opzionale di tassazione per trasparenza delle società di capitali e alla tassazione per trasparenza (non opzionale, ma) obbligatoria delle *controlled foreign companies*. A tale ultimo riguardo, vedi, infatti, D. STEVANATO, *Controlled foreign companies: concetto di controllo e imputazione del reddito*, in *Rivista di diritto tributario*, 2000, p. 777 e ss. Sulla discrasia tra reddito imputato ed utile distribuito faceva leva anche la tesi dell'irragionevolezza dell'estensione in via ordinaria del regime di tassazione per trasparenza alle società di capitali sostenuta da E. ANTONINI, *Personalità giuridica e imposta sulle persone giuridiche*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1978, p. 387 e ss.

<sup>318</sup> Vedi, da ultimo, E. MARELLO, *Il regime di trasparenza*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle società (IRES)*, diretta da F. TESAURO, Bologna, 2007, p. 527-529.

<sup>319</sup> Tale argomentazione è stata originariamente proposta da E. GIARDINA, *La capacità giuridica tributaria degli enti collettivi non personificati*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1962, p. 451 e ss. In senso critico verso questa argomentazione vedi M. NUSSI, *Spunti per una rimediazione della disciplina impositiva reddituale delle società di persone*, in *Rivista di diritto tributario*, 1994, p. 732.

<sup>320</sup> Risulta, infatti, piuttosto agevole operare sulla quota partecipativa in modo da travalicare il limite minimo o massimo di ammissione al regime.



*exclusion approach*»). Si tratta di una soluzione per certi versi parallela a quella basata sull'eliminazione dell'imposta sulle società, atteso che in entrambi i casi l'integrazione tra le imposte *de quibus* viene realizzata mediante l'eliminazione di uno dei due tributi (*rectius*, nell'ipotesi qui in esame, mediante il mancato concorso del dividendo alla formazione del reddito complessivo). Si tratta in ogni caso di una forma di integrazione neutrale rispetto alla destinazione dell'utile d'esercizio, atteso che l'imposta sulle società colpisce allo stesso modo tanto la quota accantonata quanto quella distribuita. La stessa neutralità non può dirsi esistente per ciò che concerne le diverse modalità di finanziamento esterno, vale a dire capitale di rischio e capitale di credito (o, come si usa dire con espressione inglese, *debt and equity*): infatti, mentre gli interessi passivi risultano deducibili ai fini della determinazione del reddito imponibile, i dividendi distribuiti non fruiscono del medesimo regime<sup>321</sup>. A ciò si aggiunga che il sistema *de qua* – che, come vedremo nel prosieguo, è quello attualmente preferito nel contesto europeo – comunque fa venire meno il carattere progressivo dell'imposizione sul dividendo, atteso che, in presenza di un'esclusione totale dal concorso alla formazione del reddito complessivo, l'utile d'esercizio risulta tassato in modo proporzionale a prescindere dalla condizione personale del socio<sup>322</sup>. Si tratta del

---

<sup>321</sup> In questo senso, solleva qualche perplessità l'argomentazione di ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 120, secondo cui "tale metodo assicura anche una neutralità nelle modalità di finanziamento rispetto al debito, se e nei limiti in cui gli interessi, di fatto o di diritto (come avviene nella gran parte dei paesi), non vengono inclusi nel reddito complessivo ai fini dell'imposta personale, ma vengono assoggettati, se mai, ad un'imposta proporzionale prelevata alla fonte in via definitiva". Non può sfuggire, infatti, che l'eventuale ritenuta a titolo d'imposta sull'interesse corrisposto dalla società – anche laddove applicata con aliquota pari a quella prevista per l'imposta sulle società – costituisce una modalità applicativa particolare dell'imposizione personale del socio e non muta affatto la maggiore convenienza per la società di ricorrere al finanziamento di terzi (*debt*, i cui interessi passivi risultano deducibili) piuttosto che all'emissione di azioni (*equity*, la cui remunerazione – vale a dire i dividendi – non è deducibile). La riportata osservazione dell'Associazione può, a tutto concedere, valere per quelle società di capitali a ristretta base azionaria – in cui la posizione personale del socio influisce maggiormente anche sulle scelte di finanziamento della società – ma non anche per le società il cui capitale sociale risulti estremamente frammentato o le cui azioni risultino, addirittura, scambiate sui mercati azionari: in tal caso, le scelte degli amministratori risultano ispirate da valutazioni relative alla posizione fiscale della sola società, senza tenere conto di quella personale dei soci.

<sup>322</sup> Proprio per questo motivo spesso si prevede che il dividendo sia assoggettato ad una ritenuta alla fonte a titolo d'imposta. Si tratta, tuttavia, di una soluzione che *ex se* non incide per nulla sulla mancanza di progressività del sistema e che, al contrario, ripristina una parziale doppia imposizione sul dividendo. In tale situazione, il carattere progressivo dell'imposta personale si può ripristinare solo consentendo il concorso del dividendo alla formazione del reddito complessivo, con contestuale mutamento della natura della ritenuta da definitiva a provvisoria e d'acconto. Per questi motivi, non poche critiche sono state riservate al d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344 di riforma del sistema tributario italiano, che, come noto, ha eliminato la possibilità per i soci che detengano partecipazioni non qualificate di far concorrere i relativi dividendi alla formazione del reddito complessivo. Con la conseguenza che, allo stato, la tassazione in Italia dei dividendi relativi a partecipazioni non qualificate consiste in una sorta di compromesso senza alcun principio guida ad essa sotteso, posto che è rimasta una parziale doppia imposizione su tali dividendi e l'imposizione non è connotata dal benché minimo carattere progressivo. Per una critica nei confronti di tale modalità di tassazione dei dividendi su partecipazioni non qualificate vedi, *ex multis*, AA.VV., *L'imposta sul reddito delle società (IRES): spunti di approfondimento su alcuni aspetti qualificanti della riforma. Testo dell'audizione informale presso il Senato della Repubblica (VI Commissione Finanze e Tesoro) della Luiss – Ceradi (Centro di ricerca per il diritto d'impresa)*,

difetto più evidente di questo sistema, che si pone in contrasto con i principi economici di equità orizzontale – posto che il reddito riveniente da partecipazioni societarie sarebbe tassato proporzionalmente e con un'aliquota non corrispondente a quelle applicate nel contesto dell'imposta personale alle altre tipologie di reddito – e verticale, atteso che, come detto, la misura proporzionale dell'aliquota dell'imposta sulle società non consente di diversificare l'imposizione sui dividendi in funzione della situazione personale del socio <sup>323</sup>.

L'altro importante sistema di integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale <sup>324</sup> è quello fondato sulla concessione di un credito d'imposta al socio di ammontare pari a quello dell'imposta assolta dalla società sugli utili distribuiti (sistema c.d. «dell'imputazione» o «*withholding approach*») <sup>325</sup>. In tale

---

Roma, 22 ottobre 2003, reperibile su *internet* al seguente indirizzo: [www.archivioceradi.it](http://www.archivioceradi.it), in cui si auspicava, a p. 18, la permanenza del carattere opzionale del regime sostitutivo di imposizione su tale tipologia di dividendi.

<sup>323</sup> In questo senso, vedi C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., p. 552-553. Merita peraltro rilevare come tale autorevole dottrina statunitense esprimesse negli anni Settanta – vale a dire negli anni di maggiore vigore del dibattito sulla necessità per gli Stati Uniti di procedere all'integrazione dell'imposta sulle società e dell'imposta personale sul socio – un giudizio profondamente negativo sul *dividend received exclusion approach* – sul metodo cioè attualmente preferito dalla maggior parte degli Stati europei – affermando, alle pp. 552-553, che “*this approach [...] has little to recommend it*” e che “*without an accompanying reform of capital gains taxation, [necessaria, ad avviso dell'Autore, per tenere conto della tassazione dell'utile d'esercizio destinato a riserva e per evitare la conseguente doppia imposizione] there would be no basis on which to justify this largely illusory approach to integration*”. L'Autore neppure si sofferma sulle eventuali problematiche concernenti l'eventuale funzionamento di tale forma di integrazione, affermando, a p. 561, che questa, come altre, “*seem to be sufficiently defective from a conceptual standpoint not to merit further discussion of their administrative feasibility*”.

<sup>324</sup> Per la verità, vi è un ulteriore sistema di integrazione delle imposte in questione che si fonda sull'applicazione dell'ordinaria imposta sulle società e sulla successiva esclusione dall'imposta personale di una parte dei dividendi percepiti dal socio, per una somma pari al loro ammontare moltiplicato per l'aliquota più bassa dell'imposta personale (c.d. «*dividend received credit approach*»). In sostanza, il dividendo percepito viene tassato con l'aliquota propria dell'ordinaria imposizione personale ridotta di un numero di punti pari a quello del primo scaglione della scala delle aliquote. Tuttavia, si tratta di un sistema che presenta diversi inconvenienti, tra i quali il suo carattere sostanzialmente regressivo, posto che in tale sistema non si prevede il rimborso dell'eventuale eccedenza di imposta sulle società rispetto alla relativa imposta personale. Per una breve descrizione di tale sistema e dei relativi inconvenienti rinviamo ad ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 120-121, nonché a C. E. McLURE Jr., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, cit., laddove afferma, alle pp. 553-554, che “*even if full credit were given in all income brackets – which implies a refund in some – this form of integration would be more favourable to upper- than to lower-income taxpayers, in that the percentage of excessive taxation of dividends eliminated would increase with income*”.

<sup>325</sup> Tale sistema è stato adottato per lungo tempo da diversi Stati europei, tra cui soprattutto la Francia (c.d. «*avoir fiscal*») ed il Regno Unito. Anche in Italia, dopo alcuni anni di vigenza del sistema classico, si è adottato – con la legge 16 dicembre 1977, n. 904 – il sistema dell'imputazione. Al riguardo, ci limitiamo a rinviare a V. BENNANI, *Credito d'imposta e redditi esenti nel disegno di legge delega per la riforma tributaria*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1969, p. 734-743; C. COSCIANI, *Considerazioni sulla riforma dell'imposta sulle persone giuridiche con riferimento al credito d'imposta*, in *Bancaria*, 1978, p. 17-32; V. VISCO, *Alcune considerazioni sul trattamento fiscale delle società che godono di esenzioni di reddito o riduzione della aliquota dell'imposta sulle società in presenza di credito d'imposta*, in *Bancaria*, 1978, p. 33-36.

contesto, l'imposta sulle società assume dunque la natura di un acconto dell'imposta personale di pertinenza del socio. Si tratta di un sistema che non accorda preferenza né all'autofinanziamento né al finanziamento da fonti esterne – atteso che l'imposta sulle società grava allo stesso modo sugli utili accantonati e sugli utili distribuiti – ma che, tuttavia, discrimina, dal punto di vista della società, tra i diversi metodi di finanziamento esterno, posto che i dividendi, a differenza degli interessi passivi, non risultano deducibili. Quanto, poi, alle esigenze di equità, si tratta di un sistema che tiene fermo il carattere progressivo dell'imposta personale (*vertical equity*) e che non discrimina il reddito riveniente da partecipazioni societarie rispetto alle altre tipologie di reddito (*horizontal equity*). Sotto il profilo applicativo, il sistema dell'imputazione ha dato luogo, tra l'altro, a due particolari problematiche: da un lato, è da sempre risultata complessa la sua integrazione con l'imposizione sui *capital gains*; dall'altro lato, difficoltà applicative notevoli si sono poste in relazione alla concessione di trattamenti agevolati ai redditi imponibili societari.

Quanto al primo aspetto, va rilevato che gli utili accantonati vengono assoggettati all'imposta sulle società con la pertinente aliquota e che, dunque, nei limiti in cui l'incremento del valore delle azioni dipende dall'accantonamento a riserva da parte della società degli utili d'esercizio conseguiti, l'imposizione sul *capital gain* percepito dal socio al momento della successiva cessione delle azioni si giustifica solo nei limiti in cui occorra ristabilire la progressività dell'imposizione personale. E ciò vale non solo per la quota di *capital gain* derivante da riserve di utili accantonate in precedenza, ma anche per quella parte del guadagno di capitale che dipende dalle prospettive di futuri utili, che saranno, come tali, assoggettati a tassazione in capo alla società al momento della loro produzione<sup>326</sup>. Se così è, allora, l'imposta personale sul *capital gain* dovrebbe tenere conto della precedente imposizione del medesimo reddito nelle mani della società<sup>327</sup>, ciò che gli Stati, nel corso dei decenni, non sempre si sono preoccupati di fare<sup>328 329</sup>.

---

<sup>326</sup> Per una concisa esposizione dei collegamenti esistenti tra imposta sulle società ed imposizione dei *capital gain* in capo ai soci, vedi G. MELIS – F. RASI, *La nuova Pex allontana dalla UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 ottobre 2005, p. 19.

<sup>327</sup> Salvo sostenere che i meccanismi di traslazione economica dell'imposta sulle società fanno sì che essa incida non già sugli azionisti, ma su altri soggetti (tipicamente i consumatori dei beni prodotti dall'impresa). Argomento, questo, assolutamente radicale, in grado di far venire meno la giustificazione teorica di tutte le ipotesi di integrazione tra imposta sulle società ed imposizione personale (vale a dire la doppia imposizione economica dei dividendi) e di fondare, conseguentemente, un sistema di tipo classico. Al riguardo vedi anche i riferimenti citati nella precedente nota n. 274.

<sup>328</sup> In effetti, problemi di integrazione tra imposizione sull'utile accantonato dalla società ed imposizione personale sul *capital gain* successivamente realizzato dal socio si pongono per tutti i sistemi finora analizzati. L'unico sistema che non è riguardato da tali problematiche è il *partnership approach*, che, operando sul (e tassando l'intero) reddito prodotto dalla società, consente, in modo piuttosto semplice, di tenere conto di tale tassazione ai fini della determinazione del costo fiscalmente riconosciuto della partecipazione e di evitare che, in sede di cessione dei titoli, emergano plusvalenze tassabili riferibili a redditi già tassati in precedenza in capo allo stesso socio. Sull'operatività di tale meccanismo è sufficiente fare riferimento, ad esempio, alla previsione recata dall'art. 115, comma 12, del TUIR. Va peraltro precisato che mentre negli altri casi l'eventuale imposizione della predetta plusvalenza concreterebbe un'ipotesi di doppia imposizione economica (tassazione dell'utile d'esercizio accantonato in capo alla società e,

Ancor più complessa si presenta la seconda delle cennate problematiche, relativa all'attribuzione al socio del credito d'imposta in presenza di trattamenti agevolativi concessi alla società con riferimento alla tassazione del relativo reddito prodotto. Dinanzi a tale questione, infatti, ciascuno Stato che adotta il sistema dell'imputazione deve decidere, sotto un profilo di politica fiscale generale, se le predette agevolazioni debbano trasferirsi agli azionisti al momento della percezione del dividendo (c.d. «*passed through approach*») ovvero se, al contrario, le stesse agevolazioni debbano annullarsi o, al massimo, mantenersi nei limiti degli utili accantonati (c.d. «*washed out approach*»). Il primo approccio si basa su un'impostazione prettamente personale dell'imposizione, che individua il centro di imputazione soggettiva dei risultati conseguiti dalla società nel socio, cui, pertanto, devono attribuirsi anche i vantaggi fiscali goduti dalla società. Va peraltro rilevato che si tratta di un approccio che presenta non poche difficoltà sotto il profilo applicativo, atteso che una trasmissione perequata delle agevolazioni di cui beneficia la società ai singoli soci presuppone il calcolo di un credito d'imposta ordinario e di crediti d'imposta supplementari relativi alla quota

---

successivamente, della plusvalenza in capo al socio), nel caso del *partnership approach* ci si troverebbe dinanzi ad una vera e propria doppia imposizione di tipo giuridico.

<sup>329</sup> Gli Stati, invece, si sono spesso preoccupati di evitare l'inverso fenomeno di doppia non tassazione, che può verificarsi allorché il socio acquisti una partecipazione in una società che abbia accantonato a riserva utili realizzati in esercizi precedenti, che la società stessa provvede a distribuire nel lasso temporale in cui il nuovo socio detiene la partecipazione. In tal caso, il socio da un lato beneficia del meccanismo previsto dallo Stato per evitare la doppia imposizione economica dei dividendi (ad esempio, il credito d'imposta, ma il problema non muta adottando altri sistemi, quali il *dividend received exclusion approach*) e, dall'altro lato, realizza in sede di successiva cessione dei titoli – a causa della distribuzione di utili e della conseguente diminuzione del valore patrimoniale della società – un componente (minusvalenza ovvero differenza negativa tra ricavi e costi) fiscalmente rilevante. Si tratta di una sequenza negoziale che, in prima battuta, sembrerebbe dare luogo ad un salto d'imposta, meritevole di reazione in chiave antielusiva. Tuttavia, ad un'analisi più approfondita ci si accorge che tale salto d'imposta si verifica soltanto nell'ipotesi in cui alla rilevanza fiscale del componente negativo realizzato dal socio attuale non si contrapponga la tassazione ordinaria della plusvalenza realizzata dal socio precedente e dante causa del trasferimento azionario. Proprio questa, infatti, era la *ratio* sottesa alle previsioni recate dall'art. 14, comma 6-bis, della versione del TUIR previgente al d.lgs. n. 344 del 2003, che negava, seppur entro certi limiti, la spettanza del credito d'imposta ai soggetti che avevano acquistato titoli dai fondi comuni di investimento o dalle società di investimento a capitale variabile (SICAV): le operazioni di arbitraggio che quest'ultima norma mirava a contrastare – oltre a far leva sul diverso regime dei dividendi proprio del fondo comune d'investimento e del soggetto acquirente i titoli – sfruttavano, soprattutto, l'imposizione agevolata sulle plusvalenze realizzate di cui fruivano i fondi comuni d'investimento (art. 9, comma 2, della legge 23 marzo 1983, n. 77). Al riguardo, vedi le illuminanti considerazioni contenute nella circolare Assonime del 21 aprile 2006, n. 13, p. 31 e ss., in cui si inquadrano sistematicamente e si analizzano le attuali previsioni di contrasto al predetto fenomeno elusivo (operazioni cc.dd. di «*dividend washing*») recate dall'art. 109, commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, del TUIR. Peraltro, si potrebbe obiettare – in coerenza con quanto detto nel testo – che, a rigore, non è neppure del tutto necessaria la tassazione della plusvalenza realizzata dal dante causa, atteso che essa ben può essersi formata in virtù dell'accantonamento a riserva di utili societari precedentemente realizzati e tassati in base all'ordinaria imposta sulle società. Argomentando in tal senso, le norme statali di contrasto alle predette operazioni elusive si giustificerebbero solo se e nella misura in cui vi sia un arbitraggio tra l'aliquota dell'imposta sulle società e le aliquote marginali dell'imposizione personale.

agevolata del reddito societario<sup>330</sup>. Il secondo metodo, invece, poggia sulla diversa idea che il soggetto destinatario del beneficio fiscale è la società e non i soci e che, di norma, i benefici fiscali sono concessi in funzione del raggiungimento da parte della società (e non dei soci) di obiettivi di politica economica generale. In questo senso, le agevolazioni devono consentire un incremento del reddito della società – ad esempio, in funzione di un rafforzamento patrimoniale e di una crescita economica del medesimo soggetto societario – e non dei soci. Le soluzioni tecniche che attuano tale approccio sono sostanzialmente due: la prima consiste nell’eliminare i benefici concessi alla società con un’imposta compensativa a suo carico; la seconda, invece, realizza il medesimo risultato ponendo il relativo onere direttamente a carico del socio, cui viene concesso un credito d’imposta calcolato sulla effettiva e (ridotta) imposizione sui redditi subita dalla società. Non è questa la sede per illustrare il funzionamento di tali meccanismi: ci limitiamo soltanto a ricordare che il legislatore nazionale, in periodi diversi, ha fatto ricorso ad entrambi i meccanismi, i quali, seppur in misura differente, hanno dato luogo a notevoli complessità di gestione dei relativi meccanismi applicativi<sup>331</sup>.

In sintesi e in conclusione, può affermarsi che il sistema che meglio realizza l’integrazione tra imposta sulle società ed imposizione personale sul socio è senza dubbio quello basato sul *partnership method*, che risulta neutrale tanto rispetto alla scelta tra i mezzi di finanziamento esterni (*debt and equity*) quanto in relazione alla destinazione dell’utile d’esercizio (*dividends and retained earnings*). Inoltre, si tratta di un metodo rispettoso anche dei principi economici di equità orizzontale e verticale, che tiene fermo il carattere progressivo dell’imposizione personale e che non discrimina il reddito derivante da partecipazioni in società rispetto alle altre tipologie di reddito. Tuttavia, come detto, tale metodo ha da sempre scontato alcune difficoltà di carattere applicativo che hanno indotto gli Stati a non ritenerne opportuna l’adozione in via generalizzata. Il sistema fondato sul *dividend-paid deduction approach* risulta

<sup>330</sup> Per i dettagli tecnici di una perequata trasmissione dei benefici fiscali societari ai singoli soci, vedi ASSONIME, *Aspetti economici dell’imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell’Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 125-128.

<sup>331</sup> In particolare, in un primo tempo il legislatore italiano adottò – con la legge 25 novembre 1983, n. 649 – il meccanismo dell’imposta compensativa a carico della società (c.d. «maggiorazione di conguaglio»). Sulla maggiorazione di conguaglio, vedi G. LORENZON, *La maggiorazione di conguaglio*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle persone giuridiche. Imposta locale sui redditi*, in AA.VV., *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, diretta da F. TESAURO, Torino, 1996, p. 207-229; R. LUPI, *Osservazioni sull’applicabilità della maggiorazione dell’Irpeg prevista dalla legge 25 novembre 1983, n. 649 in caso di sopravvenuta detraibilità fiscale di costi ed oneri recuperati a tassazione in precedenti esercizi*, in *Rassegna tributaria*, 1984, p. 239 e ss.; R. LUPI, *La maggiorazione di conguaglio nei rapporti internazionali*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, p. 997-1011; S. PANSIERI, *Deliberazioni di accantonamento a riserva degli utili di esercizio con contestuale distribuzione di riserve di capitale e maggiorazione di conguaglio*, in *Rassegna tributaria*, 1984, p. 279-286; P. L. PIRAZZINI, *La natura giuridica della maggiorazione di conguaglio*, in *Rassegna tributaria*, 1988, p. 245-257. Con il decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 467 il legislatore italiano ha abbandonato il meccanismo dell’imposta compensativa a carico della società in favore del diverso sistema del credito d’imposta calcolato in base all’effettivo onere fiscale assolto dalla società (con la conseguente esistenza di crediti d’imposta di diverso ammontare). Sul punto vedi L. CARPENTIERI – S. CECCACCI, *Dall’abrogazione della maggiorazione di conguaglio al nuovo credito d’imposta*, in *Rivista di diritto tributario*, 1999, p. 309-353.

particolarmente adatto a contesti imprenditoriali in cui non risulta necessario uno stimolo alla crescita delle imprese mediante l'autofinanziamento, realizzando, viceversa – similmente al *partnership approach* – la neutralità nei mezzi di finanziamento esterni dell'iniziativa economica<sup>332</sup>. Quanto ai sistemi che realizzano l'integrazione tra le imposte a livello del socio, il sistema dell'esclusione del dividendo dal concorso alla formazione del reddito complessivo personale del socio ha subito notevoli critiche, in quanto lede i principi di equità orizzontale e verticale, facendo venire meno il carattere progressivo dell'imposizione sul reddito riveniente da partecipazioni in società. Il sistema dell'imputazione, invece, risulta simile, quanto agli effetti, al sistema basato sulla deduzione del dividendo distribuito – entrambi i sistemi, infatti, pervengono, nel complesso, alla tassazione del solo utile d'esercizio accantonato – anche se non realizza, a differenza del *dividend-paid deduction approach*, la neutralità nei mezzi di finanziamento esterni all'impresa.

### **II.3. Imposizione sulle società ed imposizione personale sui soci nella politica fiscale comunitaria: la rilevanza degli aspetti internazionali delle diverse forme di integrazione.**

– L'interesse delle istituzioni comunitarie per il problema dell'imposizione sui dividendi risale addirittura al 1966<sup>333</sup>, allorché in alcuni studi della Commissione<sup>334</sup> sulle ritenute alla fonte su dividendi ed interessi e sulla struttura dell'imposta sulle società si mise in evidenza come nel caso dei dividendi – e a differenza di quanto avveniva per gli interessi – l'indagine non potesse limitarsi alle modalità di tassazione di tale tipologia di reddito, ma dovesse estendersi anche al tema, di respiro più generale, della attenuazione della relativa doppia imposizione economica. In tali studi iniziali, peraltro, la Commissione si limitava a prendere atto che il detto problema della doppia imposizione economica era risolto in modo diverso nei sistemi fiscali nazionali – principalmente, mediante lo *split rate system* adottato in Germania ed il sistema dell'imputazione previsto in Francia a partire dal 1965 – e che l'eventuale armonizzazione di tali diversi sistemi avrebbe fortemente contribuito al più generale disegno di armonizzazione della struttura dell'imposta sulle società.

Occorre peraltro rilevare che né tali documenti del 1966 né il più ampio “*Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*” del 1967<sup>335</sup> indicavano precisamente il sistema comune da adottare a livello comunitario per realizzare l'integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale sui redditi del socio e, conseguentemente, per eliminare (o, quantomeno, attenuare) la doppia imposizione economica sui dividendi. In particolare, nel citato Programma del

---

<sup>332</sup> Una forma attenuata di tale sistema di integrazione è quella basata sulla deduzione del c.d. «dividendo primario»; sistema, quest'ultimo, che, come detto, pone rilevanti difficoltà di applicazione.

<sup>333</sup> Occorre invero precisare che alcuni brevi cenni sul tema erano contenuti anche nel più volte citato Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario (c.d. «Rapporto Neumark»), in cui si sosteneva l'opportunità di strutturare l'imposta sulle società secondo lo *split rate system*. Vedi il *Rapporto del Comitato Fiscale e Finanziario*, cit., p. 41.

<sup>334</sup> Ci si riferisce, in particolare, ai documenti dell'11 febbraio 1966, n. 1201/IV/66-F, *Ritenute alla fonte che colpiscono i dividendi e gli interessi da obbligazioni* e n. 2330/IV/66-F, *Proposte concernenti le imposte dirette*.

<sup>335</sup> Vedi la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*, cit., p. 6-21.

1967, la Commissione distingueva tra un approccio a breve termine più «permissivo», in cui “*si può ammettere la coesistenza di questi due metodi*” – vale a dire il sistema dell'imputazione francese e lo *split rate system* tedesco – “*ad onta dei discutibili risultati cui essa può condurre e delle complicazioni che necessariamente si determinano qualora si vogliano evitare alcuni di questi risultati*”<sup>336</sup> ed un approccio a lungo termine, che, in coerenza con l'esigenza di armonizzare i sistemi tributari nazionali<sup>337</sup>, prevedeva l'adozione di “*un metodo unico nei sei Paesi*”<sup>338</sup>; metodo che, come accennato, non veniva espressamente indicato, lasciando, al contrario, agli Stati un ampio ventaglio di opzioni disponibili<sup>339</sup>.

Ciò detto sulle prime manifestazioni di interesse da parte della CEE per il tema dell'integrazione tra le imposte in considerazione, in questa sede ci interessa evidenziare soprattutto la prospettiva di valutazione delle istituzioni comunitarie rispetto al tema stesso. Quel che emerge dai documenti sin qui menzionati e che, come diremo nel prosieguo, contraddistingue tutte le analisi portate avanti in sede comunitaria in materia di eliminazione della doppia imposizione economica sui dividendi societari è la assoluta centralità degli effetti derivanti dall'adozione dell'una o dell'altra forma di integrazione in presenza di fattispecie transnazionali. In altri termini, le analisi delle istituzioni comunitarie dei diversi sistemi descritti in precedenza si sono soffermate soprattutto sulla semplicità di applicazione dei sistemi medesimi a fattispecie soggettivamente connotate dal carattere transnazionale, in cui, cioè, il socio investitore (e percettore finale dei dividendi) e la società risiedono e sono assoggettati ad imposizione in Stati membri diversi. In questo senso, l'attenzione delle istituzioni comunitarie – dapprima della Commissione e, successivamente, anche della Corte di giustizia – si è sempre concentrata sulla compatibilità dei diversi sistemi di integrazione con il principio sul quale, come abbiamo detto, si fonda l'intera politica fiscale comunitaria: il principio di non discriminazione – e la sua successiva evoluzione nel principio di non restrizione – secondo cui ai soggetti non residenti deve essere riservato un trattamento non deteriore rispetto a quello accordato ai soggetti residenti. La

---

<sup>336</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*, cit., p. 8.

<sup>337</sup> Si noti, peraltro, come in tale documento la Commissione non fosse molto attenta al profilo terminologico, posto che si parlava, in modo sostanzialmente indifferente, ora di «ravvicinamento», ora di «armonizzazione».

<sup>338</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*, cit., p. 8.

<sup>339</sup> Ciò si coglie dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*, cit., laddove si afferma, a p. 8, che “*si possono senza dubbio proporre metodi diversi da quelli attuali per alleviare l'onere gravante sui dividendi [...] e si potrebbe, per esempio, ridurre l'aliquota dell'imposta sulle società qualunque sia la destinazione degli utili, oppure dedurre dall'utile imponibile, fino ad una determinata percentuale del capitale investito, i dividendi versati agli azionisti [i.e. un sistema basato sulla deduzione di un dividendo c.d. «primario»], oppure ancora includere nel reddito totale dell'azionista soltanto una frazione dei dividendi percepiti [i.e. una forma attenuata del dividend received exclusion approach]. Tuttavia, la soluzione da adottare dovrà comunque consentire un sufficiente ravvicinamento delle aliquote dell'imposta sulle società nei sei Paesi*”. Peraltro, nel medesimo documento, la Commissione neanche lesinava critiche di ordine generale alle forme di integrazione francese e tedesca, affermando, alle pp. 14-15, che esse “*non sembrano [...] aver ottenuto presso gli azionisti il successo sperato, né hanno risolto il problema dell'eccessiva preferenza che le imprese dimostrano per il finanziamento mediante prestiti*”.

prospettiva transnazionale dell'analisi comunitaria del tema in oggetto emergeva chiaramente già nel citato “*Programma d’armonizzazione delle imposte dirette*” del 1967, in cui la Commissione evidenziava l’importanza di taluni effetti del sistema dell’imputazione “*che possono avere un’influenza nefasta sui movimenti di capitali*”<sup>340</sup>. In particolare, la Commissione affermava la necessità di apportare, già nel breve termine, alcune importanti modifiche al sistema francese di «*avoir fiscal*» e a quello belga di «*crédit d’impôt*», che, proprio in ottica transnazionale, davano luogo ad un duplice ordine di problemi: da un lato, il credito d’imposta non veniva riconosciuto ai soci belgi o francesi che avessero ricevuto dividendi da società non residenti nel relativo Paese e, dall’altro lato, lo stesso credito d’imposta non veniva riconosciuto ai soci non residenti di società francesi o belghe. Va peraltro evidenziato che tale duplice ordine di problemi – che, come diremo nel prosieguo, hanno formato oggetto di importanti sentenze rese nell’ultimo decennio dalla Corte di giustizia e hanno costituito, in sostanza, i motivi della progressiva scomparsa del metodo dell’imputazione nei sistemi fiscali nazionali dei Paesi comunitari – veniva posto in rapporto di alternatività, atteso che la Commissione affermava la necessità di apportare “*al più presto*”<sup>341</sup> modifiche al sistema del credito d’imposta o nel senso dell’estensione del predetto credito ai dividendi provenienti dalle società comunitarie o nel diverso senso di “*accordare l’agevolazione dello «avoir fiscal» a tutti i residenti degli altri Stati membri, onde eliminare l’effetto discriminatorio e ristabilire l’equilibrio fra residenti e non residenti*”<sup>342</sup>.

Sebbene sempre molto importante, il ruolo dei profili transnazionali dei diversi sistemi di integrazione tra le imposte *de quibus* all’interno delle analisi delle istituzioni comunitarie è stato ora rilevante ora, addirittura, centrale ed esclusivo, a seconda delle diverse fasi del percorso di integrazione fiscale c.d. «positiva». In termini più chiari, nei primi decenni dell’integrazione comunitaria – contraddistinti, come ampiamente detto in precedenza, dall’obiettivo fisso dell’armonizzazione dell’imposta sulle società, intesa come adeguamento della struttura essenziale dell’imposta medesima ad un modello unico – l’esame degli aspetti internazionali si è comunque accompagnato all’indagine delle ripercussioni delle diverse forme di integrazione sulle politiche economiche nazionali, sui metodi di finanziamento dell’iniziativa imprenditoriale o, ancora, sulle relative ricadute di carattere sociale<sup>343</sup>. Ciò che si giustifica proprio nell’ottica dell’attività di armonizzazione, in cui l’individuazione di un modello unico e comune agli Stati membri comportava la necessità di analisi ad ampio spettro e non focalizzate esclusivamente su singoli profili. L’evoluzione della politica fiscale comunitaria e il passaggio dapprima al *piecemeal approach* e, successivamente, alla fase del coordinamento fiscale ha fatto sì che i profili transnazionali dell’integrazione tra l’imposta sulle società e l’imposta personale

---

<sup>340</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d’armonizzazione delle imposte dirette*, cit., p. 8.

<sup>341</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d’armonizzazione delle imposte dirette*, cit., p. 14.

<sup>342</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d’armonizzazione delle imposte dirette*, cit., p. 14.

<sup>343</sup> A titolo di esempio, vedi il documento della Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 10-23.



sui soci divenissero l'oggetto esclusivo dell'attenzione delle istituzioni comunitarie, in quanto profili non solo di più stretta competenza comunitaria – anche nell'ottica del rispetto del fondamentale principio di sussidiarietà – ma anche più vicini all'attuazione del principio di non discriminazione e non restrizione. A ciò si aggiunga che il tema dell'integrazione tra le imposte *de quibus* ben riflette anche il rapporto dialettico esistente tra integrazione fiscale c.d. «positiva» e «negativa»: in prospettiva diacronica, infatti, si è assistito dapprima alla assoluta centralità dei tentativi di integrazione c.d. «positiva» e, successivamente, ad una graduale e costante crescita di importanza dell'integrazione c.d. «negativa», cui ha fatto da contraltare una progressiva recessione dell'atteggiamento propulsivo della Commissione.

*II.3.1. Dal c.d. «Rapporto van den Tempel» alla proposta di direttiva del 1975.* – La prima approfondita indagine sull'integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale sul reddito dei soci portata avanti a livello comunitario risale comunque al 1970, allo studio condotto, su incarico della Commissione, dal prof. van den Tempel<sup>344</sup>. Si trattava di uno studio che concentrava la propria attenzione da un lato sul sistema classico di (non) integrazione delle imposte considerate e, dall'altro lato, sui due sistemi adottati dagli Stati comunitari per realizzare la predetta integrazione, cioè, come accennato, lo *split rate system* ed il sistema dell'imputazione. Oltre ad una prima parte di carattere (economico e) puramente interno, lo studio si soffermava soprattutto sugli aspetti internazionali dei tre sistemi<sup>345</sup>. Con riferimento al sistema classico, si affermava che l'assenza di integrazione tra le imposte *de quibus* consentiva di prescindere dalla residenza della società o dell'azionista e che gli eventuali problemi di doppia imposizione ben avrebbero potuto risolversi per mezzo di convenzioni internazionali basate sul (all'epoca) recente modello di convenzione elaborato dall'OCSE. Quanto, poi, allo *split rate system*, il Rapporto ne evidenziava le difficoltà in presenza di fattispecie transnazionali: lo stesso meccanismo di attenuazione della doppia imposizione economica – attenuazione concessa in dipendenza del comportamento della sola società e prima di sapere che il dividendo distribuito sarà oggetto di imposizione in capo al socio percettore – non ne consentiva l'adozione a livello comunitario, posto che sarebbero stati necessari meccanismi di compensazione alla frontiera, che, oltre alla loro complessità gestionale, si sarebbero caratterizzati anche per la natura forfetaria della relativa imposizione

---

<sup>344</sup> Si tratta del menzionato documento della Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit. Al riguardo, vedi anche il conciso riassunto del Rapporto di U. ILHI – K. MALMER – P. SCHONEWILLE – I. TUOMINEN, *Dividend taxation in the European Union*, in INTERNATIONAL FISCAL ASSOCIATION, *Cahiers de droit fiscal international. Volume LXXXVIIIa. Trends in company/shareholder taxation: single or double taxation?*, L'Aia, 2003, p. 75-76, nonché U. ANSCHÜTZ, *Harmonization of Direct Taxes in the European Economic Community*, in *Harvard International Law Journal*, 1972, p. 37-45.

<sup>345</sup> Peraltro, non erano mancate le critiche per l'attenzione che il c.d. «Rapporto van den Tempel» rivolgeva agli aspetti internazionali dei tre sistemi; attenzione ritenuta, per certi versi, eccessiva. Vedi, al riguardo, A. PEDONE, *Movimenti di capitale ed armonizzazione fiscale, con particolare riguardo all'imposizione diretta*, in AA.VV., *Il Piano Werner e l'armonizzazione fiscale nella C.E.E.* Atti del VI Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, tenutosi a Roma il 28 maggio 1971, cit., p. 176-180.

<sup>346</sup>. Considerazioni simili venivano svolte per il sistema dell'imputazione: l'estensione del credito d'imposta agli azionisti non residenti ed agli azionisti residenti in relazione a dividendi distribuiti da società non residenti – vale a dire l'attuazione proprio di quelle modifiche che la Commissione aveva suggerito pochi anni prima nel suo “*Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*” – avrebbe originato problematiche amministrative di complessa gestione, posto che l'assenza di “*poteri fiscali*” <sup>347</sup> in capo agli Stati al di là del relativo territorio non consentiva agli Stati stessi di distinguere le fattispecie meritevoli del beneficio dalle ipotesi di possibile abuso <sup>348</sup>. Né, in base al Rapporto, si poteva accettare la soluzione francese di estendere i benefici del sistema dell'imputazione soltanto su base convenzionale; soluzione, questa, che non avrebbe incentivato la realizzazione di un vero mercato comune e che, soprattutto, avrebbe lasciato fermi i trattamenti discriminatori nei casi di assenza delle convenzioni internazionali <sup>349</sup>. Alla luce di tali considerazioni, il Rapporto concludeva nel senso che “*il sistema A [vale a dire il sistema classico] si presta meglio per essere adottato come sistema armonizzato nelle Comunità europee*” <sup>350</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, la conclusione cui il prof. van den Tempel giungeva era inconfutabile: tutte le forme di integrazione delle imposte *de quibus*, proprio in quanto rivolte ad attenuare la doppia imposizione economica sui dividendi, operano, alternativamente, al livello della società distributrice o del

---

<sup>346</sup> In tal senso, vedi il documento Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 27-29, che faceva riferimento – quanto alle ipotesi di imposizione forfetaria – sia al tributo corrispondente alla *Nachsteuer* (che si sarebbe dovuto imporre per quella parte di dividendi, determinata in modo necessariamente forfetario, che la società madre non residente avesse ricevuto – in regime di *Schachtelprivileg* – dalla società figlia residente e che, tuttavia, non avesse provveduto a redistribuire ai propri azionisti) sia al tributo da imporre in relazione agli utili prodotti da stabili organizzazioni residenti di società non residenti, cui, infatti, la Germania non concedeva il beneficio dell'aliquota ridotta sugli utili «distribuiti» (nel 1970, tali stabili organizzazioni erano assoggettate in Germania all'imposta sulle società con aliquota generale pari al 49 per cento e, dunque, solo di due punti percentuali inferiore all'aliquota applicata nei confronti delle società residenti sugli utili d'esercizio destinati a riserva).

<sup>347</sup> Così il documento Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 23. Lo stesso documento, a p. 24, afferma che qualora la fattispecie presenti caratteri transnazionali si assiste ad una “*delimitazione dei poteri fiscali*”.

<sup>348</sup> Vedi il documento Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 29-31.

<sup>349</sup> Vedi il documento Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 39.

<sup>350</sup> Così il documento Commissione CEE, *Imposta sulle società e imposta sul reddito delle persone fisiche nelle Comunità europee* (c.d. «Rapporto van den Tempel»), cit., p. 42. Per completezza, occorre accennare anche a tre sistemi – il *dividend-paid deduction approach*, la trasparenza fiscale e la deduzione del dividendo c.d. «primario» – che lo studio scarta in modo talmente netto da non offrire neppure un cenno al riguardo in sede di considerazioni conclusive. Tutti i predetti sistemi vengono accantonati in special modo per le complessità di gestione in fattispecie transnazionali, anche se, soprattutto con riferimento al *partnership method*, si possono cogliere anche critiche di ordine più generale e di natura ideologica: in proposito si afferma, a p. 34, par. 119, che l'adozione di tale sistema “*significherebbe il ritorno ai concetti del XIX secolo – comprensibili a quell'epoca – secondo cui anche la S.A. [i.e., società anonima] aperta non è altro che l'impresa dell'insieme degli azionisti. In questo ordine di idee, la S.A. non ha alcuna esistenza propria. L'utile incorporato dalla S.A. è considerato come una parte del reddito corrente dell'azionista, che quest'ultimo ha deliberatamente lasciato a disposizione della S.A.*”.

socio percettore, alleggerendo il carico impositivo su uno di tali soggetti. Ed è altresì evidente che tale sgravio dell'imposizione può operare in modo selettivo solo allorché la fattispecie sia puramente nazionale e lo Stato eserciti la propria potestà impositiva tanto sulla società quanto sul socio; l'eventuale residenza all'estero della prima o del secondo comporta, inevitabilmente, difficoltà di gestione del sistema, che, in alcuni casi, potrebbe non essere in grado di eliminare la doppia imposizione e, quindi, di raggiungere il risultato prefissato e, in altri casi, potrebbe prestarsi a facili abusi (e a conseguenti doppie non imposizioni). In questo senso, la preferenza del Rapporto per il sistema classico <sup>351</sup> di non integrazione delle imposte *de quibus* appariva da un lato come una «deposizione delle armi» rispetto al problema oggetto di indagine e, dall'altro lato, si poneva in stridente contrasto tanto con gli orientamenti manifestati dalla Commissione nel *“Programma d'armonizzazione delle imposte dirette”* <sup>352</sup>, quanto con l'indirizzo

---

<sup>351</sup> Peraltro, merita evidenziare come il Rapporto non fosse del tutto chiaro neanche con riferimento alle implicazioni sotto il profilo internazionale del sistema classico, nel senso che la relativa analisi, seppur sostanzialmente corretta nelle conclusioni, non appariva sempre chiara nel suo sviluppo logico. In particolare, nello studio si affermava – a p. 23, par. 74 – che nel sistema «classico» *“l'imposizione dell'organismo avviene indipendentemente dall'imposizione dell'azionista”* e che *“quindi poco importa, al momento della percezione dell'imposta sulle società, che gli azionisti risiedano nel proprio paese o all'estero, ed il fatto che l'utile da cui proviene il loro dividendo sia ottenuto da una S.A. [i.e., società anonima] nazionale o da una S.A. straniera è senza influenza sulla tassazione degli azionisti – a condizione che sia evitata la doppia imposizione economica con una disposizione autonoma o tramite una convenzione”*. Ora, dalla trascritta affermazione e dalle (estremamente concise) considerazioni che il Rapporto riservava agli aspetti internazionali del sistema classico non risultava chiaro se le norme convenzionali fossero dovute servire ad eliminare la doppia imposizione sui dividendi di tipo giuridico – vale a dire la duplice imposizione sul dividendo distribuito subito dal socio ora nello Stato di propria residenza sotto forma di imposizione personale sul reddito complessivo ora nello Stato della fonte del dividendo stesso, sotto forma, di regola, di ritenuta alla fonte sui dividendi corrisposti a soggetti non residenti – ovvero la doppia imposizione economica. A tale ultimo proposito, dato che l'obiettivo, sotto il profilo internazionale, del sistema di integrazione prescelto è quello di accordare ai soggetti non residenti un trattamento non peggiore rispetto ai soggetti residenti e che il sistema classico lascia ferma la doppia imposizione economica sui dividendi, non risulta chiaro il rapporto di strumentalità tra rispetto del principio di non discriminazione e necessità *“che sia evitata la doppia imposizione economica con una disposizione autonoma o tramite una convenzione”*. In particolare, l'eliminazione della doppia imposizione economica in fattispecie transnazionali in cui entrambi gli Stati (vale a dire, tanto lo Stato della fonte del reddito, quanto lo Stato della residenza del percettore) adottano un sistema classico si giustifica – in una prospettiva di osservanza del predetto principio di non discriminazione – qualora si assuma che le distribuzioni di dividendi tra società residenti sono (quantomeno in gran parte) esenti da imposizione in capo alla società che li riceve. In tale ipotesi, infatti, la realizzazione della parità di trattamento tra il socio di una società madre residente che investa, alternativamente, in una *subsidiary* residente o non residente richiede l'adozione di norme – convenzionali o interne – che eliminino la doppia imposizione tanto giuridica (nel senso sopra descritto) quanto economica (derivante dalla tassazione dell'utile d'esercizio prima come reddito della *subsidiary* estera nello Stato della fonte e poi come dividendo in capo alla società madre residente). A tale proposito, rinviamo, per tutti, alla approfondita e puntuale analisi di M. SATO – R. M. BIRD, *International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders*, cit., p. 407-417 sulle norme convenzionali necessarie per la realizzazione della predetta parità di trattamento – corrispondente al concetto economico di c.d. *«capital export neutrality»* – nello Stato della residenza in presenza delle diverse possibili forme di integrazione dell'imposta sulle società e dell'imposta personale sul reddito del socio.

<sup>352</sup> Come detto, la citata Comunicazione della Commissione al Consiglio del 26 giugno 1967, *Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*, cit., lasciava sì ampi margini di

comune di Francia e Germania, che, seppur a favore di sistemi diversi, avevano comunque abbandonato il sistema classico<sup>353</sup>. Inoltre, sotto un profilo più generale, l'instaurazione di un sistema classico non avrebbe consentito il perseguimento dei risultati che i diversi attori della scena europea – istituzioni comunitarie e alcuni Stati membri – si erano prefissati, in termini di crescita dei mercati di capitali nazionali e di creazione di un vero e proprio mercato comune dei capitali a livello europeo, strumentale, peraltro, anche al più ampio rafforzamento del mercato comunitario nel contesto mondiale, specialmente in confronto alla grande potenza statunitense<sup>354</sup>.

Per questi motivi, le conclusioni del c.d. «Rapporto van den Tempel» furono accolte in modo piuttosto freddo sia dalle istituzioni comunitarie sia dagli Stati membri più importanti<sup>355</sup>. In particolare, la Commissione proseguì nei propri studi sulle diverse possibili forme di integrazione delle imposte in questione e, nella riunione del 21 novembre 1973, si orientò definitivamente per il sistema dell'imputazione, fondando su tale sistema la propria proposta di direttiva su «l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta

---

manovra agli Stati circa l'individuazione della forma di integrazione, ma, al contempo, era ben lungi dal menzionare il sistema classico quale possibile alternativa. In questo senso, il contrasto tra il Programma della Commissione del 1967 ed il c.d. «Rapporto van den Tempel» del 1970 appariva radicale: mentre il primo era intriso di quella volontà di armonizzare i sistemi fiscali che, come detto in precedenza, ha fortemente caratterizzato i primi decenni del lavoro dell'Esecutivo comunitario in tema di imposizione diretta, il secondo appariva «statico» dinanzi al problema dell'integrazione, con conclusioni dal tenore ora conservativo ora – come nel caso di Francia e Germania – addirittura di «ritorno al passato».

<sup>353</sup> Per una breve analisi, tra l'altro, dei sistemi francese e tedesco, vedi R. M. HAMMER, *The Taxation of Income from Corporate Shareholders: Review of Present Systems in Canada, France, Germany, Japan and the U.K.*, cit., p. 315-334.

<sup>354</sup> Al riguardo, vedi J. H. CHRISTIAANSE, *Tax Harmonization in the European Common Market*, in *Tax Executive*, 1971-1972, p. 16, laddove afferma, quanto ai motivi sottesi all'abbandono (prima) e al rifiuto (in occasione del c.d. «Rapporto van den Tempel») del sistema classico, che «*the aim was and is to strengthen national share markets while at the same time thoughts are turning towards the establishment of a European capital market; and – not the last weighty point – also to build up a strong position vis-a-vis the great American concerns against the background of the tremendous technical advances and the international competition in Western Europe*».

<sup>355</sup> L'unico documento delle istituzioni comunitarie in cui si sostenevano le ragioni del sistema classico è la Comunicazione di Haferkamp sul regime fiscale dei dividendi e redditi da obbligazioni del 23 ottobre 1972, approvata dai Capi di Gabinetto il 9 luglio 1973. Peraltro, nel medesimo documento si sollecitavano gli Stati membri a consentire alle società anonime cc.dd. «chiuse» (vale a dire a quelle società con una compagine sociale estremamente omogenea e i cui titoli non siano negoziati nei mercati azionari) l'opzione per un regime di trasparenza fiscale, che avrebbe eliminato completamente la doppia imposizione economica sui dividendi. Inoltre, si sottolineava anche l'opportunità di concedere alle società di persone l'opzione inversa, vale a dire di scegliere in favore della piena soggettività passiva della società ai fini dell'imposta sulle società. A prescindere da quest'ultimo aspetto, ciò che merita evidenziare è il carattere non generalizzato del proposto regime di trasparenza fiscale: in coerenza con quanto da noi sopra affermato (vedi il precedente par. II.2.1), il documento in questione sottolineava i pregi di tale regime e ne auspicava l'adozione solo con riferimento alle società cc.dd. «chiuse», implicitamente ammettendo le difficoltà del medesimo regime ad essere adottato in via generalizzata. Sulla Comunicazione di Haferkamp, vedi anche ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 58-59 e 63.

alla fonte sui dividendi” presentata al Consiglio il 1° agosto 1975<sup>356</sup>. Per la verità, occorre precisare che la Commissione concentrò la propria attenzione esclusivamente su due sistemi di integrazione, vale a dire il sistema classico ed il sistema dell'imputazione, riservando ben poca considerazione non solo allo *split-rate system* tedesco ed ai sistemi già scartati dal c.d. «Rapporto van den Tempel», ma anche a tutti gli altri sistemi descritti in precedenza, *in primis* quello basato sull'esclusione dei dividendi dal reddito complessivo del socio (*dividend received exclusion approach*)<sup>357</sup>. Merita, inoltre, soffermare brevemente l'attenzione sulle motivazioni che la Commissione ha addotto a sostegno della propria scelta per il sistema dell'imputazione, in quanto indicative, a nostro avviso, non tanto di una convinta predilezione per quest'ultima forma di integrazione, quanto, piuttosto, di un netto rifiuto dell'alternativo sistema classico. In particolare, la Commissione affermava che la scelta a favore del sistema basato sul credito d'imposta era avvenuta in esito a “*lunghi studi e numerose consultazioni*” ed in quanto si era ritenuto necessario, nell'ottica della creazione di un mercato finanziario europeo, adottare un sistema che, seppur parzialmente, attenuasse la doppia imposizione sugli utili d'impresa, nonostante “*i problemi connessi, dal punto di vista tecnico, all'applicazione di tale sistema [i.e., il sistema dell'imputazione] nelle relazioni internazionali*”<sup>358</sup>. La Commissione, nel sostenere la propria scelta, affermava che il sistema dell'imputazione, a differenza del sistema classico, realizzava meglio la neutralità nei confronti delle varie forme giuridiche delle imprese<sup>359</sup> e delle relative modalità di finanziamento<sup>360</sup>, presentava vantaggi in termini di giustizia fiscale<sup>361</sup> e meglio si prestava tanto allo sviluppo del mercato azionario

---

<sup>356</sup> Vedi la *Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi*, cit.

<sup>357</sup> Ciò si evince chiaramente da un passaggio della *Relazione alla Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi*, in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento n. 10 del 1975, p. 6-15, laddove si afferma, a p. 7, che “*dagli studi intrapresi è emerso che soltanto due sistemi potevano essere presi in considerazione: il sistema detto «classico» [...] ed il sistema d'imputazione*”.

<sup>358</sup> Così la *Relazione alla Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi*, cit., p. 7.

<sup>359</sup> Ciò in quanto nel sistema classico l'assenza di sgravi per gli utili distribuiti fa sì che l'aliquota dell'imposta sulle società sia – a parità di gettito – più bassa che nel sistema dell'imputazione. Con la conseguenza, sempre secondo la Commissione, che l'aliquota più elevata dell'imposta sulle società prevista in tale ultima ipotesi sarebbe più vicina all'aliquota massima dell'imposta personale sulla cui base sono assoggettati a tassazione gli utili delle imprese individuali e delle società di persone che conseguono i risultati economici migliori. Vedi, al riguardo, la citata *Relazione alla Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi*, p. 7-8.

<sup>360</sup> La Commissione sottolineava – a p. 7 della citata *Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi* – che mentre il sistema classico “*tende a scoraggiare le distribuzioni di utili*” e incoraggia, viceversa, “*l'emissione di prestiti, i cui interessi saranno detraibili dagli utili*”, il sistema dell'imputazione tende “*ad incoraggiare la distribuzione di dividendi ed a mettere su un piede di parità il ricorso al prestito ed all'aumento di capitale*”.

<sup>361</sup> Ciò in quanto il favore che il sistema dell'imputazione crea per la distribuzione di dividendi favorisce i piccoli risparmiatori, interessati – a differenza dei grandi – alla remunerazione dei titoli e alla percezione dei dividendi.

<sup>362</sup>, quanto al contrasto dell'evasione fiscale dei grandi contribuenti <sup>363</sup>. Si tratta, va detto, di argomenti non del tutto convincenti, ora sotto il profilo economico, ora sotto quello giuridico. È il caso, ad esempio, della pretesa neutralità del sistema dell'imputazione sulle diverse forme di finanziamento esterno dell'impresa, che può valere, a tutto concedere, per le società di capitali a ristretta base azionaria – in cui le politiche di gestione societaria sono fortemente influenzate dalla situazione personale (anche di tipo fiscale) dei soci <sup>364</sup> – ma certamente non si realizza in contesti di azionariato diffuso, in cui le scelte degli amministratori della società sono ispirate, sotto il profilo fiscale, dal solo trattamento riservato alla società stessa, cui, in presenza di un sistema dell'imputazione, resta consentita la deduzione dei soli interessi passivi e non anche dei dividendi distribuiti. Sotto il profilo giuridico, poi, non possono non suscitare perplessità le affermazioni della Commissione sulla strumentalità del sistema dell'imputazione al contrasto di alcune forme di evasione fiscale: a prescindere dalla circostanza che tale ultimo sistema può prestarsi ad altre forme di «evasione fiscale», non convinceva la volontà della Commissione di utilizzare il sistema dell'imputazione per contrastare anche operazioni di mera «spersonalizzazione» dei patrimoni, seppur orientate in vista di obiettivi fiscali <sup>365</sup>. In questo senso, la qualificazione di «evasione fiscale» <sup>366</sup> per tale categoria di operazioni appariva più come un tentativo di *captatio benevolentiae* nei confronti degli Stati membri per spingerli verso l'approvazione della direttiva, che non un reale obiettivo della politica fiscale comunitaria.

Quanto al contenuto della direttiva, la Commissione proponeva l'adozione di un sistema comune di imputazione in materia di imposta sulle società,

---

<sup>362</sup> A sostegno di ciò, la Commissione affermava che la crescita dei mercati azionari sarebbe dipesa, in futuro, da un maggiore coinvolgimento di risparmiatori piccoli e medi, interessati, come detto, alla distribuzione dei dividendi.

<sup>363</sup> Al riguardo, la Commissione affermava – a p. 8 della citata *Relazione alla Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi* – che “qualora l'aliquota dell'imposta sulle società sia sensibilmente inferiore all'aliquota massima dell'imposta sul reddito, il che si verifica nel sistema classico, i grossi contribuenti soggiacciono alla tentazione di fare incassare i redditi di qualsiasi natura, che intendono risparmiare, da una società creata a tale scopo, e di cui essi hanno interamente il controllo. Questa società tesaurizzerà tali redditi, in modo che la loro imposizione non sarà superiore all'aliquota delle imposte sulle società. A motivo dell'aliquota più elevata dell'imposta, il sistema dell'imputazione rende meno attraente per tali contribuenti il ricorso a questa forma d'evasione”.

<sup>364</sup> In tali casi, infatti, il socio ben può indirizzare le scelte degli amministratori verso forme di finanziamento mediante capitale di rischio, la cui remunerazione – in presenza di un sistema dell'imputazione – è tassata in capo al socio in modo più mite rispetto agli interessi percepiti su finanziamenti.

<sup>365</sup> Si pensi, in proposito, alla distanza che intercorre tra l'approccio *tranchant* adottato dalla Commissione nella proposta di direttiva del 1975 e la più recente giurisprudenza comunitaria in tema di esercizio abusivo delle libertà comunitarie. A tale ultimo riguardo, ricordiamo che la Corte di giustizia nella sentenza del 12 settembre 2006, relativa alla causa C-196/04, *Cadbury Schweppes*, ha testualmente affermato – ai par. 36 e 37 – che “un cittadino comunitario, persona fisica o giuridica, non può [...] essere privato della possibilità di avvalersi delle disposizioni del Trattato solo perché ha inteso approfittare dei vantaggi fiscali offerti dalle norme in vigore in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede” e che “quanto alla libertà di stabilimento, [...] la circostanza che la società sia stata creata in uno Stato membro per fruire di una legislazione più vantaggiosa non costituisce per se stessa un abuso di tale libertà”.

<sup>366</sup> Vedi, al riguardo, il passo della relazione trascritto nella precedente nota n. 363.

affiancato da un regime comune di ritenuta alla fonte sui dividendi; regime, quest'ultimo, anch'esso strumentale al contrasto dell'evasione fiscale cui potevano essere indotti quei contribuenti la cui aliquota dell'imposta personale era sensibilmente più elevata rispetto alla misura del credito d'imposta<sup>367</sup>. Nell'ambito di imposte nazionali sulle società con aliquota compresa tra il 45 ed il 55 per cento, si proponeva la concessione ai soci di un credito d'imposta in misura compresa tra il 45 ed il 55 per cento dell'imposta sulle società e si accoglieva il principio c.d. «di copertura» (o principio dell'imposta compensativa), prevedendosi, appunto, il pagamento di un'imposta compensativa – con meccanismi simili al *précompte* francese – per il caso di dividendi provenienti da utili non assoggettati all'imposta sulle società (ovvero assoggettati con aliquota ridotta). Inoltre, una disciplina piuttosto articolata e complessa della predetta imposta compensativa era prevista per il caso di dividendi distribuiti da una società figlia alla relativa società madre situata in uno Stato membro diverso. Quanto agli aspetti internazionali, la direttiva proposta stabiliva – in coerenza con i contenuti del menzionato “*Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*” del 1967 – la spettanza del credito d'imposta a tutti i soci, indipendentemente sia dal loro Stato membro di residenza sia dallo Stato membro di origine dei dividendi.

A prescindere dalle questioni di carattere tecnico attinenti al funzionamento del sistema<sup>368</sup>, ciò che in questa sede merita evidenziare è il carattere «totalizzante» della proposta, che, come detto, costituisce uno dei tentativi più importanti di vera e propria armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali, intesa come conformazione di questi ultimi ad un modello comune (individuato, nella specie, nel sistema dell'imputazione). Il carattere pervasivo della proposta emerge chiaramente non solo dalla previsione di un modello unico e dal grado di dettaglio con cui venivano disciplinati i singoli profili tecnici, ma anche dalla volontà della Commissione di introdurre nozioni di concetti estremamente generali e, al tempo stesso, controversi, quale, ad esempio, quello di dividendo, che, a tutt'oggi, risulta non definito in diverse legislazioni nazionali proprio a motivo delle difficoltà recondite. Come ampiamente esposto in precedenza, proprio tale carattere ha costituito il motivo più importante di insuccesso di questo progetto, in cui, peraltro, la scelta a favore del sistema dell'imputazione era fondata, come detto, su profili tipicamente nazionali

---

<sup>367</sup> In particolare, la Commissione affermava – a p. 9 della menzionata *Relazione alla Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi* – che “il credito d'imposta accordato al percipiente nel quadro di un sistema d'imputazione ha la funzione di una ritenuta alla fonte; come la ritenuta, questo credito d'imposta è infatti un acconto sull'imposta finale del percipiente. Si tratta ora di vedere se il sistema d'imposta sulle società proposto debba essere completato con un regime di ritenuta alla fonte. Secondo la Commissione, tale ritenuta è indispensabile per scoraggiare la frode fiscale. [...] Per questo motivo la Commissione propone di introdurre una ritenuta alla fonte del 25%, calcolata sul dividendo distribuito, che avrà l'effetto di portare questo prelievo globale [i.e., il prelievo corrispondente alla somma della ritenuta alla fonte e del credito d'imposta] al 50% circa”.

<sup>368</sup> Al riguardo, vedi sia la più volte citata *Relazione alla Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'armonizzazione dei sistemi d'imposta sulle società e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi*, cit., sia ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni* (Assonime), cit., p. 63-70.

(giustizia fiscale, contrasto dell'evasione, neutralità nei confronti delle modalità di finanziamento dell'impresa), la cui valutazione da sempre rientra nelle singole sovranità statali. A ciò si aggiunga che il progetto si rivelava estremamente «invasivo» delle finanze statali, posto che l'attuazione del principio di non discriminazione nei rapporti transnazionali passava per un complesso meccanismo di compensazione finanziaria interstatale, che poneva il «costo» del credito d'imposta a carico dello Stato di residenza della società (e della fonte dei dividendi), mentre attribuiva allo Stato di residenza del socio i più importanti poteri decisionali concernenti sia l'*an*<sup>369</sup> sia il *quantum*<sup>370</sup> del credito stesso.

II.3.2. *Fallimento dell'armonizzazione e «piecemeal approach» tra declino dell'integrazione fiscale c.d. «positiva» e prime affermazioni dell'integrazione fiscale c.d. «negativa».* – La (non felice) sorte del progetto di direttiva del 1975 in materia di armonizzazione del sistema di integrazione tra imposta sulle società e imposta personale sui redditi dei soci costituisce il migliore esempio del radicale mutamento di rotta intrapreso dalla Commissione agli inizi degli anni Novanta, che, come ampiamente detto in precedenza, ha segnato il passaggio dall'armonizzazione al c.d. «*piecemeal approach*». La Commissione, nel concentrarsi sulle sole distorsioni connesse ad operazioni aventi una dimensione transfrontaliera, affermò chiaramente che proprio il progetto di direttiva del 1975 non era più coerente né con gli indirizzi della politica fiscale comunitaria, né, sotto un profilo ancor più generale, con l'impostazione dei rapporti tra CEE e Stati membri e che, dunque, la medesima proposta doveva considerarsi ritirata<sup>371</sup>. La

---

<sup>369</sup> Ciò emerge chiaramente dalla (apparentemente innocua) formulazione dell'art. 19 del progetto di direttiva, in cui si prevedeva che “*le disposizioni della presente direttiva non pregiudicano l'applicazione di disposizioni nazionali, prese allo scopo di impedire al percipiente di conseguire un vantaggio ingiustificato, secondo le quali è possibile rifiutare l'imputazione o la restituzione del credito d'imposta o della ritenuta alla fonte*”. Nella relazione, tuttavia, si precisava – a p. 14 – che, date le differenze esistenti tra gli Stati membri sulla nozione di vantaggio ingiustificato, in particolare quando si procede all'acquisto di un'azione poco prima del pagamento del dividendo o quando l'azione viene ceduta da una persona fisica ad un'impresa, “*se lo Stato membro del percipiente decide di accordare il credito d'imposta, lo Stato membro da cui hanno origine i dividendi è tenuto ad accordare a tale Stato la compensazione finanziaria a norma dell'articolo 13, anche se dovesse rifiutare il credito d'imposta secondo il proprio regime nazionale in circostanze analoghe* [sottolineato nostro]”.

<sup>370</sup> Vedi, al riguardo, l'art. 10 della proposta di direttiva, attinente al meccanismo di determinazione dell'imposta compensativa nel caso di dividendi distribuiti da società figlie a società madri residenti in Stati membri diversi.

<sup>371</sup> Vedi, al riguardo, il citato documento SEC (90) 601 final del 20 aprile 1990, *Commission communication to Parliament and the Council. Guidelines on company taxation*, in cui, a p. 10, si tratteggiava il seguente breve (ma esauriente) quadro della situazione: “*The problems of tax harmonization at Community level were examined as long ago as the first half of the 1970s by various ad hoc committees. [...] Subsequently, in 1975, the Commission presented a proposal for a Directive on the harmonization of systems and rates of company taxation in the Member States. Its aim was to limit the economic double taxation of distributed dividends. That proposal, which has not been discussed by the Council or the European Parliament for more than ten years now, was based on a centralized approach to tax harmonization and economic and monetary union. Since then, and in particular since the Single European Act and the report on economic and monetary union in the European Community drawn up in April 1989 at the request of the European Council, a new approach to economic integration has been defined. This approach gives priority to the coordination and approximation of policies rather than to systematic use of harmonization. It is also clearly in keeping with the principle of subsidiarity*”.



conferma dell'abbandono di qualsiasi tentativo di individuazione di una forma comune di integrazione delle imposte *de quibus* poteva ricavarsi anche dalla direttiva del 23 luglio 1990, n. 90/435/CEE sul regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati Membri diversi. Tale direttiva, infatti, lungi dall'indicare un preciso sistema di integrazione, si limitava a prevedere l'eliminazione della doppia imposizione (non solo giuridica, ma anche) economica mediante una previsione estremamente «aperta» nei confronti degli Stati, lasciati liberi di scegliere tra metodi diversi<sup>372</sup>. Né offriva spunti in senso diverso il c.d. «Rapporto Ruding» dei primi anni Novanta, in cui, sebbene si ritenesse l'adozione da parte di tutti gli Stati membri di un sistema comune di integrazione delle imposte in considerazione un obiettivo auspicabile a lungo termine, non si raccomandava – in coerenza con la generale impostazione minimalista del rapporto stesso<sup>373</sup> – alcun sistema particolare. In particolare, il rapporto si limitava a raccomandare l'eliminazione dei trattamenti discriminatori nell'imposizione dei dividendi distribuiti da società residenti in Stati membri diversi da quello dell'azionista; eliminazione da attuarsi mediante (i) la considerazione, su base di reciprocità, dell'imposta sulle società assolta dalle società controllate o dalle stabili organizzazioni non residenti ai fini del calcolo dell'imposta compensativa versata dalla società madre nel relativo Stato di residenza, nonché (ii) l'estensione, sempre su base di reciprocità, dei diversi

---

[...]. *In the tax field, priority has been given to removing tax barriers to completion of the internal market and, in particular, to abolishing all forms of double taxation between now and 1993. Under the circumstances, the 1975 proposal, which, in any case, no longer corresponds to the current situation in the community or world-wide, has ceased to meet the needs associated with development of the internal market beyond 1992. Moreover, some instances of double taxation between Member States can be resolved in other ways. It would therefore be logical to withdraw that proposal*".

<sup>372</sup> Vedi, al riguardo, l'art. 4, par. 1, della citata direttiva 90/435/CEE, secondo cui: "Quando una società madre, in veste di socio, riceve dalla società figlia utili distribuiti in occasione diversa dalla liquidazione di quest'ultima, lo Stato della società madre:

- si astiene dal sottoporre tali utili a imposizione;
- o li sottopone a imposizione, autorizzando però detta società madre a dedurre dalla sua imposta la frazione dell'imposta pagata dalla società figlia a fronte dei suddetti utili e, eventualmente, l'importo della ritenuta alla fonte prelevata dallo Stato membro in cui è residente la società figlia in applicazione delle disposizioni derogatorie dell'articolo 5, nel limite dell'importo dell'imposta nazionale corrispondente".

Peraltro, sotto altro profilo, il confronto tra la proposta originaria della direttiva – risalente al 1969 – e la versione finale del 1990 della direttiva medesima rendeva palese il passaggio dalla fase di armonizzazione a quella del «*piecemeal approach*»: tramite le modifiche apportate dalla Commissione nel 1985, infatti, vennero completamente eliminate quelle disposizioni dell'originaria proposta contenenti il regime del c.d. «beneficio consolidato», che avrebbe offerto alle società madri la possibilità di tenere conto, ai fini della determinazione del proprio reddito imponibile, delle perdite subite dalle società figlie residenti in Stati membri diversi o, addirittura ed entro certi limiti, in Stati terzi. Si trattava, per la verità, di un regime che la proposta di direttiva del 1969 tratteggiava in modo estremamente generale, e che era condizionato ad una soglia di partecipazione minima della società madre nella società figlia del 50 per cento del capitale e ad una durata minima dell'opzione di 5 anni. Sotto questo profilo, merita rilevare, si tratta di condizioni simili ad alcune di quelle previste ai fini dell'opzione per il regime del consolidato mondiale di cui agli artt. 130 e ss. dell'attuale TUIR. Per un commento della proposta originaria di direttiva, vedi ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime)*, cit., p. 73-78.

<sup>373</sup> Sull'approccio minimalista del c.d. «Rapporto Ruding» vedi la precedente nota n. 240.

sistemi di attenuazione della doppia imposizione economica dei dividendi di fonte interna anche a quelli di fonte comunitaria<sup>374</sup>. Con riferimento, invece, al sistema di imposizione sulle società ed alla sua integrazione con l'imposta personale, il rapporto assumeva una posizione interlocutoria: sebbene la maggioranza dei membri del Comitato avesse aderito alla proposta del prof. Rädler di prevedere tale integrazione al livello del socio persona fisica accompagnata da un'esenzione totale delle distribuzioni *intercompany* di dividendi<sup>375</sup>, ci si limitava a raccomandare alla Commissione studi ulteriori e più approfonditi sul punto<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> Sotto altro profilo, il c.d. «Rapporto Ruding» raccomandava anche l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 90/435/CEE – risultato, questo, cui si è finalmente giunti a seguito dell'emanazione della recente direttiva 22 dicembre 2003, n. 2003/123/CE – e la previsione di una ritenuta alla fonte del 30 per cento sui dividendi corrisposti ad azionisti residenti negli Stati membri, salvo esonero dalla ritenuta in caso di identificazione dell'azionista medesimo. Al riguardo, vedi il capitolo conclusivo n. 10 del «Rapporto Ruding», cit., nonché U. ILHI – K. MALMER – P. SCHONEWILLE – I. TUOMINEN, *Dividend taxation in the European Union*, cit., p. 77-78.

<sup>375</sup> Vedi, al riguardo, J. E. BRINKMANN – A. O. RIECKER, *European Company Taxation: The Ruding Committee Reports Gives Harmonization Efforts A New Impetus*, in *International Lawyer*, 1993, p. 1061-1073, che riferiscono, alle pp. 1072-1073, che “a majority of the Committee favors a system that provides some relief from double taxation of dividends at the level of the individual shareholder and full exemption for corporate shareholders. The proposed system provides definite taxation of all corporate earnings in the source country and reduced taxation of dividend income in the individual shareholder’s country of residence. The source country is entitled to the corporate tax revenue because it bears the cost of the infrastructure and environment whereas the shareholder’s residence country can tax its residents at a reduced rate and according to their ability to pay”. Sempre sul c.d. «Rapporto Ruding» vedi anche AA.VV., *Harmonization of Company Taxation in the European Community*, cit., nonché M. J. ELLIS, *Direct Taxation in The European Community: An Irresistible Force Meets An Immovable Object?*, in *Wake Forest Law Review*, 1993, p. 58-60

<sup>376</sup> Sotto il profilo temporale, merita rilevare come tale fase di scarso interesse da parte delle istituzioni comunitarie per l'individuazione di un sistema comune di imposizione sulle società si contrapponesse al fervido dibattito allora presente negli Stati Uniti d'America; dibattito animato soprattutto dallo studio del Dipartimento del Tesoro statunitense, *Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income Once*, cit., e dal parallelo studio dell'American Law Institute, *Integration of the Individual and Corporate Income Taxes*, Philadelphia, 1992. A tale riguardo, vedi, *ex multis*, H. J. AULT, *Corporate Integration, Tax Treaties and the Division of the International Tax Base: Principles and Practices*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 565-608; D. HALPERIN, *Will Integration Increase Efficiency? - The Old and New View of Dividend Policy*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 645-651; J. LIVINGSTON, *Corporate Tax Integration in the United States: A Review of the Treasury’s Integration Study*, in *Missouri Law Review*, 1993, p. 717-741; P. R. McDANIEL, *Integration in the International Context: Identifying Principles for Unilateral and Bilateral Approaches*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 609-612; J. K. McNULTY, *Corporate Income Tax Reform in the United States: Proposals for Integration of the Corporate and Individual Income Taxes, and International Aspects*, in *International Tax & Business Lawyer*, 1994, p. 161-259; D. H. SCHENK, *Complete Integration in a Partial Integration World*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 697-723; M. L. SCHLER, *Taxing Corporate Income Once (or Hopefully Not at All): A Practitioner’s Comparison of the Treasury and ALI Integration Models*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 509-563; R. H. SHULDINER, *Corporate Integration: Do The Uncertainties Outweigh The Benefits?*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 653-664; K. VAN RAAD, *Approaches to Internationally Integrated Taxation of Distributed Corporate Income*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 613-620; G. K. YIN, *Corporate Tax Integration and the Search for the Pragmatic Ideal*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 431-508. Più recentemente, sempre nella dottrina statunitense, vedi Y. BRAUNER, *Integration in an Integrating World*, in *New York University Journal of Law and Business*, 2005-2006, p. 51-90, nonché M. VALADAO, *Income Tax Treaties and the Treatment of Dividends*

Contemporaneamente alla fase recessiva dell'integrazione fiscale c.d. «positiva» ed alla debolezza politica della Commissione nei confronti del Consiglio, si affermava e cresceva d'importanza il ruolo della Corte di giustizia, promotrice, tramite le proprie sentenze, di un'integrazione fiscale c.d. «negativa», fondata anch'essa, come detto, sulla centralità del principio di non discriminazione e della sua evoluzione interpretativa verso il principio di non restrizione. Tuttavia, ciò che maggiormente interessa evidenziare è che la Corte di giustizia non si è mai occupata – né avrebbe potuto farlo – della compatibilità con il diritto comunitario dei diversi sistemi di integrazione dell'imposta sulle società con l'imposizione personale sui soci, limitandosi sempre ad affrontare singoli aspetti delle modalità di imposizione dei dividendi nell'ottica del rispetto dei predetti principi di non discriminazione e non restrizione.

La prima sentenza emanata dalla Corte di giustizia in materia di tassazione dei dividendi risale al 1986 ed aveva ad oggetto il regime fiscale dei dividendi distribuiti da società francesi; regime fondato, come detto, sul sistema dell'imputazione e sulla correlativa concessione all'azionista di un credito d'imposta (*avoir fiscal*)<sup>377</sup>. All'attenzione dei giudici comunitari era stato portato uno dei profili di discriminazione del sistema dell'imputazione francese in presenza di fattispecie transnazionali; profili che, come detto, la Commissione aveva già esaminato nelle (lunghe) fasi di preparazione della proposta di direttiva del 1975. In particolare, ponendosi nella prospettiva dello Stato di residenza della società e, quindi, di fonte dei dividendi, si chiedeva alla Corte di accertare la violazione da parte della Francia delle norme comunitarie in tema di libertà di stabilimento laddove la legislazione francese discriminava, nella concessione dell'*avoir fiscal*, tra società residenti in Francia e “*sedi permanenti*”<sup>378</sup> in Francia di società estere. La Corte, nel dichiarare la sussistenza della predetta violazione, fece leva da un lato sulla diretta applicabilità delle norme convenzionali in tema di libertà di stabilimento e, dall'altro lato, respinse fermamente le giustificazioni addotte dal Governo francese e basate sulla diversità di legame con il territorio francese delle società ivi residenti e delle sedi permanenti di società estere. Il procedimento logico seguito dai giudici ricalca, seppur in embrione, quello (ormai divenuto) tradizionale, articolato nell'accertamento positivo di una discriminazione nel trattamento accordato ai soggetti non residenti rispetto ai residenti e nell'accertamento negativo di motivi di interesse generale in grado di giustificare la predetta diversità di trattamento. Peraltro, risulta interessante

---

*Received by Foreign Shareholders from Domestic Corporations Under an Integrated System (Without the Double Level of Taxation)*, in *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, 2003-2004, p. 457-486.

<sup>377</sup> Si tratta della sentenza del 28 gennaio 1986, relativa alla causa C-270/83, *Commissione c. Francia*, che costituisce, peraltro, anche la prima sentenza della Corte di giustizia nell'area dell'imposizione diretta ed ha quindi segnato – come afferma F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007, p. 134-135, nota n. 4 – “*la fine dello ‘splendido isolamento’ della legislazione interna tributaria*”.

<sup>378</sup> Questo è il termine che la Corte utilizza per designare quei centri di attività facenti capo ad imprese non residenti e che, nonostante la mancanza dell'attributo della residenza, presentano i caratteri minimi necessari per ritenere esistente quel collegamento con il territorio dello Stato di localizzazione che legittima l'imposizione dei redditi imputabili a tali centri di attività e prodotti nel territorio medesimo. A tale proposito, nel nostro diritto interno si parla, come noto, di «stabile organizzazione», corrispondente al concetto internazionale di «*permanent establishment*».

rilevare come la comparabilità tra la situazione delle “*sedi permanenti*” di società non residenti e quella propria delle società residenti in Francia venisse ritenuta esistente in quanto “*le disposizioni fiscali francesi, per quanto riguarda la determinazione dell'imponibile ai fini dell'imposta sulle società, non distinguono affatto le società aventi la sede sociale in Francia dalle succursali e agenzie situate in Francia di società che abbiano sede all'estero*”<sup>379</sup>. Infatti, prosegue la Corte, “*a norma dell'art. 209 del code general des impots, entrambe le categorie sono soggette ad imposta per i profitti realizzati in aziende gestite in Francia, ad esclusione di quelli realizzati all'estero o attribuiti alla Francia da un trattato sulla doppia imposizione*” e “*la criticata disciplina, poiché pone sullo stesso piano, ai fini della tassazione dei profitti, le società aventi la sede sociale in Francia e le succursali ed agenzie situate in Francia di società aventi sede all'estero, non può, senza creare una discriminazione, trattarle diversamente, ai fini dello stesso tributo, per quel che riguarda un vantaggio ad esso connesso, come il credito fiscale*”<sup>380</sup>. Si tratta di un passaggio molto importante, specie alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia anch'esse relative al regime fiscale accordato ai dividendi dallo Stato di residenza della società distributrice; pronunce che, in presenza di circostanze diverse da quelle sopra riferite, hanno ritenuto insussistente la predetta comparabilità delle situazioni e, conseguentemente, hanno concluso per l'inesistenza di pretese discriminazioni. In ogni caso, e a prescindere dai profili tecnici della decisione, si trattava della prima decisa applicazione del principio di non discriminazione nell'area (tradizionalmente nazionale) dell'imposizione diretta; applicazione che avveniva con riferimento ad un profilo di discriminazione da tempo noto sia agli Stati membri sia alla Commissione<sup>381</sup> e in relazione ad una materia – quella dell'integrazione tra imposta sulle società e imposta sui soci – in cui si era registrato il fallimento più importante della politica comunitaria di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali. Peraltro, sotto altro profilo, merita rilevare come la sentenza in questione mantenesse un timido legame con l'integrazione fiscale c.d. «positiva» portata avanti dalla Commissione nei decenni precedenti, posto che – a differenza delle altre sentenze di cui si dirà nel prosieguo – la pronuncia della Corte traeva origine non già da un quesito pregiudiziale posto da un giudice nazionale, bensì da una procedura di infrazione avviata dalla stessa Commissione nei confronti della Francia.

*II.3.3. La fase del coordinamento fiscale: la preminenza dell'integrazione fiscale c.d. «negativa».* – Come accennato in precedenza, i risultati conseguiti a seguito dell'abbandono dei progetti di armonizzazione dei sistemi tributari nazionali e della decisione di concentrare l'attenzione su singole distorsioni in grado di ostacolare la creazione del mercato furono piuttosto modesti e sostanzialmente limitati alle due direttive e alla convezione del 1990<sup>382</sup>. Per

<sup>379</sup> Così la citata sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 1986, relativa alla causa C-270/83, *Commissione c. Francia*, par. 19.

<sup>380</sup> Così la citata sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 1986, relativa alla causa C-270/83, *Commissione c. Francia*, parr. 19-20.

<sup>381</sup> Sol che si pensi alle menzionate censure del sistema dell'«imputazione» contenute nel documento della Commissione *Programma d'armonizzazione delle imposte dirette* del 1967 e riferite, tra l'altro, proprio al sistema francese.

<sup>382</sup> Per i relativi riferimenti, vedi le precedenti note nn. 236 e 237.

questi motivi, nella seconda metà degli anni Novanta, la Commissione – e in particolare il commissario Mario Monti – decisero di mutare nuovamente approccio, intraprendendo la via del c.d. «coordinamento» dei sistemi fiscali nazionali, ponendo al centro dell'attenzione non più solo la piena realizzazione del mercato interno, ma anche le esigenze occupazionali e (soprattutto) di stabilizzazione delle entrate tributarie statali <sup>383</sup>.

In tale contesto, il ruolo centrale, anche per quel che riguarda l'approfondimento dei problemi connessi all'integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale sul reddito dei soci, spetta certamente alla Corte di giustizia ed alla sua opera di integrazione fiscale c.d. «negativa». Si tratta, in questo senso, della prosecuzione e della definitiva affermazione di quella tendenza che si era già evidenziata nella precedente fase del «*piecemeal approach*», in cui a fronte di un ruolo sempre più recessivo della Commissione, si è avuta la definitiva affermazione dell'importanza delle pronunce dei giudici comunitari. Peraltro, come si dirà nel prosieguo, nel contesto del coordinamento si realizza anche una sorta di osmosi tra integrazione fiscale «positiva» e «negativa», rinvenibile nei diversi atti di *soft law* su cui la Commissione ha frequentemente basato i propri orientamenti sulle diverse tematiche della politica fiscale comunitaria sui principi affermati dalle più importanti sentenze della Corte di giustizia.

Posto che le pronunce della Corte di giustizia in tema di regimi fiscali nazionali dei dividendi hanno sempre riguardo a fattispecie transnazionali – a fattispecie, cioè, in cui la società distributrice dei dividendi e l'azionista risiedono in Stati diversi – nel prosieguo analizzeremo concisamente tali pronunce, distinguendo le sentenze attinenti al trattamento dei dividendi nello Stato di residenza dell'azionista rispetto a quelle – per certi versi, più interessanti – in cui i giudici comunitari si sono posti nella diversa ottica dello Stato della fonte dei dividendi medesimi (*i.e.*, dello Stato di residenza della società distributrice) <sup>384</sup>.

II.3.3.1. Non discriminazione e non restrizione nella prospettiva dello Stato di residenza dell'azionista. – La Corte di giustizia ha analizzato per la prima volta la compatibilità di un regime fiscale dei dividendi nell'ottica dello Stato di residenza dell'azionista nel 2000, con riferimento al caso *Verkooijen* <sup>385</sup>, in cui la Corte ha affermato l'incompatibilità con le norme in tema di libera circolazione dei capitali del regime fiscale olandese che accordava l'esenzione dei dividendi dall'imposizione sul reddito delle persone fisiche a condizione che questi rivenissero da utili di società stabilite nei Paesi Bassi. Per la verità, occorre

---

<sup>383</sup> In questo senso vedi il citato documento della Commissione SEC (96) 487 def., del 20 marzo 1996, «*La politica tributaria nell'Unione europea*». Vedi anche le citazioni di cui alla precedente nota n. 246.

<sup>384</sup> Con terminologia inglese, si usa affermare che le sentenze attinenti al trattamento dei dividendi nello Stato di residenza dell'azionista riguardano i cc.dd. «*inbound dividends*» e che, viceversa, le sentenze relative al regime fiscale dei dividendi nello Stato della loro fonte riguardano i cc.dd. «*outbound dividends*». Al riguardo, vedi, *ex multis*, T. O' SHEA, *Dividend Taxation Post-Manninen: Shifting Sands or Solid Foundations?*, in *Tax Notes International*, 5 marzo 2007, p. 888, nota n. 7.

<sup>385</sup> Vedi la sentenza del 6 giugno 2000, relativa alla causa C-35/98, *Verkooijen*. Per un commento di tale pronuncia vedi M. GIORGI, *La libera circolazione dei capitali nella Comunità europea ed il regime impositivo dei dividendi nel diritto interno*, in *Rassegna tributaria*, 2000, p. 1358-1374.

precisare che in tale occasione la diversità di trattamento accordato ai dividendi di provenienza estera ed il conseguente effetto restrittivo <sup>386</sup> nei confronti degli investimenti in società comunitarie non stabilite nei Paesi Bassi risultavano non solo particolarmente evidenti, ma, per certi versi, anche ammessi dallo stesso Stato olandese, posto che dalla genesi legislativa del regime di esenzione fiscale *de qua* risultava che esso era finalizzato da un lato ad accrescere il livello dei capitali propri delle imprese nazionali e, dall'altro lato, ad attenuare – nella misura (parziale) in cui era concessa l'esenzione – la doppia imposizione economica sui dividendi societari <sup>387</sup>. Un altro passaggio della sentenza che merita attenzione è quello relativo alla causa di giustificazione adottata dal Governo olandese in merito alla strumentalità del regime di esenzione all'attenuazione della doppia imposizione economica sugli utili societari; esigenza, questa, che, sempre ad avviso del Governo, non poteva ritenersi esistente nei Paesi Bassi con riferimento ai dividendi di fonte estera <sup>388</sup>. La Corte – seppur con una certa superficialità argomentativa – ha ricondotto l'argomento sostenuto dal Governo olandese entro (i ben noti) confini della perdita di gettito tributario; causa, quest'ultima, che la Corte di giustizia non ha mai considerato idonea a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale <sup>389</sup>.

Come si dirà nel prosieguo, le importanti puntualizzazioni sulla struttura dei regimi nazionali di imposizione dei dividendi già contenute nella citata sentenza *Verkooijen* hanno offerto alla Commissione l'opportunità di precisare, in termini più ampi e generali rispetto a quelli della pronuncia giurisdizionale, i vincoli derivanti dal rispetto delle libertà comunitarie per i legislatori nazionali nell'esercizio del relativo potere di conformazione del regime di imposizione degli utili societari <sup>390</sup>. Tuttavia, *in subiecta materia*, le precisazioni più rilevanti

---

<sup>386</sup> Ai fini dell'accertamento di un effetto restrittivo, la Corte di giustizia applica, ormai da diversi anni, un *test* consistente nel confrontare il trattamento accordato ad una ipotetica fattispecie puramente nazionale (nel caso *Verkooijen*, il regime fiscale accordato ad una persona fisica residente nei Paesi Bassi in relazione ai dividendi rivenienti da una partecipazione in una società olandese) rispetto a quello concretamente riservato ad una fattispecie connotata dal carattere transnazionale e, quindi, implicante l'esercizio di una libertà comunitaria (nel caso *Verkooijen*, il regime fiscale accordato agli investimenti realizzati proprio dal sig. *Verkooijen*, vale a dire il regime fiscale cui una persona fisica residente nei Paesi Bassi era soggetta in relazione a dividendi rivenienti da partecipazioni in società residenti in Stati membri diversi dai Paesi Bassi). Tale *test* è stato recentemente definito come “*migrant/nonmigrant test*” da T. O' SHEA, *From Avoir Fiscal to Marks & Spencer*, in *Tax Notes International*, 15 maggio 2006, p. 604. In ogni caso, a prescindere da qualsiasi definizione, non v'è chi non veda come si tratti di un *test* che, per certi versi, assimila l'accertamento di una restrizione a quello di una discriminazione, sebbene nel confronto si assuma quale carattere distintivo non già l'attributo della (nazionalità ovvero della) residenza, bensì l'esercizio o meno da parte di soggetti residenti nel medesimo Stato membro di una libertà fondamentale.

<sup>387</sup> Vedi al riguardo la citata sentenza del 6 giugno 2000, relativa alla causa C-35/98, *Verkooijen*, par. 11.

<sup>388</sup> Vedi la citata sentenza del 6 giugno 2000, relativa alla causa C-35/98, *Verkooijen*, par. 51.

<sup>389</sup> Vedi la citata sentenza del 6 giugno 2000, relativa alla causa C-35/98, *Verkooijen*, par. 59.

<sup>390</sup> Il riferimento è, in particolare, al documento della Commissione del 19 dicembre 2003, n. COM (2003) 810 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Tassazione dei dividendi delle persone fisiche nel mercato interno*, di cui si dirà nel successivo par. II.3.4.

sono contenute nelle sentenze relative ai casi *Lenz*<sup>391</sup> e (soprattutto) *Manninen*<sup>392</sup>.

Nel caso *Lenz*, la Corte ha statuito l'incompatibilità con le libertà comunitarie – e, in particolare, con la libera circolazione dei capitali – del regime austriaco di imposizione dei dividendi percepiti da persone fisiche residenti; regime che – almeno fino al 2002 – prevedeva per i soli dividendi di fonte austriaca l'opzione tra una ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 25 per cento ed il concorso dei dividendi stessi alla formazione del reddito complessivo con aliquota d'imposta ridotta alla metà, fermo restando, invece, per i dividendi di fonte straniera l'ordinario regime di concorso alla formazione del reddito complessivo (senza alcuna riduzione dell'aliquota applicabile). La sentenza *Manninen*, invece, riguardava il sistema dell'imputazione finlandese, che – al pari di tutti i sistemi fondati sul c.d. «*withholding approach*» – concedeva il credito d'imposta agli azionisti residenti soltanto in relazione ai dividendi di fonte nazionale e non anche per quelli di fonte estera.

Oltre all'importanza delle ripercussioni di tali sentenze sui sistemi fiscali dei diversi Stati membri<sup>393</sup>, le dette pronunce presentano notevoli profili di interesse soprattutto in relazione all'analisi delle diverse cause di giustificazione di restrizioni, per il resto, piuttosto evidenti ed innegabili. In particolare, entrambe le sentenze hanno fornito interessanti puntualizzazioni da un lato sulla giustificazione fondata sull'art. 58, par. 1, lett. a), del Trattato CE – che, come noto, consente agli Stati membri “*di applicare le pertinenti disposizioni della loro legislazione tributaria in cui si opera una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda il loro luogo di residenza o il luogo di collocamento del loro capitale*” – e, dall'altro lato, sulla giustificazione fondata sulla coerenza del sistema fiscale, che, come esposto in precedenza, la Corte ha finora ammesso nella sola sentenza *Bachmann*<sup>394</sup>. Quanto alla giustificazione fondata sulla lettera dell'art. 58, par. 1, lett. a), del Trattato CE, la Corte ha correttamente ricordato che la deroga all'osservanza della libera circolazione dei capitali consentita dalla citata previsione soffre, già di per sé, di un'importante limitazione, prevista dal successivo par. 3 del medesimo art. 58, secondo cui tali deroghe “*non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali e dei pagamenti di cui all'articolo 56*”. Proprio per questo, secondo la Corte, occorre

<sup>391</sup> Vedi la sentenza del 15 luglio 2004, relativa alla causa C-315/02, *Anneliese Lenz c. Finanzlandesdirektion für Tirol*. Per un commento di tale sentenza, vedi P. CONCI, *La discriminazione fiscale nel trattamento dei dividendi di fonte estera*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, pt. III, p. 245-255.

<sup>392</sup> Vedi la sentenza del 7 settembre 2004, relativa alla causa C-319/02, *Petri Manninen*. Quanto ai commenti di tale sentenza, vedi R. LUPI, *Corte di giustizia e dividendi esteri: un'imposizione surrettizia del sistema dell'esenzione?*, in *Dialoghi di diritto tributario*, 2004, p. 1181-1190; L. MACRELLI, *Tassazione dei dividendi: la recente sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee ed il principio di coerenza dei sistemi fiscali*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, pt. III, p. 219-233; G. MARINI, *Divieto comunitario di discriminazione e libertà di circolazione dei capitali*, in *Rassegna tributaria*, 2004, p. 1910-1922.

<sup>393</sup> Sol che si pensi che le statuizioni della Corte di giustizia relative al caso *Manninen* hanno portato, in sostanza, all'abbandono da parte di tutti gli Stati membri comunitari – ivi compresa l'Italia – del sistema dell'imputazione.

<sup>394</sup> Si tratta della citata sentenza del 28 gennaio 1992, relativa alla causa C-204/90, *Bachmann*.

distinguere i trattamenti diseguali consentiti dalla prima delle citate disposizioni dalle discriminazioni e restrizioni vietate dalla norma da ultimo menzionata. Ad avviso della Corte, nella prima categoria (*i.e.*, nei trattamenti diseguali consentiti) rientrano le differenze di trattamento riguardanti “*situazioni che non siano oggettivamente paragonabili*”<sup>395</sup> ovvero giustificate da “*imperiosi motivi di interesse generale, quali la necessità di salvaguardare la coerenza del regime fiscale, la lotta contro l’evasione fiscale e l’efficacia dei controlli fiscali*”<sup>396</sup>. Si tratta di una posizione, nella sostanza, condivisibile, che ricalca il tradizionale percorso logico seguito dalla Corte di giustizia in tutte le sentenze relative all’accertamento di restrizioni all’esercizio di una delle libertà fondamentali<sup>397</sup>, ma che suscita qualche lieve perplessità sotto il profilo strettamente giuridico, soprattutto con riferimento al caso delle differenze di trattamento relative a situazioni oggettivamente non comparabili. Infatti, laddove ricorra tale ultima ipotesi, ci sembra che ci si trovi in presenza non già di una restrizione giustificata dalle norme del Trattato CE – come invece sembrerebbe evincersi dal percorso argomentativo seguito dai giudici comunitari nelle due citate sentenze – bensì di una differenza di trattamento che non può qualificarsi né come una discriminazione<sup>398</sup> – posto che la diversità di situazioni legittima una (proporzionale) diversità nel regime fiscale – né come una restrizione, la cui esistenza viene fatta dipendere, nella giurisprudenza della Corte, da un accertamento simile, nelle sue linee essenziali, a quello utilizzato per le discriminazioni<sup>399</sup>.

In ogni caso e venendo alle precisazioni dei giudici comunitari relative alle ipotesi in cui la diversità di trattamento è «giustificata» dalla non comparabilità delle situazioni, la Corte di giustizia ha escluso che tale non comparabilità ricorresse nei casi di specie. Alla luce, infatti, dell’obiettivo delle normative

---

<sup>395</sup> Così la citata sentenza del 7 settembre 2004, relativa alla causa C-319/02, *Petri Manninen*, par. 29. In modo del tutto simile la Corte si è espressa anche nella citata sentenza del 15 luglio 2004, relativa alla causa C-315/02, *Anneliese Lenz c. Finanzlandesdirektion für Tirol*, par. 27.

<sup>396</sup> Così la citata sentenza del 15 luglio 2004, relativa alla causa C-315/02, *Anneliese Lenz c. Finanzlandesdirektion für Tirol*, par. 27. Vedi anche la sentenza del 7 settembre 2004, relativa alla causa C-319/02, *Petri Manninen*, par. 29.

<sup>397</sup> Per una disamina precisa ed approfondita di tale percorso logico, vedi, per tutti, G. MELIS, *Motivazione ed argomentazione nelle sentenze del giudice comunitario in materia tributaria: alcuni spunti di riflessione*, cit., p. 401-433.

<sup>398</sup> Per la definizione del concetto di discriminazione, vedi, *ex multis*, la sentenza del 15 maggio 1997, relativa alla causa C-311/97, *Royal Bank of Scotland*, laddove si afferma, al par. 26, che la discriminazione consiste “*nell’applicazione di norme diverse a situazioni analoghe ovvero nell’applicazione della stessa norma a situazioni diverse*”.

<sup>399</sup> Al riguardo, vedi quanto esposto nella precedente nota n. 386. In favore dell’inquadramento teorico sostenuto nel testo sembrano militare le affermazioni della Corte di giustizia contenute nella recente sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, laddove statuisce, nei parr. 63-74, l’inesistenza di una discriminazione relativa ai meccanismi di eliminazione della doppia imposizione economica sugli utili societari proprio in virtù della diversità delle situazioni riferibili da un lato ad azionisti residenti in uno Stato diverso da quello della società distributrice degli utili e, dall’altro lato, ad azionisti residenti nel medesimo Stato della società distributrice degli utili. Si tratta, comunque, di una sentenza recente e molto rilevante, che affronta il tema delle forme di integrazione tra imposizione sulle società ed imposizione personale sui soci nella prospettiva dello Stato della fonte dei dividendi e di cui, pertanto, si tratterà più ampiamente nel successivo paragrafo II.3.3.2.



austriaca e finlandese – consistente nell’attenuazione, seppur con modalità diverse, della doppia imposizione economica sugli utili societari – la Corte ha affermato che la posizione dell’azionista residente con dividendi di fonte interna era comparabile a quella del medesimo azionista i cui dividendi fossero di fonte comunitaria, posto che tanto i redditi di capitale di fonte interna quanto quelli di fonte comunitaria “*possono costituire oggetto di una doppia imposizione*” e che “*in entrambi i casi, i redditi sono, in linea di principio, anzitutto assoggettati all’imposta sulle società indi – se sono distribuiti sotto forma di dividendi – all’imposta sul reddito*”<sup>400</sup>. Peraltro, nella sentenza *Manninen* la Corte esemplifica anche un’ipotesi in cui la diversità delle situazioni – dovuta al luogo di investimento dei capitali – potrebbe legittimare una differenza nel regime fiscale, riferendosi al caso in cui la “*legislazione fiscale dello Stato membro nel quale sono realizzati gli investimenti elimini già il rischio di una doppia imposizione degli utili di società, distribuiti sotto forma di dividendi, applicando l’imposta sulle società, per esempio, ai soli utili non distribuiti dall’impresa considerata*”<sup>401</sup>. Si tratta di una precisazione molto importante, che ben chiarisce l’interrelazione tra principio di non discriminazione (e non restrizione) e forme di attenuazione della doppia imposizione economica sugli utili societari. Ad avviso della Corte, qualora lo Stato membro assoggetti alla medesima imposizione sul reddito tanto gli azionisti che percepiscono dividendi di fonte interna quanto gli azionisti che ricevono dividendi di fonte estera<sup>402</sup> e preveda meccanismi di eliminazione (o, quantomeno, di attenuazione) della doppia imposizione economica sugli utili societari a favore della prima categoria di azionisti, i medesimi meccanismi devono trovare applicazione anche per i secondi, almeno fintantoché i dividendi giungano nelle mani delle due categorie di azionisti nella medesima «situazione fiscale», vale a dire dopo che gli utili societari da cui i dividendi stessi sono attinti abbiano scontato, anche se in Stati diversi, l’imposizione sui redditi delle società (e costituiscano, dunque, redditi, almeno potenzialmente, oggetto di una doppia imposizione economica). Qualora, infatti, già lo Stato della fonte dei dividendi (e, quindi, di residenza della società distributrice) abbia provveduto ad eliminare o ad attenuare la doppia imposizione economica mediante una forma di integrazione tra l’imposta sulle società e l’imposizione personale sui soci realizzata a livello della società distributrice<sup>403</sup>, viene meno la comparabilità – ai fini dell’applicazione delle forme di integrazione tra le imposte *de quibus* – tra le situazioni soggettive proprie delle due summenzionate categorie di azionisti, sicché lo Stato membro di residenza di

---

<sup>400</sup> Così la citata sentenza del 15 luglio 2004, relativa alla causa C-315/02, *Anneliese Lenz c. Finanzlandesdirektion für Tirol*, par. 31. In termini assolutamente analoghi, vedi anche la citata sentenza del 7 settembre 2004, relativa alla causa C-319/02, *Petri Manninen*, par. 35.

<sup>401</sup> Così la citata sentenza del 7 settembre 2004, relativa alla causa C-319/02, *Petri Manninen*, par. 34.

<sup>402</sup> Si noti che il requisito dell’assoggettamento alla medesima imposizione delle categorie di contribuenti posti a confronto dalla Corte ai fini dell’accertamento dell’esistenza di una discriminazione (o di una restrizione) era stato esplicitato dalla Corte stessa già nella citata sentenza del 28 gennaio 1986, relativa alla causa C-270/83, *Commissione c. Francia*, parr. 19-20.

<sup>403</sup> Sulle diverse forme di integrazione tra imposta sulle società e imposta personale sui soci che operano al livello della società distributrice, vedi il precedente par. II.2.1.

questi ultimi ben può riservare loro un trattamento differenziato, semprechè rispettoso del principio di proporzionalità<sup>404</sup>.

Quanto alla causa di giustificazione fondata sulla coerenza dei sistemi tributari nazionali, le sentenze in commento assumono rilievo in quanto la Corte di giustizia non si è limitata a respingere tale argomento facendo leva sull'inesistenza del vantaggio in grado di controbilanciare il deterioro trattamento fiscale previsto dalle relative norme nazionali, ovvero sulla alterità soggettiva dei contribuenti cui tale svantaggio e tale vantaggio erano attribuiti ovvero ancora sulla diversità delle imposte cui il vantaggio e lo svantaggio afferivano, ma si è spinta oltre, affermando – alla luce dell'obiettivo delle normative nazionali coinvolte – che la coerenza del regime fiscale presuppone semplicemente la correlazione tra il beneficio fiscale concesso all'azionista (*i.e.*, il credito d'imposta nel caso della Finlandia e l'imposizione ridotta prevista in Austria) ed il tributo dovuto a titolo di imposta sulle società; coerenza che resterebbe ferma e preservata anche qualora il beneficio fiscale venisse attribuito ad azionisti titolari di dividendi di fonte estera, posto che anche questi ultimi – al pari di quelli di fonte interna – sono attinti da utili che hanno scontato l'imposta sulle società, a nulla rilevando che ciò sia avvenuto in uno Stato membro diverso. Come accennato in precedenza, si tratta di una particolare declinazione della giustificazione fondata sulla coerenza del sistema tributario nazionale, che ne impone la verifica non già al livello del singolo ordinamento nazionale, ma nel più ampio contesto comunitario. In questo senso, si è correttamente rilevato<sup>405</sup> che in tal modo i giudici comunitari hanno posto su un piano di parità – nella prospettiva della realizzazione dell'obiettivo di volta in volta rilevante a livello nazionale (obiettivo costituito, nei casi di specie, dall'attenuazione della doppia imposizione economica sugli utili societari) – i sistemi tributari dei diversi Stati membri, affermando, con riferimento ai predetti sistemi, un principio simile, per certi versi, a quello di mutuo riconoscimento, da tempo applicato in settori del diritto comunitario diversi da quello tributario. Si tratta, in quest'ottica, di un'affermazione rilevante non tanto ai limitati fini dell'applicazione della giustificazione fondata sulla coerenza dei sistemi fiscali – posto che, allo stato, non risultano casi in cui la Corte abbia ritenuto una restrizione giustificata in base ad una coerenza verificata nel contesto territoriale comunitario – ma in una prospettiva più generale, in quanto è proprio alle pronunce rese nei casi *Lenz* e *Manninen* e alla peculiare declinazione della coerenza dei sistemi tributari in esse contenute che, a nostro avviso, devono farsi risalire le radici dell'approccio c.d.

---

<sup>404</sup> Peraltro, merita evidenziare che aderendo all'impostazione da noi sopra delineata di ricondurre le ipotesi di non comparabilità delle situazioni nell'ambito dell'accertamento dell'esistenza di una discriminazione (o di una restrizione), tali ipotesi – ivi compresa quella delineata dalla Corte nella sentenza *Manninen* e riferita al caso in cui l'attenuazione della doppia imposizione economica sugli utili societari si verifici già nello Stato della fonte dei dividendi – assumerebbero portata generale e la loro legittimità non verrebbe più a dipendere dalla espressa previsione dell'art. 58, par. 1, lett. a), del Trattato CE in tema di libera circolazione dei capitali, che, come detto, consente agli Stati membri “di applicare le pertinenti disposizioni della loro legislazione tributaria in cui si opera una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda [...] il luogo di collocamento del loro capitale”. Con la conseguenza che l'esistenza di tali condizioni elidrebbe *ex se* qualsiasi discriminazione o restrizione, anche riferite a libertà diverse da quella relativa ai movimenti di capitali.

<sup>405</sup> Vedi F. VANISTENDAEL, *Cohesion: the phoenix rises from his ashes*, cit., p. 219-222.

«pan-europeo» della Corte di giustizia <sup>406</sup>, di quell’approccio, cioè, che, come diremo nel prosieguo, tende a conferire importanza – ai fini dell’accertamento di un trattamento discriminatorio o restrittivo – non solo all’ordinamento giuridico in cui si inseriscono le norme in esame, ma anche all’ordinamento dello Stato membro, diverso dal primo, che viene in rilievo in virtù del carattere transnazionale della fattispecie.

I principi di cui alle analizzate pronunce *Lenz* e *Manninen* con riferimento alla struttura delle forme di integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale sui soci, oltre ad essere stati ribaditi in sentenze successive sempre relative ad azionisti persone fisiche <sup>407</sup>, sono stati recentemente affermati anche in relazione a fattispecie in cui l’azionista era una società di capitali. Ci si riferisce, in particolare, alla recente sentenza relativa al caso *FII* (i.e., «*Franked Investment Income*») <sup>408</sup>, concernente l’articolato regime britannico di esenzione per i dividendi di fonte interna e di credito d’imposta per quelli di fonte estera. Si tratta di un pronuncia che – con una ridondanza argomentativa probabilmente eccessiva – si limita, in gran parte, a confermare e precisare i principi già statuiti dalla stessa Corte di giustizia nelle precedenti sentenze *Verkooijen*, *Lenz* e *Manninen* e su cui, pertanto, non è necessario tornare <sup>409</sup>. Sotto il profilo sistematico – che è quel che

<sup>406</sup> In questo senso, vedi anche P. PISTONE, *Expected and Unexpected Developments of European Integration in the Field of Direct Taxes*, in *Intertax*, 2007, p. 72.

<sup>407</sup> Si pensi, in proposito, alla recente sentenza del 6 marzo 2007, relativa alla causa C-292/04, *Meilicke*, relativa al sistema dell’imputazione applicabile agli azionisti residenti negli anni Novanta e che aveva formato oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in epoca precedente alla pubblicazione della sentenza *Manninen*. Per un commento della sentenza relativa al caso *Meilicke*, vedi F. MENTI, *Le norme nazionali sull’imposizione degli utili di fonte estera e la loro coerenza con le norme del Trattato sulla libera circolazione dei capitali*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, pt. IV, p. 140-157.

<sup>408</sup> Si tratta, più precisamente, della sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*. Per un commento della sentenza vedi P. ARGINELLI, *La tassazione dei dividendi di fonte estera: i problemi di compatibilità con le libertà fondamentali e la normativa secondaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, pt. IV, p. 237-273, nonché F. BULGARELLI, *Imposizione nazionale di utili infracomunitari e compatibilità dei regimi convenzionali e comunitari*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 629-662. Vedi anche L. A. DENYS, *The ECJ Case Law on Cross-Border Dividends Revisited*, in *European Taxation*, 2007, p. 223-226; T. O’ SHEA, *Dividend Taxation Post-Manninen: Shifting Sands or Solid Foundations?*, cit., p. 888-903; P. PISTONE, *Expected and Unexpected Developments of European Integration in the Field of Direct Taxes*, cit., p. 73; F. VANISTENDAEL, *Denkavit Internationaal: The Balance between Fiscal Sovereignty and the Fundamental Freedoms*, in *European Taxation*, 2007, p. 212-213.

<sup>409</sup> Per la verità, la notevole estensione della sentenza *FII* ha fatto sì che essa costituisse una sorta di «riepilogo» di molti dei principi affermati dalla Corte di giustizia in oltre venti anni di giurisprudenza in materia di imposte dirette. Ad esempio, non può trascurarsi come la Corte – nel risolvere a favore del contribuente la seconda delle questioni pregiudiziali relativa alla possibilità concessa alle sole società residenti nel Regno Unito che percepiscano dividendi di fonte interna di detrarre dall’ACT (i.e., *advance corporation tax*) da esse dovuta la frazione di ACT corrispondente alla propria quota di partecipazione e precedentemente versata dalla società partecipata – abbia confermato la propria posizione in merito alle restrizioni riconducibili a svantaggi in termini di liquidità a carico dei soggetti che esercitano una libertà fondamentale rispetto ai soggetti residenti che non esercitino una delle libertà. Su tale posizione vedi le precedenti sentenze dell’8 marzo 2001, relativa alle cause riunite C-397/98 e C-410/98, *Metallgesellschaft*, par. 42 e del 21 novembre 2002, relativa alla causa C-436/00, *X and Y*, par. 38. Inoltre, ancora, occorre rilevare che la Corte, nel rispondere alle questioni pregiudiziali dalla sesta alla nona, ha sostanzialmente confermato i principi già elaborati in tema di risarcimento del danno a carico di uno Stato membro

qui più rileva – uno dei passaggi più interessanti della citata pronuncia *FII* riguarda la compatibilità con le libertà comunitarie di un sistema fiscale nazionale che adotti forme di integrazione tra l'imposta sulle società e l'imposta personale sui soci diverse in dipendenza dell'origine interna o estera dei dividendi percepiti dagli azionisti residenti. In particolare, la Corte ha affermato che “*il diritto comunitario non vieta, in linea di principio, a uno Stato membro di evitare l'imposizione a catena di dividendi percepiti da una società residente applicando disposizioni che esentano tali dividendi dall'imposizione quando sono versati da una società residente, e di evitare l'imposizione a catena dei detti dividendi attraverso il sistema di imputazione quando essi sono versati da una società non residente*”<sup>410</sup>. Tuttavia, affinché tale complessivo sistema di imposizione risulti compatibile con le libertà comunitarie è necessario, ad avviso della Corte, che esso rispetti due condizioni e, in particolare che “*l'aliquota d'imposta sui dividendi di origine estera non sia superiore all'aliquota d'imposta applicata ai dividendi di origine nazionale e che il credito d'imposta sia perlomeno pari all'importo versato nello Stato membro della società distributrice sino a concorrenza dell'importo dell'imposta applicata nello Stato membro della società beneficiaria*”<sup>411</sup>. Laddove tali condizioni risultino soddisfatte, il complessivo sistema di imposizione dei dividendi si conforma, ad avviso della Corte, ai principi del diritto comunitario, a nulla rilevando che “*in confronto ad un sistema di esenzione, un sistema di imputazione imponga ai contribuenti oneri amministrativi aggiuntivi*” – quale, tipicamente, la prova dell'ammontare dell'imposta effettivamente versata dalla società estera distributrice dei dividendi – “*dal momento che gli oneri amministrativi particolari imposti alle società residenti che percepiscono dividendi di origine estera sono intrinseci al funzionamento di un sistema di credito d'imposta*”<sup>412</sup>.

Si tratta, come emerge già ad una prima lettura, non già di affermazioni rivoluzionarie, bensì di precisazioni delle statuizioni contenute nelle precedenti sentenze *Lenz* e *Manninen*, che aiutano a capire quali siano, ad avviso della Corte di giustizia, i vincoli che il diritto comunitario impone allo Stato di residenza dell'azionista nella conformazione del sistema nazionale di tassazione dei dividendi e, in particolare, dell'integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale sui soci. In sostanza, nella sua giurisprudenza ormai decennale in tema di dividendi, la Corte – lungi non solo dall'indicare una forma di integrazione tra le imposte considerate comune a tutti gli Stati membri, ma anche dall'esprimere una preferenza verso una qualsiasi di tali forme<sup>413</sup> – si è limitata ad applicare i

---

per il caso di violazione del diritto comunitario; principi affermati, *ex multis*, nella nota sentenza del 5 marzo 1996, relativa alle cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*.

<sup>410</sup> Così la menzionata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 48.

<sup>411</sup> Così la citata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 57. Vedi anche i precedenti par. 49-52.

<sup>412</sup> Così la citata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 53.

<sup>413</sup> In questo senso, non ci pare condivisibile l'affermazione di P. ARGINELLI, *La tassazione dei dividendi di fonte estera: i problemi di compatibilità con le libertà fondamentali e la normativa secondaria*, cit., p. 246, che, nell'affermare che l'applicazione ai dividendi esteri del sistema dell'esenzione sarebbe addirittura preferibile al fine di preservare la coerenza del sistema

principi cardine di non discriminazione e non restrizione. Lo Stato membro di residenza dell'azionista, nel modellare il proprio sistema fiscale, può prevedere o meno una forma di integrazione tra l'imposta sulle società e l'imposta sul reddito complessivo dei soci finalizzata all'eliminazione (o, quantomeno, all'attenuazione) della doppia imposizione economica sugli utili societari. Qualora decida di realizzare la predetta integrazione, lo Stato membro interessato può perseguire il detto obiettivo di eliminazione (o attenuazione) della doppia imposizione economica sugli utili societari adottando il metodo che ritenga più opportuno e confacente alle proprie esigenze <sup>414</sup>, purché, però, dal sistema complessivamente considerato non derivi un trattamento peggiore degli azionisti che percepiscono dividendi di fonte estera rispetto a quelli che ricevono dividendi di fonte interna <sup>415 416</sup>. Con l'ulteriore precisazione che lo Stato membro può decidere di non garantire tale parità (*rectius*, non disparità) di trattamento qualora consideri la situazione delle due categorie di azionisti oggettivamente diversa –

---

fiscale, cita un passaggio della sentenza *Manninen*; passaggio in cui, tuttavia, la Corte – lungi, ripetiamo, dall'esprimere una preferenza per il sistema dell'esenzione – si limitava ad affermare – nell'ambito del descritto inquadramento comunitario della giustificazione fondata sulla coerenza del sistema fiscale – che “*la concessione ad un azionista fiscalmente residente in Finlandia e che detenga azioni di una società avente sede in Svezia di un credito d'imposta calcolato in base all'imposta da questa dovuta a titolo d'imposta sulle società in tale ultimo Stato membro non comprometterebbe la coerenza del regime tributario finlandese e costituirebbe una misura meno restrittiva per la libera circolazione dei capitali di quella prevista dalla normativa fiscale finlandese*”.

<sup>414</sup> In effetti, prima della sentenza *FII*, una equiparazione del sistema dell'esenzione e di quello basato sulla concessione di un credito d'imposta era contenuta, seppur *in nuce*, nella sentenza della Corte di giustizia del 23 febbraio 2006, relativa alla causa C-471/04, *Finanzamt Offenbach am Main-Land c. Keller Holding GmbH*, par. 31-33 e 37. In questa sede, non ci soffermiamo sul contenuto della sentenza da ultimo citata in quanto, sebbene contenga alcuni riferimenti al problema della doppia imposizione economica degli utili societari, si tratta, in effetti, di una pronuncia relativa al tema – collaterale, ma distinto – del regime fiscale di componenti negativi di reddito riferibili a proventi (dividendi, nella specie) esenti da imposta. In questo senso, si tratta di una pronuncia che si collega alla precedente sentenza della Corte di giustizia del 18 settembre 2003, relativa alla causa C-168/01, *Bosal Holding BV contro Staatssecretaris van Financiën*. In ogni caso, per un commento della citata sentenza *Keller Holding*, vedi D. ASCOLI, *Doppia imposizione economica dei dividendi, deduzione degli oneri finanziari e restrizioni alle libertà fondamentali comunitarie*, in *Rivista di diritto tributario*, 2006, pt. III, p. 96-106.

<sup>415</sup> Al riguardo, risulta estremamente chiaro sul contenuto del vincolo posto dal diritto comunitario di rango primario nei confronti dei legislatori nazionali il par. 68 della citata sentenza *FII*, secondo cui “*anche se per le partecipazioni escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 90/435 l'art. 4 di quest'ultima non osta a che uno Stato membro assoggetti all'imposta gli utili versati da una società non residente ad una società residente, senza concedere a quest'ultima un qualsiasi sgravio per l'imposta sulle società pagata dalla prima nel suo Stato di residenza, uno Stato membro può esercitare tale competenza soltanto nei limiti in cui, in forza del suo diritto nazionale, i dividendi percepiti da una società residente da parte di un'altra società residente siano altresì assoggettati all'imposta in capo alla società beneficiaria, senza che quest'ultima possa godere di uno sgravio per l'imposta sulle società pagata dalla società distributrice*”.

<sup>416</sup> Non è invece vero l'inverso, nel senso che i principi di non discriminazione e di non restrizione non impediscono di accordare ai dividendi di fonte estera un trattamento migliore rispetto a quello previsto per i dividendi di fonte interna. In tal caso, si potrebbe porre, tutt'al più, il diverso problema dell'inquadramento di tale regime di favore per i dividendi di fonte estera tra le misure di *harmful tax competition* e, quindi, nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato. Con riferimento all'interrelazione tra principio di non discriminazione e normativa in tema di aiuti di Stato vedi il precedente par. I.4.3; sull'attività di contrasto delle misure di *harmful tax competition* portata avanti dalle istituzioni comunitarie vedi, invece, il precedente par. I.5.3.

ciò che si verifica, riprendendo il citato esempio della sentenza *Manninen*, qualora già lo Stato della fonte dei dividendi abbia provveduto ad eliminare o ad attenuare la doppia imposizione economica <sup>417</sup> – nonché qualora ritenga che tale atteggiamento possa validamente fondarsi su una delle cause di giustificazione ammesse a livello comunitario e rispetti il principio di proporzionalità. Prescindendo, in questa sede, dal limite posto ai vincoli derivanti dal diritto comunitario e costituito dall'estensione della potestà tributaria dello Stato membro interessato <sup>418</sup>, occorre comunque rilevare come dalla giurisprudenza più recente – il riferimento è, in particolare, alla sentenza *FII* – sembri emergere un orientamento più «morbido» e «tollerante» nei confronti delle disparità di trattamento di carattere procedimentale e probatorio, atteso che, come detto, la Corte, con riferimento al sistema dell'imputazione, si è addirittura spinta ad affermare che i maggiori oneri amministrativi e probatori a carico degli azionisti che percepiscono dividendi di fonte estera non costituiscono una restrizione in quanto “*intrinseci al funzionamento di un sistema di credito d'imposta*” <sup>419</sup>. Si tratta di una posizione che, oltre ad essere quantomai opinabile nel caso di specie <sup>420</sup>, mostra certamente una regressione dei giudici comunitari nei confronti delle

---

<sup>417</sup> Al riguardo, oltre alle considerazioni precedentemente espresse, può ulteriormente rilevarsi come nel caso esemplificato dalla Corte l'eventuale non tassazione dei dividendi di fonte estera anche nello Stato di residenza dell'azionista darebbe luogo, in sostanza, ad un caso di doppia non tassazione, palesemente contrastante con uno degli obiettivi dell'azione di coordinamento fiscale portata avanti dalle istituzioni comunitarie, vale a dire la stabilizzazione delle entrate tributarie statali.

<sup>418</sup> Si tratta di un profilo di grande rilevanza che emerge non tanto dalla giurisprudenza sin qui analizzata in tema di regime fiscale dei dividendi nello Stato di residenza dell'azionista, quanto dalle più recenti sentenze relative al regime fiscale dei dividendi medesimi nello Stato della relativa fonte e dall'orientamento in esse espresso dalla Corte in merito ai rapporti tra norme comunitarie in tema di libertà fondamentali e convenzioni internazionali in materia tributaria. Al riguardo, vedi il successivo par. II.3.3.3. In questa sede, ci si può solo limitare a rilevare come l'affermazione contenuta nella sentenza *FII* secondo cui può considerarsi compatibile un sistema di attenuazione della doppia imposizione economica internazionale fondato sulla concessione di un credito d'imposta limitato e non pieno (*i.e.*, un credito d'imposta per le imposte pagate all'estero dalla società distributrice dei dividendi ragguagliato sì all'ammontare di tali imposte, ma limitato all'ammontare dell'imposta nazionale dovuta dalla società-azionista residente), sebbene non rappresenti un'impostazione del tutto nuova – vedi, al riguardo la citata sentenza del 12 maggio 1998, relativa alla causa C-336/96, *Gilly* – può comunque inquadrarsi, sotto il profilo teorico, nel più ampio contesto del c.d. «*single tax jurisdiction approach*» elaborato dalla stessa Corte.

<sup>419</sup> Così la citata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 53.

<sup>420</sup> Una serrata critica all'orientamento della Corte di giustizia viene rivolta da P. ARGINELLI, *La tassazione dei dividendi di fonte estera: i problemi di compatibilità con le libertà fondamentali e la normativa secondaria*, cit., p. 243-247, che evidenzia come la Corte non abbia fornito un adeguato supporto argomentativo per il mutamento di indirizzo e sottolinea come la Corte di giustizia avrebbe fatto meglio a riconoscere la restrizione di carattere procedimentale che il sistema dell'imputazione pone a carico degli azionisti di società estere (rispetto al sistema dell'esenzione riservato agli azionisti di società britanniche). Tuttavia, ci sembra di poter fondatamente ritenere che, anche in tale ottica – sicuramente più corretta sotto il profilo metodologico – la Corte sarebbe comunque giunta a ritenere giustificata tale restrizione procedimentale, alla luce della sua idoneità a garantire l'efficacia dei controlli fiscali e, inoltre, alla luce della svalutazione del principio di proporzionalità cui si sta assistendo nella giurisprudenza più recente della stessa Corte comunitaria. Su quest'ultimo profilo, vedi anche la successiva nota n. 421. Non si concorda, invece, con P. PISTONE, *Expected and Unexpected Developments of European Integration in the Field of Direct Taxes*, cit., p. 73 il quale adombra la possibilità di

disparità di carattere procedimentale e probatorio, ritenute nella specie compatibili in virtù di una non meglio precisata connessione intrinseca con il sistema dell'imputazione<sup>421</sup>.

Alla luce di quanto sin qui esposto, dunque, non sembra possibile rintracciare alcuna norma all'interno dei trattati comunitari in grado di obbligare *tout court* gli stessi Stati ad eliminare la doppia imposizione economica sugli utili

---

collegare l'affermazione contenuta nella sentenza *FII* in merito all'irrelevanza dei maggiori oneri amministrativi e probatori a carico degli azionisti che percepiscono dividendi di fonte estera alla sola libertà di stabilimento e non anche alla libera circolazione di capitali. Posto che lo stesso Autore successivamente afferma che una tale interpretazione non corrisponderebbe alla consolidata impostazione interpretativa della Corte in tema di interpretazione omogenea delle diverse libertà fondamentali, ci pare che i giudici comunitari, nell'affrontare il tema della compatibilità del sistema britannico c.d. «dell'imputazione» con la libera circolazione dei capitali, richiamino espressamente – al par. 60 della sentenza *FII* – le affermazioni contenute nei paragrafi precedenti, ivi comprese quelle relative al carattere non restrittivo delle disparità di carattere amministrativo e probatorio derivanti dal sistema dell'imputazione. Con la conseguenza che, anche a prescindere dall'impostazione in tema di interpretazione omogenea delle diverse libertà fondamentali, ben può ricavarsi dalla stessa sentenza *FII* che le disparità di trattamento di carattere amministrativo e procedimentale connesse al sistema dell'imputazione risultano compatibili non solo con la libertà di stabilimento, ma anche con la libera circolazione dei capitali.

<sup>421</sup> In questo senso, sembra delinearci un approccio, per così dire, «finalistico» dei giudici comunitari: posto che l'obiettivo della normativa interna era quello dell'attenuazione della doppia imposizione economica sugli utili societari, ciò che rileva, agli occhi dei giudici stessi, è che il raggiungimento di tale obiettivo venga garantito – seppur con i limiti derivanti dal c.d. «*single tax jurisdiction approach*» – tanto agli azionisti che percepiscono dividendi di fonte interna, quanto a quelli che ricevono dividendi di fonte estera, non assumendo rilievo le disparità di trattamento eventualmente conseguenti alla decisione da parte dello Stato membro di residenza degli azionisti di perseguire il predetto obiettivo mediante forme diverse di integrazione dell'imposta sulle società e dell'imposta personale sui soci. Si tratta di un orientamento che comincia a delinarsi in modo sempre più accentuato nella giurisprudenza recente della massima autorità giurisdizionale comunitaria, anche al di fuori dello specifico contesto del regime fiscale dei dividendi di fonte estera. In questo senso, infatti, può a nostro avviso essere letta anche l'affermazione contenuta nel par. 70 della sentenza del 12 settembre 2006, relativa alla causa C-196/04, *Cadbury Schweppes*, in cui la Corte ha considerato compatibile con il diritto comunitario una presunzione di elusività di un determinato comportamento posta a carico del contribuente, giustificando la conseguente inversione dell'onere probatorio in base alla disponibilità della prova da parte del soggetto onerato della prova medesima. Nel consentirci di rinviare, al riguardo, a G. MELIS – A. PERSIANI, *Sulle controllate estere i giudici fissano la linea*, cit., p. 19, ci sembra che si stia delineando un orientamento appunto «finalistico» della Corte, cui interessa che la legislazione interna garantisca il raggiungimento dell'obiettivo di volta in volta prefissato – l'attenuazione della doppia imposizione economica nel caso dei dividendi ovvero l'applicazione della normativa CFC alle sole ipotesi di mancanza di effettività economica della società estera – assumendo viceversa scarso rilievo la circostanza che tali obiettivi siano perseguiti accordando un trattamento peggiore sotto il profilo procedimentale e/o probatorio ai soggetti che esercitano una libertà comunitaria rispetto a quelli che non la esercitano. Con l'ulteriore conseguenza, evidentemente, che si assiste ad una tendenziale svalutazione della rilevanza del principio di proporzionalità, che, a ben vedere, costituisce l'unico vero «argine comunitario» ad eventuali disparità di trattamento di carattere procedimentale e/o probatorio. In ogni caso, non può non rilevarsi come tale orientamento «finalistico» contrasti con la giurisprudenza precedente della Corte, tra cui non solo la sentenza del 17 luglio 1997, relativa alla causa C-28/95, *Leur-Bloem* in tema di presunzioni di elusività, ma anche (e soprattutto) la sentenza del 28 aprile 1998, relativa alla causa C-118/96, *Safir*, vero e proprio «manifesto» dell'incompatibilità comunitaria delle disparità di trattamento di carattere procedimentale e probatorio.

societari<sup>422 423</sup>. Tuttavia, qualora gli Stati decidano di prevedere meccanismi di eliminazione o attenuazione della medesima, il relativo obiettivo deve essere perseguito tanto a favore degli azionisti di società residenti, quanto a favore degli azionisti di società insediate in altri Stati membri dell'UE<sup>424</sup>.

II.3.3.2. Non discriminazione e non restrizione nella prospettiva dello Stato della fonte dei dividendi. – Non molto numerose sono state, invero, le occasioni in cui la Corte di giustizia si è occupata di questioni relative al regime fiscale accordato ai dividendi nello Stato della relativa fonte e, quindi, nello Stato di residenza della società distributrice.

Oltre alla già analizzata sentenza *Commissione c. Francia* (sentenza c.d. *avoir fiscal*)<sup>425</sup>, viene anzitutto in rilievo la pronuncia del 2001 riguardante il caso *Metallgesellschaft*<sup>426</sup>, in cui la Corte ha dichiarato l'incompatibilità con la libertà di stabilimento della legislazione britannica, nella parte in cui consentiva alle società di residenti di distribuire i dividendi alla propria società capogruppo senza versamento dell'ACT soltanto nel caso in cui la stessa società capogruppo fosse stata anch'essa residente nel Regno Unito. Tale pronuncia assume rilievo soprattutto nella parte relativa alle possibili cause di giustificazione, in quanto contiene, seppur in embrione, alcune delle linee guida che la Corte ha poi successivamente ripreso, sviluppato e meglio chiarito nelle recenti sentenze *ACT IV*<sup>427</sup>, *Denkavit Internationaal*<sup>428</sup> ed *Amurta*<sup>429</sup>. Ci si riferisce, in particolare,

---

<sup>422</sup> Chiaramente, ciò non vale per le ipotesi in cui possano invece trovare applicazione specifici atti comunitari aventi come obiettivo proprio l'eliminazione della doppia imposizione, quali, tipicamente, la direttiva n. 90/435/CEE in tema di distribuzioni di utili tra società cc.dd. «matri» e società cc.dd. «figlie», la convenzione n. 90/436/CEE relativa all'eliminazione delle doppie imposizioni in caso di rettifica degli utili di imprese associate e la direttiva n. 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi.

<sup>423</sup> Un accenno meritano le voci, rimaste finora isolate, di alcuni autori, che affermano l'esistenza di un vero e proprio vincolo derivante dalle norme comunitarie quanto all'eliminazione della doppia imposizione. Il riferimento è a S. VAN THIEL, *Removal of income tax barriers to market integration in the European Union: litigation by the Community citizen instead of harmonization by the Community legislature?*, in *EC Tax Review*, 2003, p. 10 e, soprattutto, a P. J. WATTEL, *Red Herrings in Direct Tax Cases before the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2004, p. 87-89.

<sup>424</sup> Al riguardo, vedi anche M. QUAGHEBEUR, *Kerckhaert-Morres v. Belgian State: the Wrong Battle*, in *British tax Review*, 2007, p. 130, secondo cui “the outlines of the Court’s case law on taxation of cross border payments of dividends within the European Union are becoming clear and it is becoming less and less likely that a Member State of residence will be required to give a tax credit for the corporate income tax [...] levied in the Member State of source, unless, of course, it grants a tax credit for the domestic corporate income tax”.

<sup>425</sup> Vedi, al riguardo, quanto esposto nel precedente par. II.3.2.

<sup>426</sup> Si tratta, più precisamente, della sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2001, relativa alle cause riunite C-397/98 e C-410/98, *Metallgesellschaft Ltd e altri, Hoechst AG e Hoechst UK Ltd c. Commissioners of Inland Revenue e HM Attorney General*. Per un commento della sentenza, vedi G. CERVINO, *Libertà di stabilimento e pagamento anticipato dell'imposta sulle società sui dividendi distribuiti da una società controllata alla sua capogruppo con sede in un altro Stato membro: le procedure riunite Metallgesellschaft Ltd, Metallgesellschaft AG, Metallgesellschaft Handel & Beteiligungen AG e The Metal and Commodity Company Ltd (nel seguito Metallgesellschaft) e Hoechst Ag e la Hoechst (UK) Ltd (nel seguito, Hoecsht)*, in *Rassegna tributaria*, 2001, p. 1462-1470.

<sup>427</sup> Si tratta della menzionata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*. Per



all'argomento avanzato dal Regno Unito circa la non comparabilità – ai fini del pagamento dell'ACT – della situazione fiscale delle società controllate residenti di società capogruppo anch'esse residenti rispetto a quella delle società controllate di società capogruppo residenti in altri Stati membri<sup>430</sup>; diversità che il Governo britannico fondava sulla circostanza che mentre nel primo caso (*i.e.*, nel caso di società controllate residenti di società capogruppo anch'esse residenti) l'ACT sarebbe stata comunque successivamente versata proprio dalla società capogruppo al momento della distribuzione dei dividendi, nel secondo caso un'eventuale esenzione delle società controllate dall'ACT avrebbe condotto ad un definitivo mancato versamento dell'ACT da parte dell'intero gruppo, posto che la società capogruppo risiedeva all'estero e, in quanto tale, non era soggetta all'imposta sulle società (né, quindi, all'ACT, che costituisce un versamento anticipato di tale ultima imposta). Nel respingere tale argomento, la Corte ha condotto una puntuale e condivisibile analisi del ruolo dell'ACT all'interno del regime impositivo britannico sul reddito delle società, evidenziando come l'ACT “*non è in nessun modo un'imposta sui dividendi, bensì un pagamento anticipato dell'imposta sulle società*”<sup>431</sup>. Da tale affermazione la Corte ha fatto discendere l'inammissibilità dell'argomento avanzato dal Regno Unito e fondato, in sostanza, sull'elusione dell'ACT che il gruppo di società controllate da una società capogruppo non residente potrebbe porre in essere laddove anche a tali società controllate fosse concessa l'esenzione dall'ACT. Infatti – come puntualmente rileva la Corte – da un lato la società capogruppo non residente non è soggetto passivo dell'imposta sulle società britannica (e, dunque, non le si può imputare alcuna «elusione» dell'ACT) e, dall'altro lato, dall'accordare un'esenzione da ACT anche alle società controllate residenti di società capogruppo non residenti deriverebbe non già un effetto elusivo, bensì una non disparità di trattamento sul piano della liquidità di tali controllate rispetto alle società controllate di società capogruppo britanniche.

---

un commento della sentenza, vedi C. SOZZI, *Corte di Giustizia e clausole convenzionali di limitazione dei benefici*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1015-1032.

<sup>428</sup> Si tratta della citata pronuncia del 14 dicembre 2006, relativa alla causa C-170/05, *Denkavit Internationaal BV, Denkavit France SARL c. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*. Per un commento della sentenza, vedi F. BULGARELLI, *Imposizione nazionale di utili infracomunitari e compatibilità dei regimi convenzionali e comunitari*, cit., p. 629-662; A. FORTUIN, *Denkavit Internationaal: The Procedural Issues*, in *European Taxation*, 2007, p. 239-243; G. T. K. MEUSSEN, *Denkavit Internationaal: The Practical Issues*, in *European Taxation*, 2007, p. 244-247; T. PONS, *The Denkavit Internationaal case and Its Consequences: The Limit between Distortion and Discrimination?*, in *European Taxation*, 2007, p. 214-220; C. SEZIONALE, *Retenue à la source: exonération des dividendes versés à une société européenne*, in *Revue de fiscalité européenne et droit international des affaires*, 2007, p. 33-42; M. TENORE, *Tassazione dei dividendi in uscita, approccio pan-europeo e potestà impositiva dello Stato della fonte*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, pt. IV, p. 119-131; F. VANISTENDAEL, *Denkavit Internationaal: The Balance between Fiscal Sovereignty and the Fundamental Freedoms*, cit., p. 210-213.

<sup>429</sup> Si tratta della menzionata sentenza dell'8 novembre 2007, relativa alla causa C-379/05, *Amurta c. Inspecteur van de Belastingdienst*.

<sup>430</sup> Sulla collocazione di tale profilo nell'ambito dell'analisi delle cause di giustificazione all'interno del processo argomentativo tradizionalmente seguito della Corte di giustizia vedi le perplessità da noi espresse nel precedente par. II.3.3.1.

<sup>431</sup> Così la menzionata sentenza dell'8 marzo 2001, relativa alle cause riunite C-397/98 e C-410/98, *Metallgesellschaft Ltd e altri, Hoechst AG e Hoechst UK Ltd c. Commissioners of Inland Revenue e HM Attorney General*, par. 52.

Come è evidente, la Corte, dopo aver inizialmente precisato la natura meramente anticipatoria dell'*ACT*, ha sviluppato tale assunto non già su un piano teorico e generale, riconducendo la necessaria non disparità di trattamento dei soggetti coinvolti nel *quomodo* dell'esercizio della potestà impositiva, ma su un piano più «pragmatico», teso, in sostanza, a sconfessare la causa di giustificazione avanzata dal Governo britannico.

Più dense di implicazioni sistematiche sono, invece, le recenti e già menzionate sentenze *ACT IV* e *Denkavit Internationaal*: pubblicate a soli due giorni di distanza tra loro, affrontano – sempre nella prospettiva dei vincoli posti dalle norme relative alle libertà fondamentali al legislatore dello Stato della fonte dei dividendi – entrambe il tema del regime fiscale da riservare agli azionisti non residenti di società residenti, giungendo – e, diciamo subito, in modo condivisibile – a conclusioni (apparentemente) opposte, ma ispirate dai medesimi principi di fondo.

Nella sentenza relativa al caso *ACT IV* si chiedeva alla Corte giustizia di vagliare la compatibilità con le previsioni del Trattato CE in tema di libertà di stabilimento e libera circolazione dei capitali delle regole di funzionamento del sistema dell'imputazione britannico, fondato, come già accennato, sul versamento da parte della società distributrice dell'*ACT*<sup>432</sup> e sull'attribuzione al socio percettore dei dividendi di un (*pro quota*) corrispondente credito d'imposta. In base alla legislazione applicabile ai fatti di causa, il suddetto credito d'imposta veniva concesso ai soli azionisti residenti ovvero a quegli azionisti residenti in Stati membri con i quali il Regno Unito avesse concluso una convenzione internazionale che prevedesse tale credito d'imposta. Restavano esclusi, invece, gli azionisti di società britanniche residenti in Stati membri con i quali il Regno Unito non aveva concluso convenzioni internazionali (o, comunque, con i quali aveva concluso convenzioni internazionali che non prevedevano la concessione del credito in questione). Nell'affermare la compatibilità di tale sistema con le libertà comunitarie di stabilimento e circolazione dei capitali, la Corte ha opportunamente distinto le diverse fattispecie in virtù del tipo di potestà impositiva concretamente esercitata dallo Stato inglese e, in particolare, del soggetto passivo di tale imposizione. Posto che la concessione del credito d'imposta si inquadra in un sistema fondato sul c.d. «*withholding approach*» e, dunque, costituiva una forma di integrazione tra l'imposta sulle società e l'imposta sul reddito dei soci funzionale all'eliminazione della doppia imposizione economica sugli utili societari, i giudici comunitari hanno basato le proprie conclusioni sull'assoggettamento o meno ad imposizione nel Regno Unito degli azionisti non residenti. In quest'ottica, la Corte afferma che nel caso in cui lo Stato della fonte dei dividendi non assoggetti ad alcuna imposizione gli azionisti non residenti – *sub specie*, ad esempio, di ritenuta alla fonte sui dividendi loro distribuiti – tali azionisti non possono considerarsi in una situazione fiscale oggettivamente simile a quella degli azionisti residenti, cui viene bensì concesso

---

<sup>432</sup> Che, come ampiamente esposto, costituisce una mera anticipazione dell'imposta sui redditi dovuta dalla società distributrice (c.d. «*mainstream corporation tax*») dei dividendi medesimi; anticipazione funzionale a garantire il rispetto del principio c.d. «di copertura» (o principio dell'imposta compensativa, su cui vedi il precedente par. II.2.2) e, proprio per questo, di ammontare corrispondente al credito d'imposta successivamente attribuito al socio percettore dei dividendi.

un credito d'imposta corrispondente all'ACT versata dalla società, ma che sono altresì assoggettati ad imposizione nel Regno Unito sul loro reddito complessivo. Con la conseguenza, che, data la predetta diversità, non si può obbligare lo Stato della fonte a concedere agli azionisti non residenti il medesimo trattamento accordato agli azionisti residenti. In tal senso, la Corte precisa che *“richiedere che lo Stato di residenza della società distributrice assicuri che gli utili distribuiti ad un azionista non residente non siano colpiti da un'imposizione a catena o da una doppia imposizione, esonerando tali utili dall'imposta in capo alla società distributrice o concedendo al detto azionista un beneficio fiscale corrispondente all'imposta versata su tali utili da parte della società distributrice, significherebbe infatti che il detto Stato debba rinunciare al suo diritto di assoggettare ad imposta un reddito generato da un'attività economica esercitata nel suo territorio”*<sup>433</sup>. Inoltre, i giudici comunitari – con un'affermazione da cui sembra trasparire una certa preferenza per le forme di integrazione tra imposta sulle società ed imposta sul reddito dei soci a livello del socio percettore dei dividendi – statuiscono che *“per quanto riguarda un meccanismo che mira a prevenire o ad attenuare la doppia imposizione attraverso la concessione di un beneficio fiscale all'azionista finale, è necessario rilevare che normalmente lo Stato membro di residenza di quest'ultimo è nella migliore posizione per valutare la capacità contributiva personale del detto azionista”*<sup>434</sup>.

Le situazioni fiscali degli azionisti residenti e non residenti divengono, viceversa, comparabili *“se lo Stato membro di residenza della società generatrice degli utili da distribuire decide di esercitare la sua competenza fiscale non soltanto sugli utili generati in tale Stato, ma anche sul reddito che proviene dal detto Stato percepito dalle società beneficiarie non residenti”*<sup>435</sup>. In tal caso, infatti, *“è il solo esercizio da parte di questo stesso Stato della sua competenza fiscale che, indipendentemente da ogni imposizione in un altro Stato membro, genera un rischio di imposizione a catena”*, ciò che impone allo Stato della fonte dei dividendi – al fine di non incorrere in una violazione dei principi sottesi all'esercizio delle libertà fondamentali – di *“vigilare affinché, in relazione al meccanismo previsto dal suo diritto nazionale allo scopo di prevenire o attenuare l'imposizione a catena, le società azioniste non residenti siano assoggettate ad un trattamento equivalente a quello di cui beneficiano le società azioniste residenti”*<sup>436</sup>.

---

<sup>433</sup> Così la menzionata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 59.

<sup>434</sup> Così la citata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 60. A sostegno di tale argomento, i giudici comunitari adducono – sempre al par. 60 della sentenza ACT IV – anche la scelta operata dalle istituzioni comunitarie nell'ambito della direttiva n. 90/435/CEE (direttiva c.d. «madre-figlia»), che *“impone allo Stato membro della società madre che percepisce utili distribuiti da una controllata residente in un altro Stato membro, e non a quest'ultimo Stato, di evitare l'imposizione a catena, astenendosi dall'assoggettare ad imposta tali utili o assoggettandoli ad essa pur autorizzando la società madre a dedurre dall'importo della sua imposta la frazione dell'imposta della controllata relativa a tali utili e, eventualmente, l'importo della ritenuta alla fonte prelevata dallo Stato membro di residenza della controllata”*.

<sup>435</sup> Così la menzionata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 70.

<sup>436</sup> Così la menzionata sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 70.

Prima di analizzare la portata delle esposte statuizioni della Corte nella sentenza *ACT IV*, merita soffermarsi brevemente sul contenuto della sentenza resa nel caso *Denkavit Internationaal*. In tal caso si chiedeva ai giudici comunitari di giudicare la legittimità comunitaria della legislazione francese, nella parte in cui stabiliva – in relazione a fattispecie che, evidentemente, non potevano fruire del regime previsto dalla direttiva c.d. «madre-figlia» – l’assoggettamento ad imposta dei soli dividendi versati da società controllate francesi a società madri comunitarie, non prevedendosi, invece, un’imposizione simile per i dividendi distribuiti da società controllate residenti a società madri parimenti residenti<sup>437</sup>. La Corte, nello statuire l’incompatibilità di tale disparità di trattamento ai fini delle libertà comunitarie, ha ripetuto il citato passaggio della sentenza *ACT IV* relativo all’assimilabilità delle situazioni fiscali degli azionisti residenti e non residenti allorché lo Stato della fonte decida, “*in modo unilaterale o per via di accordi*”<sup>438</sup>, di esercitare la propria potestà impositiva (anche) su questi ultimi azionisti, con l’ulteriore conseguenza che “*dato che la Repubblica francese ha scelto di preservare i suoi residenti da una tale imposizione [i.e., dalla doppia imposizione economica sugli utili societari], essa deve estendere tale provvedimento anche ai non residenti in quanto un’imposizione analoga, che colpisca i non residenti, deriva dall’esercizio della sua competenza fiscale su questi ultimi*”<sup>439</sup>. Anche in tale occasione, inoltre, la Corte ha precisato come l’accertamento relativo all’esistenza di una disparità di trattamento tra azionisti residenti e non residenti vada condotto alla luce delle pertinenti disposizioni convenzionali e della loro concreta operatività nello Stato di residenza dell’azionista. Nel caso di specie, tuttavia, lo Stato di residenza dell’azionista (*i.e.*, i Paesi Bassi) non accordava, in concreto, il credito d’imposta per la ritenuta francese sui dividendi, con la conseguente permanenza della disparità di trattamento derivante dalla legislazione interna francese. Peraltro, le affermazioni contenute nella sentenza *Denkavit Internationaal* sono state tutte confermate nella recente sentenza *Amurta*, in cui la Corte ha statuito l’incompatibilità con il diritto comunitario della legislazione dei Paesi Bassi, nella parte in cui condizionava l’assoggettamento ad imposizione dei dividendi distribuiti da società residenti alla condizione che l’azionista percipiente fosse un soggetto non residente nei Paesi Bassi<sup>440</sup>.

---

Alla luce di quanto esposto nel testo, la Corte ha concluso demandando al giudice nazionale la concreta verifica dell’osservanza, in tali ipotesi, dei principi che discendono dalle libertà garantite dal Trattato CE; verifica da condurre – giusta il par. 71 della sentenza *ACT IV* – “*tenendo conto, eventualmente, delle disposizioni della CDI [i.e., convenzione volta ad evitare la doppia imposizione] che il detto Stato membro ha concluso con lo Stato di residenza della società azionista*”.

<sup>437</sup> In particolare, i dividendi percepiti da tali società madri residenti non solo non erano assoggettati a ritenuta alla fonte, ma beneficiavano altresì di un regime di (quasi) totale esenzione ai fini dell’imposta sui redditi dovuta dalla stessa società madre.

<sup>438</sup> Così la citata pronuncia del 14 dicembre 2006, relativa alla causa C-170/05, *Denkavit Internationaal BV, Denkavit France SARL c. Ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie*, par 35.

<sup>439</sup> Così la citata pronuncia del 14 dicembre 2006, relativa alla causa C-170/05, *Denkavit Internationaal BV, Denkavit France SARL c. Ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie*, par 37.

<sup>440</sup> Va peraltro rilevato che il caso *Amurta* presentava alcune differenze rispetto al caso *Denkavit Internationaal* nella parte relativa all’incidenza della convenzione internazionale

I principi derivanti dalle pronunce sin qui menzionate sono dunque chiari. Lo Stato della fonte dei dividendi non è in alcun modo obbligato a prevedere forme di integrazione tra l'imposta sulle società e l'imposta sul reddito dei soci<sup>441</sup>. Qualora, invece, lo stesso Stato preveda una tale integrazione, il contenuto dei vincoli ad esso derivanti dai principi sottesi alle libertà comunitarie muta in funzione dell'esercizio o meno della potestà impositiva statale nei confronti del soggetto al cui livello si realizza l'integrazione tra le imposte *de quibus*. In particolare, laddove lo Stato della fonte decida – autonomamente o su base convenzionale – di assoggettare ad imposizione gli azionisti non residenti, è obbligato a conformare il regime fiscale dei dividendi da questi percepiti in modo tale da accordare loro un trattamento non deteriore rispetto a quello previsto per gli azionisti residenti. Con la conseguenza che se lo Stato della fonte ha deciso di realizzare l'integrazione tra imposta sulle società ed imposizione sul reddito dei soci residenti al livello di questi ultimi, è tenuto ad estendere i relativi meccanismi anche agli azionisti non residenti di società insediate sul proprio territorio<sup>442 443</sup>.

---

rilevante (*i.e.*, la convenzione Paesi Bassi–Portogallo), posto che l'azionista non residente poteva effettivamente beneficiare nel proprio Stato di residenza (*i.e.*, il Portogallo) di un credito d'imposta per la ritenuta subita all'estero. Tale importante punto, tuttavia, è stato risolto dalla Corte in modo interlocutorio. I giudici, infatti, dopo aver constatato – al par. 81 della sentenza *Amurta* – che “*non è ravvisabile alcun elemento nell'ordinanza di rinvio da cui evincere che il Gerechtshof te Amsterdam abbia inteso riferirsi alle pertinenti disposizioni della CDI [i.e., convenzione volta ad evitare la doppia imposizione]*”, ha rimesso al giudice nazionale – al par. 83 della citata pronuncia – il compito di “*accertare se si debba tener conto, nella controversia principale, della CDI e, se del caso, [di] verificare se questa convenzione consenta di neutralizzare gli effetti della restrizione alla libera circolazione dei capitali*”.

<sup>441</sup> Laddove, infatti, lo Stato della fonte assoggetti ad imposizione sui dividendi percepiti gli azionisti residenti – non prevedendo alcuna attenuazione della doppia imposizione economica e realizzando, quindi, un sistema classico – lo stesso Stato ben può assoggettare ad imposizione anche gli azionisti non residenti, senza essere obbligato a concedere alcuna misura di attenuazione della doppia imposizione economica nei loro confronti. Ciò che è confermato, *a contrario*, anche dall'affermazione dei giudici comunitari di cui al par. 38 della sentenza *Denkavit Internationaal*, laddove si afferma che “*il meccanismo della ritenuta alla fonte applicabile solo ai dividendi versati dalle consociate residenti alle società madri non residenti [...] non può essere giustificato dalla necessità di impedire a tali società di sfuggire a qualsiasi imposizione su tali dividendi, in Francia e nei Paesi Bassi, poiché neppure le società madri residenti sono assoggettate ad una tassazione ulteriore che colpisca i detti dividendi* [sottolineato nostro]”.

<sup>442</sup> Con tutte le difficoltà che una tale estensione può comportare, posto che, di norma, lo Stato della fonte assoggetterà ad imposizione i dividendi distribuiti agli azionisti non residenti mediante il prelievo di una ritenuta alla fonte, ciò che può dare luogo a trattamenti deteriori rispetto agli azionisti residenti sia con riferimento alla determinazione della base imponibile – atteso che la ritenuta alla fonte è applicata sull'ammontare lordo del dividendo, mentre gli azionisti residenti sono tassati sulla differenza tra ricavi e costi d'impresa – sia in relazione ad eventuali svantaggi in termini di liquidità, dato che, di norma, gli azionisti non residenti sono tenuti al versamento della ritenuta alla fonte in un momento antecedente rispetto alle scadenze fissate per il pagamento da parte dei residenti dell'imposta sul reddito. Si tratta, tuttavia, di profili che, seppur importanti, potrebbero dare luogo a pronunce di incompatibilità da parte della Corte di giustizia soltanto in presenza di un'applicazione rigida del principio di non discriminazione e non restrizione. In ogni caso, non può trascurarsi che, in passato, la Corte ha censurato diverse normative nazionali tanto con riferimento al diverso criterio di determinazione della base imponibile adottato per soggetti residenti e non residenti – si pensi, in proposito, alla menzionata sentenza del 12 giugno 2003, relativa alla causa C-234/01, *Gerritse* nonché alla successiva sentenza del 1 luglio 2004, relativa alla causa C-169/03, *Florian W. Wallentin c. Riksskatteverket* – quanto in relazione allo svantaggio finanziario subito dai soggetti che esercitavano una libertà fondamentale rispetto a quelli che ciò non facevano (si pensi, al riguardo, alla citata sentenza

Sotto un profilo generale, dunque, sembra delinearci un collegamento tra l'*an* ed il *quomodo* dell'esercizio della potestà impositiva: le libertà comunitarie, lungi dall'incidere e dal condizionare le scelte statali relative al primo aspetto, intervengono, per così dire, solo in seconda battuta, solo allorché, cioè, lo Stato della fonte abbia deciso quali persone fisiche e/o giuridiche assoggettare alla propria potestà impositiva. Nei termini – ben più pragmatici – del ragionamento della Corte di giustizia, si potrebbe semplicisticamente riassumere tale collegamento con il noto brocardo latino "*cuius commoda, eius incommoda*": se lo Stato decide di sottoporre ad imposizione (anche) gli azionisti non residenti – ciò che, in quanto tale, costituisce un *commodum* – è obbligato a concedere loro un trattamento non peggiore rispetto a quello garantito agli azionisti residenti, con la conseguente necessità di estendere anche gli eventuali <sup>444</sup> «vantaggi» fiscali concessi a questi ultimi <sup>445</sup> <sup>446</sup>. Si tratta, *mutatis mutandis*, di vincoli simili a quelli che, come detto, le norme comunitarie in tema di libertà fondamentali impongono allo Stato di residenza dell'azionista, con l'ulteriore precisazione che anche nel caso dello Stato di residenza dell'azionista è presente, a nostro avviso, un collegamento tra *an* e *quomodo* dell'esercizio della potestà impositiva, sia pur in termini meno evidenti, in quanto quest'ultimo Stato assoggetta sempre ad imposizione gli azionisti che risiedono sul suo territorio.

Da ultimo, merita evidenziare che i predetti principi sono stati sinora affermati in casi in cui gli azionisti non residenti erano sempre persone giuridiche.

---

dell'8 marzo 2001, relativa alle cause riunite C-397/98 e C-410/98, *Metallgesellschaft*, alla sentenza del 21 novembre 2002, relativa alla causa C-436/00, *X and Y* ed alla analizzata pronuncia *FII*).

<sup>443</sup> Corrispondentemente, inoltre, qualora lo Stato della fonte abbia deciso di realizzare l'integrazione tra imposta sulle società ed imposizione personale sui soci a livello della società distributrice (come, ad esempio, avveniva in passato in Germania, in cui, come detto, vigeva un c.d. «*split rate system*») è obbligato ad assoggettare a tale sistema tutte le società residenti, a prescindere dal luogo di residenza dell'azionista.

<sup>444</sup> Posto che lo Stato della fonte ben potrebbe non prevedere alcuna forma di attenuazione della doppia imposizione economica. Vedi, al riguardo, la precedente nota n. 441.

<sup>445</sup> Si noti, peraltro, come le affermazioni contenute nella giurisprudenza più recente della Corte di giustizia portino, in sostanza, ad escludere che nel contesto di un eventuale sistema dell'imputazione il credito d'imposta sia necessariamente ed automaticamente attribuito anche agli azionisti non residenti; impostazione, questa, in netto contrasto con i già descritti orientamenti della Commissione nel periodo dell'armonizzazione, contenuti – si ricorderà – nel "*Programma d'armonizzazione delle imposte dirette*" (su cui, vedi il precedente par. II.3) e nella proposta di direttiva del 1975 (sulla quale, vedi il precedente par. II.3.1).

<sup>446</sup> In questa sede, un breve cenno merita la vicenda italiana relativa alla ritenuta c.d. «in uscita» da applicarsi ai dividendi corrisposti a soggetti non residenti e prevista dall'art. 27, comma 3, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. Posto che in tal caso – similmente a quanto avveniva nella legislazione francese oggetto di esame nel caso *Denkavit Internationaal* e nella normativa olandese censurata nella pronuncia *Amurta* – si assisteva ad una disparità di trattamento tra azionisti-persone giuridiche residenti in Italia – i cui dividendi, come noto, sono esclusi dal concorso alla formazione della base imponibile per il 95 per cento del relativo ammontare – e gli azionisti-persone giuridiche residenti in altri Stati membri. A tale situazione – che aveva dato origine all'avvio di una procedura di infrazione *ex art. 226* del Trattato CE nei confronti dell'Italia e al deferimento del nostro Paese dinanzi alla Corte di giustizia in base al par. 2 del menzionato art. 226 (vedi, al riguardo, il documento stampa del 22 gennaio 2006, n. IP/07/66) – sembra aver posto rimedio l'art. 1, commi 67, 68 e 69 della recente legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge c.d. «finanziaria 2008») che prevede l'applicazione sui dividendi corrisposti a società non residenti di una ritenuta a titolo d'imposta con aliquota dell'1,375 per cento (aliquota, cioè, pari all'attuale tassazione effettiva dei dividendi in capo alle società residenti, vale a dire  $5 \times 27,5\% = 1,375\%$ ).

In linea di principio, nulla si dovrebbe opporre all'applicazione dei principi medesimi anche ad azionisti non residenti persone fisiche, quantomeno laddove ricorrano i presupposti più volte indicati dalla Corte di giustizia per considerare la situazione fiscale di questi ultimi azionisti assimilabile a quella degli azionisti (sempre persone fisiche) residenti <sup>447</sup>.

II.3.3.3. Rapporti tra diritto comunitario e convenzioni internazionali nella recente giurisprudenza comunitaria tra approccio c.d. «pan-europeo» e ripartizione delle potestà impositive nazionali. – Uno dei profili maggiormente degni di interesse della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di imposizione fiscale dei dividendi sin qui analizzata concerne il rapporto tra le norme comunitarie in tema di libertà fondamentali e le previsioni recate da convenzioni internazionali per l'eliminazione della doppia imposizione concluse tra gli Stati membri UE. In proposito, tra le pronunce citate ed esaminate in precedenza, assumono particolare rilievo le sentenze *ACT IV*, *Denkavit Internationaal* e *Amurta*, tutte, come detto, relative all'applicazione dei principi di non discriminazione e non restrizione nello Stato della fonte dei dividendi.

Con riferimento al rapporto in esame, occorre evidenziare come la Corte sempre ribadisca che la competenza in tema di conclusione delle convenzioni internazionali per l'eliminazione della doppia imposizione spetta agli Stati membri <sup>448</sup>, atteso che la nota previsione dell'art. 293 del Trattato CE si limita a disporre che “*gli Stati membri avvieranno fra loro, per quanto occorra, negoziati intesi a garantire, a favore dei loro cittadini: [...] l'eliminazione della doppia imposizione fiscale all'interno della Comunità*” e che essa non è provvista di efficacia diretta <sup>449</sup>. Tuttavia, nonostante tale libertà degli Stati membri nella stipulazione delle convenzioni internazionali e nella conseguente ripartizione delle relative potestà impositive, gli stessi Stati “*non possono esimersi dal rispettare le norme comunitarie*”, posto che “*tale ripartizione della competenza fiscale non legittima gli Stati membri ad introdurre una discriminazione contraria alle regole comunitarie*” <sup>450</sup>. In questo senso, costituisce principio ormai consolidato la

---

<sup>447</sup> In proposito, vedi il già citato *dictum* del par. 36 della sentenza *Schumacker*, secondo cui tale comparabilità sussiste solo allorché “*il non residente non percepisce redditi significativi nello Stato in cui risiede e trae la parte essenziale delle sue risorse imponibili da un'attività svolta nello Stato dell'occupazione, per cui lo Stato di residenza non è in grado di concedergli le agevolazioni derivanti dalla presa in considerazione della sua situazione personale e familiare*”. Vedi *amplius* il precedente par. I.4.2.

<sup>448</sup> Vedi, al riguardo, la sentenza del 12 dicembre 2006, relativa alla causa C-374/04, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue*, par. 81 e la sentenza del 14 dicembre 2006, relativa alla causa C-170/05, *Denkavit Internationaal BV, Denkavit France SARL c. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, par. 43. In precedenza, vedi la sentenza del 12 maggio 1998, relativa alla causa C-336/96, *Gilly*, parr. 24 e 30; la sentenza del 21 settembre 1999, relativa alla causa C-307/97, *Saint-Gobain ZN*, par. 57 e, più recentemente, anche la sentenza del 19 gennaio 2006, relativa alla causa C-265/04, *Bouanich*, par. 49.

<sup>449</sup> In questo senso, vedi la sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1985, relativa alla causa C-137/84, *Mutsch*, par. 11 nonché la citata sentenza del 12 maggio 1998, relativa alla causa C-336/96, *Gilly*, parr. 14-17.

<sup>450</sup> Così la menzionata sentenza del 14 dicembre 2006, relativa alla causa C-170/05, *Denkavit Internationaal BV, Denkavit France SARL c. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, par. 44. Si tratta, anche in questo caso, di un principio ormai consolidato. Vedi, in

prevalenza del diritto comunitario e, in particolare, delle norme in tema di libertà fondamentali rispetto alle previsioni contenute nelle convenzioni internazionali. Ciò che *ex positivo jure* può ricavarsi sia, *a contrario*, dalla disposizione dell'art. 307, par. 1, del Trattato CE – che autorizza gli Stati membri a derogare ai vincoli stabiliti dallo stesso Trattato CE soltanto in applicazione di convenzioni internazionali concluse con Stati terzi in data antecedente all'adesione alla CEE (ovvero, alla UE) – sia, più in generale, dall'obbligo di leale cooperazione tra Stati membri ed istituzioni comunitarie sancito dall'art. 10 del Trattato CE <sup>451</sup>.

Ciò premesso in termini generali, nelle pronunce qui in analisi – vale a dire, quelle relative ai casi *ACT IV*, *Denkavit Internationaal* ed *Amurta* – la Corte ha accolto, seppur con qualche diversa sfumatura, il principio secondo cui ai fini dell'accertamento delle disparità di trattamento tra azionisti non residenti ed azionisti residenti occorre tenere conto anche delle pertinenti disposizioni convenzionali <sup>452</sup>. Si tratta di un approccio a nostro avviso condivisibile, in cui la Corte di giustizia, rendendosi conto del carattere transnazionale della fattispecie, tende correttamente a valutare l'esistenza della diversità di trattamento fiscale dei dividendi alla luce della legislazione non solo dello Stato di residenza o dello Stato della fonte, ma in una prospettiva – si è detto – «pan-europea» <sup>453</sup>, di interazione tra gli ordinamenti giuridici coinvolti. In questo senso, non può non evidenziarsi come si tratti di una prospettiva cui sembra essere sotteso quel principio di mutuo riconoscimento dei sistemi fiscali nazionali che la dottrina straniera aveva già colto nella peculiare declinazione della giustificazione fondata sulla coerenza del sistema fiscale contenuta nella sentenza *Manninen* <sup>454</sup> e che si pone in linea con gli obiettivi cc.dd. «intermedi» del Trattato CE, tra cui, in particolare, l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno a livello comunitario.

---

proposito, la sentenza del 21 settembre 1999, relativa alla causa C-307/97, *Saint-Gobain ZN*, par. 58 e la sentenza del 19 gennaio 2006, relativa alla causa C-265/04, *Bouanich*, par. 50.

<sup>451</sup> Sul punto, vedi anche C. SOZZI, *Corte di Giustizia e clausole convenzionali di limitazione dei benefici*, cit., p. 1029.

<sup>452</sup> Peraltro, si noti come tale approccio costituisca un'evoluzione del pensiero della Corte, posto che nella menzionata sentenza del 28 gennaio 1986, relativa alla causa C-270/83, *Commissione c. Francia* (c.d. «*avoir fiscal*») i giudici comunitari avevano espressamente (e fermamente) negato rilevanza alle norme convenzionali ai fini del giudizio di compatibilità comunitaria della legislazione francese, affermando – al par. 26 – che “*i diritti attribuiti ai destinatari dall'art. 52 del Trattato [ora, art. 43 del Trattato CE] sono assoluti e uno Stato membro non può far dipendere la loro osservanza dal contenuto di un trattato stipulato con un altro Stato membro*” e che “*questo articolo [i.e., l'ex articolo 52 del Trattato CE] non consente di subordinare questi diritti alla condizione della reciprocità allo scopo di ottenere vantaggi corrispondenti in altri Stati membri*”. Un orientamento simile è stato peraltro espresso anche dalla Corte europea per il libero commercio (vale a dire, la Corte della *European Free Trade Area*) nella sentenza del 23 aprile 2005, relativa alla causa E-1/04, *Fokus Bank*. Per un commento di quest'ultima sentenza, vedi M. TENORE, *L'integrazione dell'imposizione del reddito societario con l'imposizione dei dividendi percepiti da azionisti esteri nella giurisprudenza della Corte EFTA*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 213-233.

<sup>453</sup> In questo senso, vedi P. PISTONE, *Expected and Unexpected Developments of European Integration in the Field of Direct Taxes*, cit. p. 72, nonché M. TENORE, *Tassazione dei dividendi in uscita, approccio pan-europeo e potestà impositiva dello Stato della fonte*, cit., p. 122 e ss.

<sup>454</sup> Vedi, al riguardo, il precedente par. II.3.3.1 e, quanto ai riferimenti dottrinari, la precedente nota n. 405.



A prescindere da una puntuale analisi delle possibili ripercussioni di tale approccio anche nelle future pronunce della massima autorità giurisdizionale comunitaria, quel che in questa sede interessa evidenziare è il funzionamento, per così dire, unidirezionale di tale approccio. In termini più chiari, la rilevanza delle disposizioni convenzionali e del concreto trattamento che «l'altro Stato membro»<sup>455</sup> riserva al soggetto interessato sembra possa valere soltanto ad escludere l'esistenza di una disparità di trattamento censurabile quale violazione di una libertà fondamentale, non anche, invece, a dare causa ad una tale violazione. È quel che sembra emergere dalla recente sentenza della Corte relativa al caso *Kerckhaert-Morres*<sup>456</sup>, in cui i giudici comunitari hanno considerato compatibile con la libertà di circolazione dei capitali il sistema belga di tassazione cedolare dei dividendi, applicato bensì allo stesso modo tanto ai dividendi di fonte nazionale quanto a quelli di fonte estera<sup>457</sup>, ma che non si faceva carico di eliminare la doppia imposizione giuridica subita dagli azionisti residenti di società comunitarie; imposizione consistente nella ritenuta cui i dividendi erano stati assoggettati nello Stato della relativa fonte (nella specie, la Francia). A sostegno di ciò, la Corte ha affermato che “*in circostanze come quelle della fattispecie, le conseguenze svantaggiose che l'applicazione di un sistema di imposizione dei redditi, quale il regime belga [...], potrebbe comportare derivano dall'esercizio parallelo da parte di due Stati membri della loro competenza fiscale*”<sup>458</sup>, non sindacabile dalla Corte di giustizia in virtù, come detto, della competenza *in subiecta materia* riservata agli Stati membri.

Prima di analizzare la conclusione cui la Corte giunge, merita segnalare come della questione dell'eliminazione della doppia imposizione giuridica si fosse già occupata anche la Commissione<sup>459</sup>, affermando che, in effetti, qualora lo Stato di residenza dell'azionista riservi il medesimo trattamento tanto ai dividendi di fonte nazionale quanto a quelli di fonte estera – prevedendo, come nel caso del Belgio, un'imposta cedolare con la medesima aliquota per entrambe le tipologie di dividendi – la mancata eliminazione da parte dello Stato della residenza della doppia imposizione giuridica subita dai dividendi di fonte estera non costituisce

---

<sup>455</sup> Vale a dire lo Stato membro sul cui territorio, a seconda dei casi, risiede il soggetto interessato ovvero è stata esercitata la pertinente libertà fondamentale. In ogni caso, si tratta di quello Stato, che pur assumendo rilievo in virtù del carattere transnazionale della fattispecie, non è al centro dell'esame condotto dalla Corte, in quanto non è al relativo ordinamento che appartengono le norme oggetto del giudizio di «compatibilità» da parte dei giudici comunitari.

<sup>456</sup> Si tratta, più precisamente, della sentenza del 14 novembre 2006, relativa alla causa C-513/04, *Mark Kerckhaert e Bernadette Morres c. Belgische Staat*. Per un commento di tale pronuncia vedi T. O' SHEA, *Dividend Taxation Post-Manninen: Shifting Sands or Solid Foundations?*, cit., p. 909-911 nonché M. QUAGHEBEUR, *Kerckhaert-Morres v. Belgian State: the Wrong Battle*, cit., p. 121-132.

<sup>457</sup> Con la conseguenza, quindi, che il sistema belga lasciava, almeno nella maggior parte dei casi, ferma la doppia imposizione economica sugli utili societari, tanto di fonte interna quanto di fonte comunitaria. Vedi, tuttavia, le considerazioni di M. ISENBAERT, *The ECJ condones Belgian personal income taxation of dividends. A temporary state of affairs?*, in *EC Tax Review*, 2007, p. 239-240 il quale evidenzia, invece, diverse differenze nel trattamento accordato alle due categorie di dividendi; differenze sfuggite (*rectius*, non portate) all'attenzione della Corte.

<sup>458</sup> Così la menzionata sentenza del 14 novembre 2006, relativa alla causa C-513/04, *Mark Kerckhaert e Bernadette Morres c. Belgische Staat*, par. 20.

<sup>459</sup> Vedi, al riguardo, il documento del 19 febbraio 2003, n. COM (2003) 810 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo – Tassazione dei dividendi delle persone fisiche nel mercato interno*.

una restrizione vietata dalle norme in tema di libertà fondamentali. Tuttavia, la medesima conclusione, ad avviso della Commissione, non vale qualora lo Stato della residenza non preveda a favore degli azionisti residenti meccanismi di eliminazione della doppia imposizione giuridica e, invece, ciò si sia impegnato a prevedere nel contesto di una convenzione internazionale stipulata con lo Stato della fonte dei dividendi in cui a tale ultimo Stato è stato concesso di esercitare la propria potestà impositiva anche in relazione ai dividendi medesimi (ad esempio, mediante la possibilità di assoggettare questi ultimi ad una ritenuta c.d. «in uscita»). In tal caso – sempre ad avviso della Commissione – la mancata eliminazione della doppia imposizione giuridica da parte dello Stato della residenza potrebbe qualificarsi come una restrizione alla libera circolazione dei capitali vietata dal Trattato CE, “*poiché il modello OCSE e le convenzioni fiscali in vigore stabiliscono che lo Stato di residenza deve riconoscere il credito*”<sup>460</sup>.

Il tema presenta aspetti complessi, che, peraltro, non si possono indagare *funditus* in questa sede. In ogni caso, traspare in modo evidente la diversità dell’approccio prescelto dalla Commissione rispetto a quello sostenuto dalla Corte di giustizia nella pronuncia *Kerckhaert-Morres*. Tuttavia, seppur per motivi diversi, ci pare che entrambe le soluzioni destino alcune perplessità.

Nella fattispecie oggetto della pronuncia *Kerckhaert-Morres*, ci sembra anzitutto necessario evidenziare come una violazione dei principi di non discriminazione e non restrizione derivanti dalle previsioni del Trattato CE fosse stata probabilmente commessa dalla Francia, nella misura in cui questa assoggettava ad imposizione (anche) gli azionisti non residenti di società francesi, senza – probabilmente, ripetiamo – concedere loro il medesimo trattamento garantito agli azionisti residenti<sup>461</sup>. Ciò detto, tuttavia, ci pare altrettanto indubbio che anche la legislazione belga operasse una discriminazione tra azionisti di società residenti ed azionisti di società comunitarie (nella specie, francesi). Ciò in quanto la normativa belga trattava allo stesso modo situazioni fiscali oggettivamente diverse: atteso che il Belgio non sottoponeva i dividendi di fonte interna ad una duplice imposizione in capo all’azionista, la relativa legislazione –

---

<sup>460</sup> Così il citato documento del 19 febbraio 2003, n. COM (2003) 810 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo – Tassazione dei dividendi delle persone fisiche nel mercato interno*, pag. 18. Proprio quest’ultimo, va detto, era il contesto normativo in cui si inseriva il caso *Kerckhaert-Morres*, posto che la convenzione internazionale per l’eliminazione della doppia imposizione stipulata tra Francia e Belgio prevedeva, da un lato, la potestà impositiva (anche) dello Stato della fonte dei dividendi entro determinati limiti di imposizione e, dall’altro lato, la concessione ad opera dello Stato della residenza di un credito per le imposte estere. Tuttavia, il Belgio, in base alla normativa interna, non concedeva tale credito, quantomeno in riferimento alle imposte versate all’estero sui dividendi di fonte estera.

<sup>461</sup> L’utilizzo dell’avverbio «probabilmente» si giustifica in quanto dai fatti della causa *Kerckhaert-Morres* non risulta chiaro quale fosse il trattamento accordato dalla Francia agli azionisti residenti. Tuttavia, se – come pare, appunto, probabile – la Francia prevedeva all’epoca meccanismi di attenuazione della doppia imposizione economica in capo ai soci residenti, la stessa Francia avrebbe dovuto accordare un trattamento non deteriore anche agli azionisti non residenti, posto che aveva deciso di esercitare anche nei loro confronti la propria potestà impositiva. È questa un’applicazione della conclusione cui siamo giunti nel precedente par. II.3.3.2 e che, come detto in quella sede, discende soprattutto dalle recenti sentenze *ACT IV*, *Denkavit Internationaal* ed *Amurta*. Si potrebbe allora fondatamente affermare che i coniugi *Kerckhaert* e *Morres* avrebbero meglio indirizzato le proprie doglianze rivolgendosi allo Stato francese, piuttosto che a quello belga.

nel non eliminare la doppia imposizione giuridica sui dividendi di fonte estera – accordava ai relativi azionisti un trattamento fiscale peggiore rispetto a quello concesso agli azionisti di società residenti. In quest’ottica, non può condividersi l’affermazione della Corte di giustizia secondo cui “rispetto alla normativa fiscale dello Stato di residenza, la posizione dell’azionista che percepisce dividendi non diviene necessariamente diversa [...] per il solo fatto che egli li percepisce da una società stabilita in un altro Stato membro il quale, nell’esercizio della sua competenza fiscale, assoggetta tali dividendi ad una ritenuta alla fonte a titolo di imposta sul reddito”<sup>462</sup>. Non si capisce, infatti, come tale statuizione possa coordinarsi con l’affermazione – già citata<sup>463</sup> ed anch’essa relativa al carattere simile o meno delle situazioni fiscali considerate – contenuta al par. 34 della sentenza *Manninen*, in cui la Corte correttamente evidenzia come – nella prospettiva dell’eliminazione della doppia imposizione economica – sia affatto diverso che lo Stato della fonte dei dividendi si sia o meno già fatto carico di eliminare la doppia imposizione economica sugli utili societari mediante forme di integrazione tra l’imposta sulle società e l’imposta personale sui soci che operino al livello della società distributrice dei dividendi. Ora, posto che nel caso *Kerckhaert-Morres* il problema riguardava la doppia imposizione (non già economica, bensì) giuridica sui dividendi di fonte estera, ci sembra che la circostanza che tali dividendi fossero stati o meno assoggettati a tassazione nello Stato della fonte non possa restare ininfluenza, derivandone, anzi, una diversità della situazione fiscale di riferimento rispetto ai dividendi di fonte nazionale, tassati una sola volta in capo al socio mediante gli ordinari meccanismi dell’imposta personale sul reddito complessivo.

Ciò detto, ci pare che l’argomentazione che la Corte sostiene per negare l’esistenza di una discriminazione – vale a dire, che le “conseguenze svantaggiose”<sup>464</sup> subite dagli azionisti belgi di società francesi derivano dall’“esercizio parallelo da parte di due Stati membri della loro competenza fiscale” – possa, a tutto concedere, valere quale causa di giustificazione della predetta discriminazione, che a nostro avviso resta ferma ed innegabile; giustificazione che – va rilevato – comunque giunge a legittimare una legislazione nazionale che, se fosse stata adottata a livello puramente interno, sarebbe stata certamente censurata dalla Corte in quanto restrittiva della libertà (di stabilimento o circolazione dei capitali e, comunque, più in generale) di investire all’estero da parte di soggetti residenti in Belgio.

In ogni caso, anche prescindendo dalla opinabilità della soluzione prescelta dalla Corte nel caso *Kerckhaert-Morres*, occorre evidenziare l’inammissibilità, sotto il profilo sistematico, di un funzionamento – come detto sopra – unidirezionale delle convenzioni internazionali: se del relativo contenuto e (addirittura) delle relative modalità di attuazione nell’«altro Stato»<sup>465</sup> occorre tener conto ai fini di un’eventuale esclusione dell’effetto restrittivo causato dalla

<sup>462</sup> Così la citata sentenza del 14 novembre 2006, relativa alla causa C-513/04, *Mark Kerckhaert e Bernadette Morres c. Belgische Staat*, par. 19.

<sup>463</sup> Vedi il precedente par. II.3.3.1.

<sup>464</sup> La Corte di giustizia, infatti, (abilmente) si riferisce al trattamento peggiore che la legislazione belga accorda agli azionisti residenti di società francesi non già con la terminologia tradizionale (discriminazione, restrizione *et altera*), bensì con la sibillina locuzione di “conseguenze svantaggiose”.

<sup>465</sup> Per il significato della locuzione «altro Stato membro», vedi la precedente nota n. 455.

legislazione interna, sembrerebbe soluzione coerente non ignorare i medesimi elementi qualora essi – valutati congiuntamente alla normativa interna dello Stato membro la cui legislazione è oggetto di giudizio – diano luogo ad una discriminazione o ad una restrizione all'esercizio di una libertà fondamentale. In altri termini, se l'esercizio della potestà impositiva statale costituisce, oltre che il presupposto<sup>466</sup>, anche il limite di operatività dei vincoli derivanti dalle norme in tema di libertà fondamentali<sup>467</sup>, ci sembrerebbe quantomeno auspicabile che un siffatto principio venga osservato in modo costante e non solo allorché il disposto convenzionale e, in definitiva, l'esercizio di potestà impositive di Stati diversi rispetto a quello la cui legislazione è oggetto di esame possa far venire meno un effetto restrittivo causato proprio da quest'ultima legislazione. In sostanza, a nostro avviso, delle due l'una: o sull'approccio «pan-europeo» ci si fonda sempre ovvero il giudizio di compatibilità resta sempre entro i ristretti confini nazionali. È evidente, peraltro, come la prima delle due soluzioni sia più in linea con l'obiettivo di rafforzare e garantire il funzionamento del mercato interno.

Ciò detto quanto all'«ambiguità» del rapporto tra convenzioni internazionali e diritto comunitario che sembra emergere dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, va rilevato che anche l'esposta posizione della Commissione europea suscita alcune perplessità. L'Esecutivo comunitario, come detto, ha ritenuto che l'esistenza di una convenzione tra i due Stati interessati e contenente determinate clausole possa, addirittura, far sorgere in capo allo Stato della residenza la responsabilità per la restrizione rilevante ai fini del diritto comunitario; restrizione che, invece, non può considerarsi esistente in mancanza della convenzione medesima. Ciò che non convince della posizione dell'Esecutivo comunitario è la circostanza che essa sia sostenuta facendo leva esclusivamente sul piano del diritto convenzionale. Posto che, come detto, già la legislazione interna dello Stato della residenza accorda un trattamento deteriore agli azionisti residenti di società estere, ci pare che l'ipotetica restrizione all'esercizio delle libertà comunitarie si situi su un piano diverso rispetto all'eventuale violazione da parte dello Stato della residenza del disposto convenzionale<sup>468</sup>; violazione che, attenendo ad un accordo internazionale, dovrebbe accertarsi e risolversi nelle competenti sedi nazionali ed internazionali. Né ci paiono decisive le osservazioni della Commissione circa la vincolatività delle affermazioni contenute nel Commentario al modello di convenzione OCSE<sup>469</sup>, posto che si tratta, in ogni caso, di obblighi che si situano sul piano internazionale e non già comunitario.

---

<sup>466</sup> Come si è esposto nel precedente par. II.3.3.2.

<sup>467</sup> Al riguardo, vedi anche la precedente nota n. 418.

<sup>468</sup> *Sub specie*, evidentemente, di mancata concessione da parte dello Stato della residenza del credito d'imposta che quest'ultimo si era impegnato a garantire su base convenzionale. Peraltro, anche a tale riguardo, occorre rilevare come la norma della convenzione Francia-Belgio facesse riferimento, nella previsione dell'obbligo a carico del Belgio di concedere il credito d'imposta, alle condizioni fissate dalla legge belga (vedi, al riguardo, il par. 8 della sentenza *Kerckhaert-Morres*). Con la conseguenza che anche la violazione da parte del Belgio degli obblighi convenzionali potrebbe, eventualmente, essere esclusa. Vedi sul punto M. QUAGHEBEUR, *Kerckhaert-Morres v. Belgian State: the Wrong Battle*, cit., p. 129-130.

<sup>469</sup> Vedi, al riguardo, il citato documento del 19 febbraio 2003, n. COM (2003) 810 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo – Tassazione dei dividendi delle persone fisiche nel mercato interno*, pag. 3-4, laddove la Commissione avvalorava il carattere vincolante della pattuizione relativa alla concessione, da parte dello Stato della residenza, di un credito d'imposta per la ritenuta c.d. «in

Va inoltre rilevato che, recentemente, la Commissione si è nuovamente espressa sul problema della doppia imposizione giuridica dei dividendi derivante da pattuizioni convenzionali, tornando, in qualche misura, sui propri passi. In particolare, la Commissione, dopo aver precisato che “*l’eliminazione della doppia imposizione fiscale nel mercato interno è esplicitamente contemplata dall’articolo 293 del trattato CE*” e “*costituisce un ostacolo considerevole alle attività e agli investimenti transfrontalieri nell’ambito dell’UE*”, ha affermato che “*la sua eliminazione è [...] un obiettivo e un criterio fondamentale di qualsiasi soluzione coordinata*” e che essa “*è un classico esempio di ostacolo al mercato interno che deriva dalla mancanza di coordinamento tra i sistemi fiscali nazionali e che può essere risolto soltanto mediante la cooperazione tra gli Stati membri*”<sup>470</sup>. Sarebbe evidente l’intento della Commissione di «restituire» al piano dell’integrazione fiscale c.d. «positiva» il problema dell’eliminazione della doppia imposizione giuridica internazionale, nonché – come da noi auspicato – una più coerente sistematizzazione dei rapporti tra norme comunitarie e trattati internazionali per l’eliminazione della doppia imposizione. Tuttavia, non può neanche nascondersi come la stessa Commissione – circa un mese dopo la manifestazione dell’orientamento da ultimo citato – abbia nuovamente sostenuto l’incompatibilità del regime belga di tassazione dei dividendi con il diritto comunitario, affermando – in sede di deferimento del Belgio alla Corte di giustizia *ex art. 226, par. 2, del Trattato CE* – che “*the EC Treaty obliges the Member States to apply the same system that they use to avoid double taxation on domestic dividends to inbound dividends* [sottolineato nostro]”<sup>471</sup> ed omettendo, peraltro, qualsiasi riferimento al diritto convenzionale.

Da quanto esposto sembra dunque emergere una certa «erraticità» dell’orientamento della Commissione, ora più incline a sostenere la necessità di un approccio coordinato in tema di eliminazione della doppia imposizione internazionale, ora, invece, più propensa ad affermare l’incompatibilità comunitaria di quei sistemi che non si facciano carico di eliminare tale duplice imposizione, facendo leva, peraltro, dapprima su argomenti relativi esclusivamente al piano convenzionale e, più recentemente, sui consolidati principi comunitari di non discriminazione e non restrizione. È chiaro, peraltro, che laddove la Commissione decidesse di sostenere l’incompatibilità del sistema belga fondandosi principalmente sulle previsioni comunitarie in tema di libertà fondamentali piuttosto che sugli obblighi derivanti agli Stati da fonti internazionali, la Corte di giustizia si troverà dinanzi ad un vero e proprio *aut aut*: confermare le argomentazioni della sentenza *Kerckhaert-Morres* ovvero mutare indirizzo, riconoscendo la diversità della situazione fiscale – ai fini dell’eliminazione della doppia imposizione giuridica – degli azionisti di società nazionali rispetto a quella degli azionisti di società estere e rilevando come la legislazione belga, nell’applicare ad entrambe le suddette categorie di azionisti la

---

uscita» estera citando alcuni passi del commentario agli artt. 23A e 23B del modello di convenzione OCSE.

<sup>470</sup> Così il documento del 19 dicembre 2006, n. COM (2006) 823 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno*, p. 6.

<sup>471</sup> Così il documento stampa del 22 gennaio 2007, n. IP/07/67.

medesima disciplina, operi, in effetti, una discriminazione, da cui deriva un trattamento deteriore degli azionisti residenti di società estere.

*II.3.4. Preminenza dell'integrazione fiscale c.d. «negativa», assenza di un modello di integrazione tra imposta sulle società e imposta personale sui soci e necessità di una nuova spinta verso l'integrazione fiscale c.d. «positiva».* – Quanto sin qui esposto offre un quadro degli indirizzi e degli orientamenti della giurisprudenza comunitaria in punto di applicazione delle libertà comunitarie nel delicato settore della tassazione degli utili societari e dell'integrazione tra imposta sulle società ed imposta sul reddito dei soci. E si tratta, come detto, di un quadro che possiede una sua coerenza interna, soprattutto laddove instaura un collegamento tra esercizio della potestà impositiva su un determinato soggetto e garanzia della non disparità di trattamento nei confronti di questo soggetto rispetto ad altri soggetti che si trovano in una situazione comparabile. Potestà impositiva il cui esercizio costituisce – come si è accennato – un presupposto e, per certi versi, anche un limite dell'osservanza del principio di non discriminazione e non restrizione: lo Stato membro deve garantire un trattamento non deteriore ai soggetti che esercitano una libertà comunitaria soltanto se (anche) loro sono assoggettati alla sua potestà impositiva; la garanzia che lo Stato deve, se del caso, offrire non può spingersi oltre la rinuncia ad esercitare, in concreto, la propria potestà impositiva, non si può tradurre, cioè, nell'adozione di misure che compensino le disparità di trattamento riconducibili all'esercizio della potestà impositiva da parte di altri Stati. Conseguenza, quest'ultima, della assenza di un approccio armonizzato in ambito comunitario verso la materia fiscale. Si è anche evidenziato, però, come nel quadro offerto dalla giurisprudenza comunitaria residuino importanti problematiche aperte. Ci si riferisce non solo alla mancanza di un approccio sistematico al tema dell'integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale sui soci insita nel carattere necessariamente frammentario della giurisprudenza comunitaria, ma – e soprattutto – all'«ambiguità» del rapporto tra diritto comunitario e convenzioni internazionali in materia tributaria, alla circostanza che la Corte di giustizia ora mostri spinte «progressiste» verso la considerazione dell'imposizione sugli utili societari in un'ottica di integrazione dei sistemi tributari dello Stato della fonte e dello Stato della residenza, ora, invece, tentenni dinanzi ad evidenti discriminazioni derivanti dall'esercizio congiunto delle potestà impositive dei predetti Stati, ritraendosi nel «guscio» di una rigida interpretazione della ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri in tema di eliminazione della doppia imposizione fiscale.

In questo contesto, vanno collocate anche le poche azioni di integrazione fiscale c.d. «positiva» portate avanti dalla Commissione europea in materia di regime fiscale dei dividendi societari. Il riferimento è, in particolare, alla comunicazione della Commissione del 2003 relativa, specificamente, alla tassazione dei dividendi delle persone fisiche nel mercato interno <sup>472</sup> e, più recentemente, ad alcuni passaggi della comunicazione dell'Esecutivo comunitario

---

<sup>472</sup> Si tratta del citato documento del 19 dicembre 2003, n. COM (2003) 810 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Tassazione dei dividendi delle persone fisiche nel mercato interno.*

in punto di coordinamento dei sistemi fiscali statali <sup>473</sup>. Soprattutto il primo dei cennati documenti costituisce la migliore testimonianza del rapporto bensì di collaborazione tra l'azione della Commissione e le statuizioni della Corte di giustizia, ma, al contempo, di una certa «marginalità» del ruolo della prima istituzione rispetto a quello della seconda. In particolare, la Commissione espone i propri orientamenti in tema di vincoli comunitari alla conformazione dei sistemi di tassazione dei dividendi societari facendo principalmente leva sui principi affermati e sulle argomentazioni sostenute dai giudici comunitari nelle proprie più rilevanti pronunce in materia. In questo senso, si è correttamente rilevato che la Corte di giustizia e la Commissione sono “*organi che si influenzano l'un l'altro, così che il risultato dei processi decisionali di una istituzione è incorporato come input nei processi decisionali dell'altra*” <sup>474</sup>. Tuttavia, laddove la stessa Commissione è «costretta» ad ammettere che l'efficacia degli strumenti di *soft law* è tanto maggiore “*quando dispongano di una solida base giuridica*” quale la “*giurisprudenza della Corte di giustizia*” <sup>475</sup>, si evidenzia una certa debolezza dell'attuale posizione della Commissione, che, pur svolgendo un importante compito di sistematizzazione su un piano generale delle statuizioni particolari della Corte di giustizia <sup>476</sup>, è, tuttavia, ben lungi dall'assumere quel ruolo di protagonista che la stessa ha in altri settori del diritto comunitario <sup>477</sup> e che, probabilmente, dovrebbe (quantomeno tentare di) avere anche nell'area dell'imposizione dei dividendi societari. Peraltro, la stessa Commissione, consapevole di non poter (né di voler) ricoprire un ruolo marginale e, per certi versi, meramente strumentale rispetto ad altre istituzioni comunitarie, ha affermato che la cennata opera di sistematizzazione dei principi affermati dalla giurisprudenza comunitaria costituisce “*soltanto un punto di partenza*”, posto che è necessario “*trovare soluzioni atte ad assicurare un trattamento fiscale coerente delle fattispecie transfrontaliere*” <sup>478</sup>, ciò che non è sempre possibile fare in modo

---

<sup>473</sup> Si tratta del menzionato documento del 19 dicembre 2006, n. COM (2006) 823 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno*.

<sup>474</sup> Così F. SNYDER, «Soft law» e prassi istituzionale nella Comunità europea, cit., p. 86.

<sup>475</sup> Così il documento del 23 maggio 2001, n. COM (2001) 260 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – La politica fiscale dell'Unione europea – Priorità per gli anni a venire*, p. 22.

<sup>476</sup> Vedi, in proposito, il citato documento del 19 dicembre 2006, n. COM (2006) 823 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno*, laddove la Commissione ritiene, a p. 5, che “*sui principi derivanti dalla giurisprudenza e sulla loro applicazione ai principali aspetti della tassazione diretta vi sia bisogno di orientamenti intesi a promuovere una maggiore certezza giuridica a vantaggio dei contribuenti, delle amministrazioni fiscali e dei tribunali nazionali*”.

<sup>477</sup> Il riferimento è, ad esempio, al settore degli aiuti di Stato, in cui la Commissione è indubbiamente l'istituzione centrale attorno a cui ruota l'applicazione dell'intera disciplina e che, peraltro, presenta importanti collegamenti con l'area dell'imposizione diretta. Al riguardo, sia consentito rinviare ad A. PERSIANI, *Le fonti e il sistema istituzionale*, cit., p. 3-50.

<sup>478</sup> Così il citato documento del 19 dicembre 2006, n. COM (2006) 823 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno*, p. 5.

unilaterale da parte di ciascuno Stato membro <sup>479</sup>. Proprio per questo la Commissione si è impegnata a “*presentare alcune iniziative volte ad aiutare gli Stati membri a trovare soluzioni coordinate che consentano loro di realizzare i propri obiettivi in materia di politica fiscale rispettando nel contempo gli obblighi imposti dal diritto comunitario*” <sup>480</sup>; iniziative che, almeno finora, non hanno riguardato il settore dell'imposizione dei dividendi, né, tantomeno, la questione dei rapporti tra diritto comunitario e convenzioni internazionali in materia tributaria.

La necessità di una nuova spinta verso una forma – sia pur attenuata – di integrazione fiscale c.d. «positiva» risulta, a nostro avviso, particolarmente evidente, sol che si pensi alla mancanza di un modello comune di integrazione tra imposta sulle società ed imposta personale sui soci. La Corte di giustizia, come accennato, non ha indicato un modello comune, tuttavia è innegabile che la necessità di conformarsi ai principi dalla stessa delineati ha, in sostanza, portato tutti gli Stati membri ad abbandonare il modello c.d. «dell'imputazione», ritenuto – nella conformazione necessaria per ottemperare al principio di non discriminazione tra azionisti di società residenti ed azionisti di società comunitarie – troppo «invasivo» delle finanze statali. In questo senso, la giurisprudenza comunitaria ha finito per «eliminare» dalle possibili (e realizzabili) alternative uno dei modelli di integrazione tra le imposte *de quibus*, lasciando, però, fermi tutti gli altri, salvo, come accennato, una (neppure troppo convinta e, dunque, leggera) preferenza per le forme di integrazione che operano a livello del socio percettore, in virtù della migliore posizione in cui si trova lo Stato della residenza rispetto alla valutazione della capacità contributiva dello stesso socio <sup>481</sup>. Con la precisazione, a nostro avviso doverosa, che, abbandonato il sistema dell'imputazione, l'unica forma di integrazione tra le imposte considerate operativa al livello del socio e concretamente realizzabile è rimasta quella dell'esenzione dei dividendi in capo a quest'ultimo (c.d. «*dividend received exclusion approach*»); la forma, cioè, che più di tutte riduce (sino ad annullare, in caso di esenzione totale) il carattere progressivo dell'imposizione personale sui dividendi e la considerazione della capacità contributiva individuale, che, seppur con diversa intensità, rappresentano

---

<sup>479</sup> Anzi, la Commissione evidenzia, sempre nel documento in questione, come a volte gli Stati si siano conformati alle declinazioni giurisprudenziali del principio di non discriminazione e non restrizione non già eliminando gli ostacoli frapposti all'esercizio della libertà fondamentale di riferimento, bensì estendendo l'ambito di applicazione di quegli stessi ostacoli dalle fattispecie transfrontaliere a quelle puramente interne. Soluzione, questa, che seppur formalmente conforme ai dettami giurisprudenziali della Corte di giustizia, contrasta in modo chiaro ed evidente con l'obiettivo di realizzare e mantenere il funzionamento del mercato comune.

<sup>480</sup> Così il citato documento del 19 dicembre 2006, n. COM (2006) 823 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Coordinamento dei sistemi di imposizione diretta degli Stati membri nel mercato interno*, p. 6.

<sup>481</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla già menzionata affermazione dei giudici comunitari contenuta nel par. 60 della sentenza ACT IV, laddove si sostiene che “*per quanto riguarda un meccanismo che mira a prevenire o ad attenuare la doppia imposizione attraverso la concessione di un beneficio fiscale all'azionista finale, è necessario rilevare che normalmente lo Stato membro di residenza di quest'ultimo è nella migliore posizione per valutare la capacità contributiva personale del detto azionista*”. Per un inquadramento di tale affermazione nel più generale contesto dell'applicazione dei principi di non discriminazione e non restrizione nello Stato della fonte dei dividendi, vedi il precedente par. II.3.3.2.



principi cardine e costituzionalmente garantiti dei sistemi tributari di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia<sup>482</sup>. A prescindere dalle problematiche che il sistema dell'esenzione solleva con riferimento alla c.d. «importazione» delle aliquote impositive estere<sup>483</sup>, quel che interessa evidenziare è come la convergenza sostanzialmente realizzatasi nell'area comunitaria verso il sistema dell'esenzione sia stata una convergenza in chiave meramente negativa, attuata in quanto migliore soluzione di compromesso tra le esigenze finanziarie statali ed il rispetto dei principi sottesi alle libertà fondamentali, come precisati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Si tratta, in questo senso, di una convergenza che, per certi versi, è passata «sopra la testa» delle istituzioni comunitarie e, in particolare, di quella della Commissione. Gli Stati membri, cioè, hanno attuato una convergenza per motivi meramente contingenti e non strutturali, una convergenza realizzata, per così dire, tra il martello di possibili censure da parte della Corte di giustizia e l'incudine delle esigenze finanziarie e di gettito. Con la conseguenza che, dinanzi ad una maggiore pressione di queste ultime esigenze, alcuni tra gli Stati comunitari più importanti – è il caso, in particolare, delle riforme fiscali italiana e tedesca entrate in vigore nel 2008 – hanno ulteriormente modificato la relativa disciplina della fiscalità d'impresa, avvicinando il modello di imposta sul reddito delle società ad una forma embrionale di *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT), in cui – in un'ottica di neutralità delle fonti di finanziamento esterne all'impresa – la società non può dedurre né i dividendi distribuiti, né gli interessi passivi corrisposti<sup>484</sup>. Si tratta, come accennato, dei primi sintomi di un possibile mutamento del modello di imposta sul reddito delle società che, al momento, è stato attuato per mere esigenze contingenti e al di fuori di qualsivoglia disegno veramente strutturale<sup>485</sup>. Poste le difficoltà che una transizione verso un modello di CBIT comporterebbe<sup>486</sup>, ci si chiede se la Commissione – nel quadro delle già menzionate iniziative in tema di coordinamento dei sistemi fiscali nazionali – non

---

<sup>482</sup> Il riferimento è alle ben note disposizioni dell'art. 53 della Costituzione, con la doverosa precisazione che, almeno in Italia, i criteri di progressività informano l'intero sistema tributario e non già singole imposte o, più precisamente, l'imposizione su singole tipologie di reddito. È dunque evidente l'ammissibilità nel nostro sistema, almeno in prospettiva costituzionale, di una tassazione dei dividendi che non sia ispirata ai predetti criteri di progressività.

<sup>483</sup> Problematiche ben evidenziate da R. LUPI, *Corte di giustizia e dividendi esteri: un'imposizione surrettizia del sistema dell'esenzione?*, cit., p. 1186-1190.

<sup>484</sup> Una brevissima descrizione del modello di CBIT è contenuta in S. GIANNINI, *L'imposizione sulle imprese: regime vigente e ipotesi di riforma*, cit., p. 243-244. Per un'analisi più approfondita della stessa CBIT, vedi il documento del Dipartimento del Tesoro statunitense, *Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income Once*, cit., p. 39-60.

<sup>485</sup> Sol che si pensi che tanto l'Italia quanto la Germania hanno adottato, tra l'altro, le nuove norme di limitazione della deduzione degli interessi passivi quale mera contropartita della diminuzione dell'aliquota dell'imposta sulle società. Per una breve descrizione della riforma tedesca, vedi W. KESSLER – R. EICKE, *Germany's Corporate Tax Reform – The Road Not Taken*, in *Tax Notes International*, 11 giugno 2007, p. 1135-1137.

<sup>486</sup> Difficoltà ben esposte nel citato documento del Dipartimento del Tesoro statunitense, *Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income Once*, cit., laddove si afferma, a p. 39, che “it is not expected that implementation of CBIT would begin in the short term, and full implementation would likely be phased in over a period of about 10 years. The CBIT prototype represents a very long-term, comprehensive option for equalizing the tax treatment of debt and equity”.

debba comunque tenere conto delle predette riforme fiscali statali e (forse) della volontà di questi Stati di conformare in modo diverso da quello attuale il proprio modello di imposizione del reddito prodotto dalle società.

### III CAPITOLO

#### TASSAZIONE DELLE SOCIETÀ E MULTILIVELLO IMPOSITIVO

SOMMARIO: III.1. Premessa: l'affermazione dei modelli di Stato basati su una pluralità di livelli di governo. – III.2. Pluralità di livelli di governo e pluralità di potestà impositive: cenni sull'autonomia finanziaria e tributaria dei livelli di governo substatali in Italia e negli Stati dell'area comunitaria. – III.3. Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali tra impulsi e vincoli di natura comunitaria ed internazionale: lo scenario attuale. – III.3.1. Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali e vincoli derivanti dai principi in tema di libertà fondamentali. – III.3.2. Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali e utilizzo dello strumento fiscale in funzione promozionale. – III.4. Enti territoriali substatali e costruzione di uno Stato federale europeo: un possibile scenario futuro. – III.4.1. Sistema fiscale generale e imposizione sulle società nell'eventuale contesto federale europeo.

**III.1. Premessa: l'affermazione dei modelli di Stato basati su una pluralità di livelli di governo.** – Se si pone attenzione alle tendenze evolutive che hanno riguardato gli ordinamenti costituzionali degli Stati europei negli ultimi cinquanta anni, è piuttosto agevole constatare come vi sia stata una progressiva e costante affermazione del modello di Stato decentrato, sia esso federale ovvero regionale<sup>487</sup>. Più precisamente, all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale e all'inizio del percorso di integrazione economica nell'area europea il modello di Stato più diffuso era sicuramente quello centralistico di stampo francese, laddove le eccezioni erano rappresentate dalla Germania – tornata nel 1949 alla sua tradizione federale – e dall'Italia, in cui si assisteva ad una forma embrionale di regionalismo, costituita dalle ben note cinque Regioni ad autonomia speciale. L'affermazione dei modelli di Stato decentrato deve datarsi, sotto il profilo storico, agli anni Settanta del secolo scorso, allorché si verificò la concreta attuazione del modello regionale in Italia e l'adozione del medesimo modello da parte di Spagna, Portogallo e Belgio. Alla luce di ciò, si è correttamente affermato che *“alla fine degli anni '70 [...] nell'Europa comunitaria, gli Stati a struttura decentrata non costituivano più una pittoresca eccezione, ma tendevano a rappresentare una regola, ancorché concorrente con quella costituita dagli Stati ad impronta centralistica”*<sup>488</sup>. A ciò si aggiunga che gli anni Novanta videro un'ulteriore affermazione del modello di Stato decentrato nell'area europea, dato l'ingresso nell'Unione europea di uno Stato di solida tradizione federale quale l'Austria, la svolta in senso dichiaratamente federale da parte del Belgio<sup>489</sup> e, non da ultimo, l'avvicinamento al modello regionale anche da parte della Francia, fino ad allora vero e proprio prototipo di Stato accentrato. In questo senso, si è osservato che nell'area europea, *“sopravvenuto lo stato sociale, le molte voci che sul continente europeo già in epoca liberale avevano invocato il superamento o*

<sup>487</sup> Per una precisa ed analitica illustrazione dei profili di diversità tra il modello regionale ed il modello federale – accomunabili nella categoria dei modelli di Stato a base decentrata – rinviamo, *ex multis*, a A. D'ATENA, *L'Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p. 3-22.

<sup>488</sup> Così A. D'ATENA, *L'Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, cit., p. 4-5.

<sup>489</sup> Sol che si pensi che l'art. 1 della Costituzione belga recita: *“Il Belgio è uno Stato federale formato da Comunità e Regioni”*.

*almeno un grosso temperamento dell'unitarismo, si sono ingrossate, hanno fatto coro potente, e alla fine, sul continente, hanno prevalso un po' dappertutto*"<sup>490</sup>. Peraltro, anche al di fuori dell'area europea il modello di Stato decentrato ha visto una crescente e costante affermazione, sol che si pensi alla rivalutazione delle Costituzioni statali negli Stati Uniti, all'importante esperienza federale canadese e, più in generale, all'orientamento in senso federale di diversi Stati dell'America del Sud, dell'Africa e, non da ultimo, dell'India<sup>491</sup>.

È, dunque, venuto meno il “*dogma della sovranità dello Stato, indipendente da altri Stati, unità perfetta in se stesso, che si ammira nei trattati scolastici e si custodisce gelosamente come la gemma più preziosa del patrimonio nazionale*”; sovranità da cui derivavano “*tutte le altre qualità dello Stato [...]: di potere, esso solo, esigere ubbidienza assoluta dai suoi cittadini, far leve e riscuotere tributi, impartire giustizia, senza essere soggetto ad alcuna corte giudiziaria posta al di sopra di sé; far leggi obbligatorie per tutti gli enti morali e le persone fisiche viventi entro la cerchia del territorio nazionale; negare la sovranità indipendente di qualsiasi corpo, come la chiesa, esistente entro il territorio suo; stipular trattati con altri stati sovrani e denunciarli*”<sup>492</sup>. Infatti, il parametro della sovranità statale risulta ormai inutilizzabile nel mondo moderno, in un mondo, cioè, in cui la crescente interrelazione economica, politica e sociale – in una (abusata) parola, la globalizzazione – fa sostanzialmente venire meno la potestà statale assoluta sul territorio, considerato, peraltro, che la soggettività sul piano internazionale non risulta più essere patrimonio esclusivo degli Stati nazionali, di essa godendo ampiamente organizzazioni internazionali e sovranazionali<sup>493</sup>. Sotto il profilo economico, la crisi della sovranità statale si è tradotta nella rottura della tradizionale catena Stato-territorio-ricchezza: la costruzione dello Stato-nazione si fondava, infatti, sul principio del dominio territoriale chiuso, per cui il controllo dello Stato sul territorio – esercitato attraverso mezzi sia fisici (si pensi alle barriere doganali) sia giuridici (era il caso dei vincoli all'uso delle monete nazionali) – garantiva allo stesso Stato il controllo della ricchezza e, quindi, il monopolio della politica, intesa – giusta il passo di Einaudi dianzi citato – come sovranità giudiziaria, monetaria e fiscale<sup>494</sup>. I nuovi assetti geopolitici mondiali hanno condotto, come accennato, alla frantumazione della predetta catena: la ricchezza si è sostanzialmente liberata dei preesistenti vincoli territoriali, con la conseguenza che il dominio statale sul territorio ha cessato di rivestire il suo ruolo di garanzia della sovranità. In particolare, sempre sotto il profilo economico, il livello di governo statale risulta essere, allo stato, troppo piccolo per controllare i fenomeni economici che si sviluppano su scala mondiale e, allo stesso tempo, troppo grande (e, per così dire, elefantico) per rispondere in modo efficiente alle esigenze economiche e – soprattutto – sociali

<sup>490</sup> Così G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, p. 50.

<sup>491</sup> Sul punto vedi la precisa panoramica di B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 20-23.

<sup>492</sup> Così L. EINAUDI, *Dallo Stato nazionale sovrano alla federazione dei popoli europei*, Torino, 1997, p. 9.

<sup>493</sup> In questo senso, vedi S. CASSESE, *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 321 e ss.

<sup>494</sup> Sul punto, vedi, *ex multis*, la lucida descrizione di G. TREMONTI, *La fiscalità nel terzo millennio*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1998, p. 72-73.

dei singoli individui. La crisi dello Stato-nazione<sup>495</sup> ha portato ad una (neanche tanto) lenta e costante erosione delle basi del potere statale; potere che è stato, almeno in parte, trasferito a corpi politici posizionati tanto verso l'alto quanto verso il basso rispetto alla prospettiva statale. Ci si riferisce, da un lato, alle organizzazioni internazionali e sovranazionali<sup>496</sup> che, oltre ad essere dotate dell'attributo della soggettività giuridica internazionale, sono divenute titolari di importanti quote di sovranità sotto il profilo economico e, dall'altro lato, ai corpi politici infrastatali, quali le Regioni e le diverse municipalità locali<sup>497</sup>. Di qui la prospettiva c.d. «*global-local*» – o, come si usa dire con un neologismo molto in voga, «*glocale*» – ormai essenziale per spiegare i fenomeni economici dell'ultimo ventennio ed alla base delle crisi e dei necessari mutamenti delle politiche sia fiscali sia sociali e di *welfare*, posto che il tributo costituisce, come noto, la modalità elettiva di finanziamento di queste ultime<sup>498</sup>.

Ciò detto sotto il profilo economico generale, occorre rilevare che la progressiva affermazione dei modelli di Stato articolati su una pluralità di livelli di governo si fonda anche su ragioni più strettamente politiche<sup>499</sup>. All'interno degli Stati aventi un ordinamento democratico, le scelte della collettività – che, in quanto tali, rappresentano necessariamente una mediazione tra gli interessi

---

<sup>495</sup> Al riguardo, la bibliografia è vastissima. Ci limitiamo a rinviare, *ex multis*, a L. ANTONINI, *Crisi fiscale dello Stato Nazione e ridefinizione del modello di Welfare: la via della sussidiarietà nel rapporto impositivo*, in AA.VV., *Liberi di scegliere. Dal welfare state alle welfare society*, a cura di G. VITTADINI, Milano, 2002, p. 367 e ss.; L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, p. 70-79, nonché a M. FERRERA, *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale: un'introduzione*, in AA.VV., *Stato sociale e mercato*, a cura di M. FERRERA, Torino, 1993, p. 1 e ss. In senso più dubitativo circa la crisi dello Stato-nazione si esprime C. PINELLI,  *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, p. 214 secondo cui “*le concentrazioni oligopolistiche su scala globale favoriscono, invece di diminuire, l’influenza dei governi, i quali scelgono sempre di più di allearsi con imprese capaci di resistere alla competizione internazionale e creano con i governi dello stesso continente unioni commerciali (Nafta, Mercosur, Apec), nell’intento di difendersi dalla concorrenza degli altri*”.

<sup>496</sup> Vedi G. TREMONTI, *La fiscalità nel terzo millennio*, cit., p. 73 che riunisce tali organizzazioni sotto l'acronimo di «*Quangos*», vale a dire «*Quasi autonomous non governmental organizations*». Il medesimo Autore, peraltro, evidenzia come una parte dei poteri statali si disperda “*nell’atmosfera (globale), e [...] si vaporizza nella «repubblica internazionale del denaro», apolide ed irresponsabile*” ed un'ulteriore quota di potere sia trasferita a quelle entità private collaterali al mercato, quali le organizzazioni *non profit*.

<sup>497</sup> Al riguardo, vedi A. GIDDENS, *La Terza via*, Milano, 1999, p. 45 e 78 secondo cui la globalizzazione determina “*un forte impulso e una forte logica a favore di una devoluzione del potere verso il basso [...] crea nuove richieste a livello locale e apre anche nuove possibilità di rigenerare le identità locali*”, nonché K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996, p. 37 e ss.

<sup>498</sup> In questo senso, J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999, p. 69 e ss. ha correttamente rilevato che i mutamenti geopolitici dianzi accennati sembra stiano esautorando lo Stato nazionale di “*quella capacità politica di proteggere la sua base di legittimità rastrellando risorse fiscali e stimolando la crescita economica*”. Sotto un profilo più generale, Régis Debray ha brillantemente sintetizzato la relazione tra globalizzazione e il riflusso delle identità politiche nella frase: «*les objets se mondialisent, les sujets se tribalisent*».

<sup>499</sup> Al riguardo, vedi, *ex multis*, A. FOSSATI, *La teoria economica dei diversi livelli di governo*, in AA.VV., *Dal decentramento alla devolution*, a cura di A. FOSSATI – R. LEVAGGI, Milano, 2001, p. 14-19 e 22-25.

contrapposti dei soggetti che della stessa collettività fanno parte – sono prese da un livello di governo, vale a dire da un centro di potere politico, controllato mediante votazioni popolari; voto che costituisce strumento, al contempo, di scelta dei rappresentanti politici incaricati di prendere le decisioni e di controllo sulla opportunità delle scelte effettuate dai rappresentanti medesimi. In quest’ottica, la presenza di diversi livelli di governo, guidati da rappresentanti politici eletti mediante votazioni democratiche e a suffragio universale consente (*rectius*, dovrebbe consentire) una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, non solo in quanto amplia le opportunità per i cittadini stessi di promuovere direttamente l’azione politica, ma, soprattutto, perché permette alla collettività di seguire meglio ed in modo più approfondito i problemi politici locali, più vicini e meglio comprensibili rispetto ai termini generali (e, spesso, astratti) del dibattito politico nazionale. Sotto il profilo squisitamente politico, la pluralità dei livelli di governo viene dunque a costituire un importante elemento per il corretto funzionamento della democrazia, un valido strumento, cioè, di garanzia del bilanciamento dei poteri e di controllo sui rappresentanti politici, responsabili delle scelte collettive. In questo senso, il modello di Stato articolato su molteplici livelli di governo si inserisce all’interno di quei meccanismi di pesi e contrappesi – o, come si suol dire, di «*checks and balances*» – presenti in ogni ordinamento statale democratico e strumentali al corretto funzionamento della stessa democrazia. Il modello di Stato decentrato risponde, dunque, a logiche di frazionamento del potere politico e di maggiore (e, auspicabilmente, migliore) distribuzione del potere di effettuare scelte nell’interesse della collettività, funzionali ad evitare possibili eccessi nell’esercizio del potere stesso<sup>500</sup>. Diretta conseguenza, sempre sotto il profilo politico, della distribuzione del relativo potere è non solo una (tendenzialmente) maggiore efficienza delle scelte sotto il profilo economico<sup>501</sup>, ma – e soprattutto – un più elevato grado di controllabilità delle scelte stesse: ecco allora che emerge uno degli scopi più rilevanti del modello di Stato decentrato, vale a dire la possibilità per la collettività di assolvere meglio al proprio compito di controllo delle scelte effettuate dai rappresentanti politici e, correlativamente, una maggiore e meglio distribuita responsabilità di questi ultimi soggetti<sup>502</sup>.

Da ultimo, non può trascurarsi che, sempre sotto il profilo politico, il modello di Stato a base decentrata permette una maggiore e migliore tutela delle minoranze, quantomeno nel caso in cui abbiano una base territoriale<sup>503</sup>. Laddove

---

<sup>500</sup> Merita rilevare, peraltro, come, quantomeno nelle intenzioni dei costituenti, anche il modello regionale italiano fosse ispirato da una logica di frazionamento del potere politico e, in questo senso, fosse contraddistinto da un ruolo c.d. «frenante» rispetto a possibili derive autoritarie dello Stato, all’epoca talmente vive nella memoria collettiva da non poter essere trascurate. Al riguardo, vedi V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, p. 497.

<sup>501</sup> Al riguardo, vedi A. AMATUCCI, voce *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2002, vol. IV, p. 6-7 che fa espresso riferimento – quanto alla dimensione tecnica dell’adozione di un modello di Stato decentrato e, in particolare, dell’attribuzione dell’autonomia finanziaria agli enti locali – ai principi di efficienza, economicità e produttività.

<sup>502</sup> Nella dottrina di lingua inglese si parla in proposito di «*accountability*», termine che ben rende l’idea di rappresentanti politici che devono «rendere conto» del proprio operato alla collettività di riferimento.

<sup>503</sup> Non può dimenticarsi, al riguardo, che la necessità di offrire adeguata tutela alle minoranze costituisce un principio fermo degli ordinamenti democratici, spesso consacrato anche a

la minoranza abbia dimensioni demografiche e territoriali piuttosto ridotte, la costituzione di uno Stato autonomo ed indipendente potrebbe non essere né auspicabile né ragionevole, cosicché il modello di Stato decentrato costituisce spesso la migliore soluzione in grado di consentire alla minoranza di convivere civilmente in un contesto statale più ampio, garantendo, al contempo, un grado di tutela sufficiente ai peculiari caratteri politici, economici e sociali che contraddistinguono la minoranza stessa. Soluzione questa che, peraltro, si colloca in linea di coerenza con l'affermazione e la promozione del principio di rappresentatività<sup>504</sup>; principio che, unitamente a quello del frazionamento del potere politico, risulta fondante in tutti i modelli di Stato a base decentrata<sup>505</sup>.

**III.2. Pluralità di livelli di governo e pluralità di potestà impositive: cenni sull'autonomia finanziaria e tributaria dei livelli di governo substatali in Italia e negli Stati dell'area comunitaria.** – Elemento essenziale per l'effettiva costruzione di un modello di Stato decentrato – sia esso federale ovvero regionale – è dato dall'attribuzione agli enti rappresentativi dei livelli di governo substatali di gradi sufficientemente elevati di autonomia finanziaria e tributaria. Al riguardo, merita subito precisare la nozione di autonomia finanziaria e quella, collegata ma distinta, di autonomia tributaria, nonché il rapporto in cui queste forme di autonomia si pongono rispetto all'autonomia di indirizzo politico attribuita all'ente territoriale substatale di riferimento e che costituisce il presupposto necessario di qualsiasi modello statale a base decentrata<sup>506</sup>.

L'autonomia finanziaria si identifica nella libertà, più o meno ampia, di cui l'ente gode sul versante della spesa, nel senso che i rappresentanti politici che compongono il livello di governo in questione possono liberamente disporre dei mezzi necessari per l'esercizio delle funzioni attribuite alla competenza dell'ente medesimo<sup>507</sup>. Il rapporto di stretta interdipendenza in cui l'autonomia finanziaria si pone rispetto all'autonomia di indirizzo politico – e, dunque, rispetto alla stessa

---

livello costituzionale, come avviene, ad esempio, in Italia, giusta la previsione recata dall'art. 6 della Costituzione.

<sup>504</sup> In tal senso, vedi anche A. AMATUCCI, voce *Autonomia finanziaria e tributaria*, cit., p. 7, che, con specifico riferimento all'autonomia di carattere finanziario, afferma che “*la componente politica della ratio delle norme che attribuiscono agli enti locali autonomia finanziaria appare [...] dominata dal principio di rappresentatività*”.

<sup>505</sup> Al riguardo, A. FOSSATI, *La teoria economica dei diversi livelli di governo*, cit., afferma che: “*in sintesi, le principali argomentazioni politiche a favore dei livelli di governo subcentrali sono:*

- 1) *permettono un maggior coinvolgimento politico dei cittadini;*
- 2) *inducono un maggior frazionamento del potere politico, e ciò può costituire un limite ad eventuali eccessi di potere e garantire l'ottimo funzionamento della democrazia*”.

<sup>506</sup> Per la definizione classica dell'autonomia locale come autonomo potere di indirizzo politico e politico-amministrativo, vedi V. CRISAFULLI, *Le funzioni costituzionali delle regioni*, in *Corriere amministrativo*, 1949, p. 838; M. S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, vol. IV, p. 464 e ss., nonché G. A. MICHELI, *Autonomia e finanza degli enti locali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1967, p. 524.

<sup>507</sup> In questo senso, vedi, *ex multis*, A. BRANCASI, *Autonomie locali e finanza*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1417, nonché P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, 1994, p. 886-889. Peraltro, la dottrina appena citata ben evidenzia che, nell'ordinamento italiano, è lo stesso art. 5 della Costituzione che consacra l'autonomia «politica» di tutti gli enti locali. Al riguardo, vedi anche F. GALLO, *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1975, p. 252.

esistenza di un modello di Stato articolato in una pluralità di livelli di governo – è intuitiva: non sembra neanche immaginabile un contesto in cui l'ente substatale possa concretamente esercitare le proprie competenze e possa individuare le finalità politiche ritenute di volta in volta più meritevoli al di fuori di un elevato grado di libertà nella determinazione degli impieghi di spesa. Se è vero che la realizzazione dei compiti assegnati alla competenza dell'ente presuppone una qualche forma di impiego delle risorse pubbliche, è evidente che la mancanza di autonomia finanziaria farebbe venire meno l'autonomia di indirizzo politico o, quantomeno, la lascerebbe in vita solo nella forma, deprivandola della sostanza, atteso che la reale ed effettiva individuazione degli obiettivi politici rilevanti avverrebbe al livello di governo – superiore o inferiore rispetto a quello di riferimento – titolare altresì dei poteri decisionali in merito all'impiego delle risorse pubbliche<sup>508</sup>.

L'autonomia tributaria, invece, attiene al versante delle entrate e implica “un'autonomia di scelta quanto alle modalità di reperimento dei mezzi per lo svolgimento delle funzioni di competenza”; autonomia da cui discende “l'esistenza di una potestà impositiva di titolarità dell'ente pubblico territoriale”<sup>509</sup>. Ora, è ben vero che l'autonomia tributaria costituisce, almeno *prima facie*, attributo dell'ente locale non essenziale ai fini dell'effettiva espressione da parte del medesimo ente di un proprio indirizzo politico, posto che i rappresentanti politici che compongono tale livello di governo possono individuare liberamente gli obiettivi politici da raggiungere anche in assenza di una pari libertà sul versante del reperimento delle risorse pubbliche necessarie; risorse che potrebbero essere messe a disposizione da parte di un livello di governo, tendenzialmente di grado superiore<sup>510</sup>. Tuttavia, come la migliore dottrina tributarista ha correttamente rilevato<sup>511</sup>, anzitutto la mancanza di autonomia tributaria non incide sulle diverse forme di autonomia di carattere politico e finanziario solo se e nella misura in cui la dipendenza da soggetti istituzionalmente terzi sul versante delle entrate non si traduca anche in un vincolo relativo alle destinazioni di spesa e, in secondo luogo, l'esistenza di una qualche forma di autonomia tributaria non può che rafforzare l'autonomia politica dell'ente territoriale substatale, evitando appunto quelle

---

<sup>508</sup> Al riguardo, P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, cit., p. 887 afferma – con specifico riferimento al contesto normativo italiano – che “l'autonomia finanziaria, per il ruolo strumentale che ricopre, non può non assurgere a conditio sine qua non perché l'autonomia di indirizzo politico-amministrativo, costituzionalmente garantita agli enti locali, si traduca in azione concreta”. Il medesimo Autore precisa, inoltre, che l'autonomia finanziaria – riferita, come detto nel testo, al versante della spesa – deve comunque intendersi “nella duplice accezione: a) di sufficienza delle entrate rispetto al fabbisogno dell'ente per l'esplicazione delle sue proprie funzioni; b) specularmente, come tendenziale libera autodeterminazione dell'ente medesimo in ordine alla quantificazione e destinazione della spesa”.

<sup>509</sup> Così P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, cit., p. 887. Occorre peraltro rilevare come la recente riforma dell'art. 119 della Costituzione – operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – sembra aver «affievolito» la distinzione tra autonomia finanziaria e autonomia tributaria, laddove il novellato art. 119 dispone, al primo comma, che “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa [sottolineato nostro]”.

<sup>510</sup> Riferisce di tale opinione diffusa P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, cit., p. 888.

<sup>511</sup> Il riferimento è a F. GALLO, *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, cit., p. 253 e a P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, cit., p. 888-889.



pressioni politiche che, in assenza di tale autonomia, l'ente finanziatore potrebbe attuare <sup>512</sup>.

Ciò premesso in linea generale, merita delineare brevemente un quadro d'insieme dell'attuale situazione degli Stati europei con riferimento all'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali substatali. Nel fare ciò, ci sembra opportuno prendere le mosse dall'attuale situazione italiana, in cui, come noto, si è recentemente assistito ad una riforma costituzionale connotata da tratti di forte decentramento del potere legislativo e delle funzioni amministrative.

Anteriormente alle recenti riforme costituzionali e legislative avviate sul finire degli anni Novanta, il nostro modello di Stato era connotato da una struttura fortemente accentrata; impostazione, questa, che lo caratterizzava anche sotto il profilo finanziario e tributario.

Quanto agli enti locali diversi dalle Regioni, l'iniziale separazione della finanza locale rispetto a quella statale – separazione prevista nel 1865 dalla riforma c.d. «Minghetti» – si è progressivamente affievolita nel corso dei decenni. Né la situazione è mutata in modo sostanziale con la riforma tributaria del 1973, in cui bensì furono devolute agli enti locali quote, anche elevate, del gettito di tributi erariali, ma si attribuirono ai medesimi enti poteri normativi tributari estremamente limitati, sostanzialmente attinenti alla fissazione delle aliquote <sup>513</sup>. In tale quadro, il primo segnale di attribuzione di una qualche forma di autonomia tributaria agli enti locali si è avuto con la previsione recata dall'art. 54, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142 che ha riconosciuto ai comuni “*potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe*”; segnale seguito dagli interventi normativi con cui da un lato è stata istituita l'imposta comunale sugli immobili <sup>514</sup> e, dall'altro lato, è stato ampliato il potere regolamentare dei comuni e sono stati trasformati taluni tributi in tariffe <sup>515</sup>. Volendo brevemente accennare alle forme di prelievo tributario da parte degli enti

---

<sup>512</sup> Peraltro, gli stessi F. GALLO, *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, cit., p. 253 e P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, cit., p. 888-889 adducevano a sostegno dell'esistenza di una forma di autonomia tributaria anche motivi squisitamente interni, evidenziando come l'attribuzione di tale autonomia agli enti substatali e, in particolare, alle Regioni avrebbe risposto meglio al (previgente) disegno costituzionale ed avrebbe ben interpretato il ruolo fondamentale attribuito dalla Carta fondamentale alle Regioni. L'esistenza dell'autonomia tributaria si rivela ancor più necessaria e pressante nel vigente quadro costituzionale, in cui, come noto, si è assistito un significativo rafforzamento dei poteri legislativi e amministrativi degli enti territoriali substatali.

<sup>513</sup> Ne riferisce A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, cit., p. 126.

<sup>514</sup> Vedi, al riguardo, l'art. 4 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 e il d. lgs. 30 settembre 1992, n. 504. Peraltro, non può non evidenziarsi come l'istituzione del tributo in questione sia avvenuta ad opera di una legge statale, ciò che contraddice, almeno in una certa misura, l'affermato disegno «autonomistico» e, in particolare, la volontà statale di riconoscere una (seppur limitata) autonomia tributaria ai comuni consacrata nella (di poco precedente) legge n. 142 del 1990. Per le medesime ragioni, suscita perplessità – sotto il profilo sistematico e di corretto esercizio dei poteri normativi tributari – il recente intervento recato dall'art. 1, comma 5, della legge n. 244 del 2007 (legge c.d. «finanziaria 2008») con cui è stata introdotta, sempre ad opera di una legge statale, una (ulteriore) detrazione nella determinazione dell'imposta comunale sugli immobili dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

<sup>515</sup> Il riferimento è agli artt. 52 e ss. del d. lgs. 18 dicembre 1997, n. 446. In ogni caso, per un approfondimento delle problematiche di principio che si pongono nell'ambito della finanza locale rinviamo, per tutti, ad A. GIOVANARDI, *Tributi comunali*, in *Rivista di diritto tributario*, 1999, p. 465-546.

locali – diversi dalle Regioni, giova ribadire – sulle attività produttive, non può non rilevarsi come negli ultimi decenni si sia assistito ad una contrazione dei prelievi di competenza comunale: il caso più rilevante, in questo senso, è da ricondurre all’istituzione dell’IRAP, che, come noto, ha sostituito, tra gli altri, la previgente imposta comunale per l’esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP), tributo comunale che assumeva a presupposto d’imposta “*l’esercizio di imprese, di arti e di professioni, come inteso agli effetti dell’imposta sul valore aggiunto*”<sup>516</sup>. In dottrina<sup>517</sup>, peraltro, si è evidenziato come la prevalenza accordata alle Regioni nel processo di decentramento della potestà impositiva derivi non già da una qualche forma, anche velata, di ostracismo nei confronti dei comuni, bensì dalla consapevolezza da parte del legislatore dell’inadeguatezza dimensionale della maggior parte dei comuni stessi ad essere soggetti efficienti di autonomia tributaria. Con la conseguenza che, allo stato, non sembrano esservi tributi comunali indirizzati direttamente e specificamente ai soggetti che esercitano attività produttive, salva, comunque, la permanenza di diverse forme di prelievo – ora aventi natura tributaria, ora qualificabili come tasse, ora più vicini ai corrispettivi – il cui presupposto ben può essere integrato anche da imprese e società<sup>518</sup>.

Più interessanti risultano le vicende relative alla finanza regionale, che, comunque, hanno origine relativamente recente, essendo legate alla nascita delle Regioni, avvenuta, come noto, negli anni Settanta. In proposito, non può non ricordarsi come l’art. 119 della Costituzione, già nella sua formulazione originaria, sancisse espressamente il principio dell’autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni<sup>519</sup>. In particolare, durante i lavori preparatori della Carta

<sup>516</sup> Così il previgente art. 1, comma 1, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito – con modificazioni – dalla legge 24 aprile 1989, n. 144.

<sup>517</sup> Vedi, al riguardo, N. LUCIANI, *Federalismo fiscale per l’Italia: regioni o comuni*, in *Tributi*, 1997, p. 876.

<sup>518</sup> Il riferimento è alla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, al canone o diritto per la raccolta o depurazione delle acque di rifiuto, al canone per l’occupazione di spazi e aree pubbliche, all’imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, nonché al contributo di edificazione di cui all’art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (legge c.d. «Bucalossi»). In proposito rinviamo ad A. GIOVANARDI, *Tributi comunali*, cit., p. 465-546 e alla bibliografia ivi citata. Per un quadro più recente e per una trattazione approfondita delle novità recate e degli spazi di autonomia consentiti, in *subiecta materia*, dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge c.d. «finanziaria 2007»), vedi V. FICARI, *L’autonomia normativa tributaria degli enti locali e la legge Finanziaria 2007*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 883-912, il quale analizza in particolare l’imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche che ciascun comune può istituire in base all’art. 1, comma 145 della menzionata legge n. 296 del 2006 e accenna all’imposta di soggiorno, istituita dalla Regione Sardegna con la legge 29 maggio 2007, n. 2, ma – merita precisare – con gettito vincolato a favore dei comuni in cui il soggetto passivo soggiorna e, quindi, integra il presupposto d’imposta. Peraltro, come sottolinea lo stesso Autore a p. 906, tale imposta costituisce un “*importante esempio di modello a due livelli [...] nel quale è il legislatore regionale ad istituire un’“imposta” comunale a gettito vincolato nella sua destinazione*”.

<sup>519</sup> In particolare, l’art. 119 della Costituzione – nella formulazione precedente la riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – disponeva che: “*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.*

*Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.*

*Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.*

fondamentale si affermò il principio dell'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni quale regola fondante del «costituendo» regionalismo italiano; autonomia da realizzarsi – quanto al versante tributario – sia per il tramite di tributi assegnati esclusivamente alle Regioni, sia mediante quote di tributi statali. Ciononostante, in sede di istituzione degli enti regionali, prevalse una lettura della disposizione costituzionale volta a sottolineare più l'aspetto dei limiti posti dalle leggi della Repubblica che il potere normativo tributario riconosciuto alle Regioni stesse <sup>520</sup>. Il riferimento è, in particolare, alla ben nota legge finanziaria regionale 16 maggio 1970, n. 281, che, ponendosi in sostanziale difformità dal disegno costituzionale, realizzò una forte compressione dell'autonomia tributaria degli enti regionali, modellando la finanza regionale come finanza di mero trasferimento e conferendo una marcata prevalenza alle risorse acquisite dallo Stato e trasferite alle Regioni rispetto ai tributi propri delle stesse <sup>521</sup>. L'impronta centralista della finanza regionale è rimasta sostanzialmente ferma anche nei decenni seguenti agli anni Settanta, anche negli anni, cioè, in cui cominciavano ad affermarsi forme di decentramento del modello statale e di riconoscimento della potestà impositiva a favore degli enti territoriali diversi dalle Regioni <sup>522</sup>. La migliore conferma in questo senso è data proprio dall'istituzione – nella seconda metà degli anni Novanta – dell'IRAP, imposta il cui gettito affluisce bensì alle casse regionali, ma che, come affermato anche dalla Corte Costituzionale, non costituisce tributo proprio delle Regioni, data *“la circostanza che l'imposta [...] [è] stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, [...] [sono state] espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo”* <sup>523</sup>.

I primi passi verso un modello di Stato decentrato anche sotto il profilo finanziario si sono avuti solo con l'art. 10 della legge delega 13 maggio 1999, n.

---

*La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica”.*

<sup>520</sup> Vedi, al riguardo, S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, p. 336 e ss., secondo il quale i commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost. – nella loro formulazione *ante* riforma – indicavano non già una manifestazione dell'autonomia tributaria delle Regioni, bensì i limiti all'attività legislativa statale. Ne è derivato un sostanziale svuotamento dell'autonomia tributaria delle Regioni. Non a caso, F. TESAURO, *In tema di potestà tributaria delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1987, p. 1610 e ss., ha icasticamente definito tale forma di autonomia come un'“*autonomia inautonoma*”, sottolineando come questa fosse in realtà un fatto meramente simbolico, atteso che l'esercizio della potestà normativa tributaria regionale presupponeva “*forme e [...] limiti*” stabiliti dallo Stato.

<sup>521</sup> Per una (critica) analisi della legge n. 281 del 1970, vedi, per tutti, F. GALLO, *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, cit., p. 252-265.

<sup>522</sup> Per la verità, F. GALLO, *Il federalismo fiscale “cooperativo”*, in *Rassegna tributaria*, 1995, p. 277 evidenzia come il ritorno in auge dell'autonomia tributaria e del principio di responsabilità dei livelli di governo substatali fosse, almeno in parte, di carattere strumentale e tipicamente politico, in «risposta» ai dissesti della finanza locale e alla crescita esponenziale del debito pubblico statale. In questo senso, l'Autore afferma che, quantomeno in una prima fase storica, la predetta rivalutazione “*è stata il frutto non di consapevoli scelte in senso autonomistico, bensì di politiche dirette soprattutto a sgravare il bilancio dello Stato sostituendo parte dei trasferimenti agli enti locali con tributi propri*”.

<sup>523</sup> Così la sentenza della Corte Costituzionale del 26 settembre 2003, n. 296, par. 2 delle considerazioni in diritto. Per un commento di tale sentenza, vedi, *ex multis*, S. F. COCIANI, *Olimpiadi, automobili e tartufi: due strani casi di riqualificazione di tributi regionali propri*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, pt. 2, p. 178-193.

133 e con il relativo decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che, come noto, ha previsto, tra le numerose innovazioni, l'istituzione di un fondo perequativo nazionale, per correggere gli squilibri finanziari tra le Regioni a Statuto ordinario. In questo contesto si è inserito l'ampio dibattito sulle problematiche del c.d. «federalismo fiscale»<sup>524</sup>, a favore di un rafforzamento in chiave autonomistica del modello di riparto finanziario, culminato nella revisione costituzionale dell'art. 119 avvenuta ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>525</sup>. Non è questa la sede per analizzare *funditus* il modello adottato dal legislatore costituzionale del 2001; ci limitiamo ad evidenziare come, nonostante alcune importanti innovazioni<sup>526</sup>, il federalismo fiscale sia finora rimasto sostanzialmente sulla carta, posto che si è ancora in attesa della legge statale che stabilisca i principi fondamentali di “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”<sup>527 528</sup>. Materia, quest'ultima, rientrante nella competenza

<sup>524</sup> Per la definizione della locuzione «federalismo fiscale» – utilizzata per la prima volta dal professore statunitense Musgrave e, successivamente, dal professore, anch'esso statunitense, Oates – rinviamo, senza pretesa di esaustività, ad AA.VV., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. ATRIPALDI – R. BIFULCO, Torino, 2001; G. DELLA CANANEA, *Osservazioni critiche sul “Federalismo fiscale” in Italia*, in AA.VV., *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo. Il federalismo fiscale*, Atti del XII Colloquio italo-tedesco di Diritto pubblico, tenutosi a Parma l'11 e 12 giugno 2004, a cura di G. SANVITI, Parma, 2004, p. 139-165; F. GALLO, *Il federalismo fiscale “cooperativo”*, cit., p. 275-284; F. GALLO, voce *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996; G. POLA, *Federalismo fiscale, oggi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 1063-1082. Vedi anche C. AMICONI, *Quale federalismo?*, in *Enti pubblici*, 1998, p. 210-216, il quale riporta – a p. 215, nota n. 39 – la precisazione del prof. Antonio Baldassarre, che stigmatizzava, da un punto di vista lessicale, l'utilizzo della locuzione «federalismo fiscale», affermando, viceversa, l'opportunità di parlare, sulla base del disegno costituzionale, di «regionalismo fiscale».

<sup>525</sup> Il testo dell'art. 119 della Costituzione, a seguito delle modifiche recate dall'art. 5 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dispone che: “*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

*I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.*

*La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.*

*Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.*

*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*

*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.*

<sup>526</sup> Sotto il profilo generale – e, in particolare, con riferimento alle nozioni di autonomia finanziaria e autonomia tributaria – vedi la precedente nota n. 509.

<sup>527</sup> Così sia l'art. 117, comma 3, sia l'art. 119, comma 2, della Costituzione.

<sup>528</sup> Proprio in vista della predisposizione della legge statale contenente i principi fondamentali in materia di “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, l'art. 3 della legge n. 289 del 2002 aveva istituito l'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale (c.d.

legislativa concorrente di Stato e Regioni e che contribuisce – insieme alla Costituzione ed ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali – a limitare l’autonomia tributaria in senso stretto delle Regioni, la potestà, cioè, di queste ultime di stabilire e applicare tributi propri <sup>529</sup>.

---

«ACoFF»), con il compito di indicare al Governo “i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli artt. 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione”. L’ACoFF ha elaborato diverse ipotesi attuative, articolando la propria attività in tredici gruppi di lavoro, ai quali hanno partecipato, oltre ai suoi membri, i componenti del Comitato tecnico-scientifico e del Comitato istituzionale, nonché esperti interni ed esterni alla Pubblica Amministrazione per un totale di oltre cento tecnici. La relazione finale della Commissione ed i relativi documenti allegati sono reperibili sul relativo sito *internet* al seguente indirizzo:

[http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione\\_attivita\\_commissione/relazione\\_attivita\\_svolt\\_a.html](http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione_attivita_commissione/relazione_attivita_svolt_a.html). Per una sintesi dei predetti documenti, vedi E. CARUSO – A. FONTANA – F. PETRINA – L. RICCI, *Sintesi dei principali documenti prodotti dall’Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 8-51. Per alcune considerazioni, vedi L. ANTONINI, *L’Alta Commissione e l’esigenza del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2006, 1233-1256; P. GIARDA, *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 94-129; A. MAJOCCHI – G. MURARO, *Verso l’attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 3-7; G. VITALETTI, *Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell’Alta Commissione*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 52-78. Vedi anche A. ZANARDI, *Federalismo fiscale: tutto rinviato*, in AA.VV., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, a cura di M. C. GUERRA – A. ZANARDI, Bologna, 2006, p. 129-156.

<sup>529</sup> Per approfondimenti sulle diverse problematiche poste dalle disposizioni costituzionali in tema di «federalismo fiscale», vedi soprattutto i numerosi scritti del prof. Franco Gallo e, in particolare, F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2002, p. 585-606; F. GALLO, *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Rassegna tributaria*, 2002, p. 2007-2014; F. GALLO, *Quando l’attuazione del federalismo fiscale?*, in *Rivista di diritto tributario*, 2003, p. 387-394; F. GALLO, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 1033-1045. Vedi anche L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2004, p. 400-437; L. ANTONINI, *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, a cura di L. ANTONINI, Milano, 2005, p. 45-93; A. CEPPEARULO, *Il federalismo fiscale*, in *Rivista dei tributi locali*, 2004, p. 39-52; E. DELLA VALLE, *I limiti costituzionali alla sovrapposizione di tributo erariale e tributo locale: capacità contributiva e coordinamento finanziario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1994, p. 593-630; A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rassegna tributaria*, 2006, p. 245-262; V. FICARI, *Prime note sull’autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale (e della Sardegna, in particolare)*, in *Rassegna tributaria*, 2001, p. 1284-1314; M. C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 683-725; F. MOSCHETTI, *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, in *Rivista di diritto tributario*, 2002, p. 227-253; I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 153-165; R. PEREZ, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 78-101; F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1233-1247; C. PREZIOSI, *I nuovi poteri tributari delle autonomie locali*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 557-589; G. SELICATO, *La nuova autonomia degli enti territoriali*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2006, p. 1177-1212. Un aspetto di estremo interesse, sotto il profilo generale, è quello relativo al rapporto tra le norme in tema di federalismo fiscale e la previsione costituzionale recata dall’art. 23 della Costituzione che sancisce il principio di riserva di legge (anche) in materia tributaria. Al riguardo, vedi A. FANTOZZI,

Con riferimento al (progetto di) federalismo fiscale italiano, ciò che in questa sede merita maggiormente sottolineare riguarda la sua caratterizzazione in senso cooperativo e solidaristico<sup>530</sup>, ciò che lo accomuna all'esperienza dei maggiori Stati europei. Il riferimento è, in particolare, al federalismo fiscale attuato nella Repubblica Federale Tedesca, dove si distinguono quattro diversi livelli di governo – il Governo federale centrale (*Bund*), gli Stati (*Länder*), le Province (*Landkreise*) ed i Comuni – tra i quali operano meccanismi redistributivi sia verticali sia orizzontali<sup>531</sup>; meccanismi che hanno consentito, tra l'altro, di risollevarne le sorti dei cinque nuovi *Länder* dell'ex Repubblica Democratica Tedesca, entrati nella federazione dopo la riunificazione e che presentavano un elevato fabbisogno finanziario dovuto alle diseconomie prodotte dalle politiche dei governi socialisti. Peraltro, non può non rilevarsi come il modello di federalismo fiscale cooperativo non solo sia stato adottato da Stati europei diversi da Italia e Germania – sol che si pensi, ad esempio, agli articolati meccanismi di trasferimento esistenti nel regionalismo asimmetrico spagnolo<sup>532</sup> – ma cominci a

---

*Riserva di legge e nuovo riparto della potestà impositiva in materia tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 3-50; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, cit.; A. GIOVANNINI, *Normazione regionale in materia tributaria*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1165-1175; L. PERRONE, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, p. 1173-1189.

<sup>530</sup> Accennando ad un aspetto che, in questa sede, non può esaminarsi *funditus*, i modelli di federalismo fiscale sono sostanzialmente due e si definiscono, rispettivamente, «competitivo» e «cooperativo o solidaristico». Il federalismo fiscale di tipo «competitivo» prevede per ciascun livello di governo la possibilità di istituire qualsiasi tipo di tributo su qualsiasi base imponibile senza dover rispettare le ripartizioni ed i limiti imposti dalle leggi di grado superiore. Questo modello comporta una frammentazione dei sistemi tributari, con conseguente moltiplicazione dei tributi e maggiori costi per le Amministrazioni e per i contribuenti; inoltre, un tale sistema può generare un'accentuata disuguaglianza dei cittadini delle varie comunità nel grado di soddisfacimento dei bisogni essenziali. Di segno opposto è il federalismo fiscale di tipo «cooperativo o solidaristico», il quale prevede un sistema perequativo in grado di compensare mediante trasferimenti le diversità delle risorse tra le varie entità territoriali, cosicché siano assicurati a tutti i cittadini i beni ed i servizi pubblici essenziali. Sulla maggiore rispondenza del federalismo fiscale «cooperativo» al nostro consolidato impianto costituzionale e, in particolare, al principio di solidarietà consacrato nell'art. 2 della Costituzione, vedi, per tutti, F. GALLO, *Il federalismo fiscale "cooperativo"*, cit., p. 275-284, nonché F. GALLO, voce *Federalismo fiscale*, cit.

<sup>531</sup> La perequazione verticale avviene attraverso la facoltà riservata al *Bund* di ripartire un quarto della quota d'imposta sul valore aggiunto spettante ai *Länder* a quei *Länder* dotati di minori capacità finanziarie, in modo che ciascuno Stato riceva almeno il 92 per cento delle entrate fiscali medie di tutti i *Länder* federali. La perequazione orizzontale, invece, si realizza mediante la ripartizione, disposta con legge approvata dal *Bundesrat*, di una parte dei proventi dei *Länder* più ricchi a favore di quelli più poveri. Sul federalismo fiscale tedesco, vedi, per tutti, H.-J. BLANKE, *Le finanze pubbliche nel federalismo*, in AA.VV., *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo. Il federalismo fiscale*, Atti del XII Colloquio italo-tedesco di Diritto pubblico, tenutosi a Parma l'11 e 12 giugno 2004, a cura di G. SANVITI, Parma, 2004, p. 170-188; G. FÄRBER, *La costituzione finanziaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, p. 193-246; J. WOELK, *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, p. 247-271; J. WOELK, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in AA.VV., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. ATRIPALDI – R. BIFULCO, Torino, 2001, p. 187-213.

<sup>532</sup> Sul federalismo fiscale spagnolo, vedi, *ex multis*, J. L. R. ALVAREZ – A. GONZALEZ ALONSO, *Il finanziamento delle Comunità Autonome in Spagna*, in AA.VV., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. ATRIPALDI – R. BIFULCO, Torino, 2001, p. 215-

farsi strada anche nell'unico importante modello di federalismo fiscale competitivo attualmente esistente, vale a dire quello statunitense. Posto che, allo stato, il federalismo fiscale statunitense risulta ancora fortemente caratterizzato in senso competitivo – e risultano ben evidenti tutti i «difetti» di tale modello, quali la sovrapposizione tra imposte federali, statali e locali fondate sul medesimo presupposto, la concorrenza fiscale orizzontale tra Stati ed enti locali, nonché la forte dipendenza dei sistemi finanziari locali dalla ricchezza e dal reddito prodotto nel territorio – occorre evidenziare come, anche in tale contesto di forte competizione, siano sempre più presenti elementi di cooperativismo, simboleggiati, in particolare, dai cc.dd. «*grants-in-aid*», che – come è stato correttamente osservato – “*hanno contribuito in modo decisivo alla trasformazione del federalismo americano, collaudando moduli di collaborazione intergovernativa, nei quali, in vista del «general welfare», lo Stato federale si arroga il potere di identificare national purposes e di pilotare l'azione degli Stati e/o degli enti locali verso il perseguimento dei suddetti obiettivi*”<sup>533</sup>.

**III.3. Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali tra impulsi e vincoli di natura comunitaria ed internazionale: lo scenario attuale.** – Delineati, seppur nel modo conciso richiesto dalla nostra trattazione, i profili essenziali del modello di Stato decentrato con riferimento alla dimensione sia politico-istituzionale sia finanziaria e tributaria, occorre ora analizzare le interrelazioni tra il predetto modello di Stato ed il diritto comunitario, prestando particolare attenzione agli aspetti di natura tributaria.

In linea generale, occorre subito evidenziare che, allo stato, la collocazione dei livelli di governo substatali nel quadro comunitario risente, ancora e in modo determinante, dell'originaria impostazione internazionalistica della CEE. In termini più chiari, la originaria conformazione della CEE quale accordo internazionale tra Stati sovrani ha fatto sì che agli enti substatali non fosse riconosciuta soggettività autonoma e che unico interlocutore delle istituzioni comunitarie e – soprattutto – unico responsabile dei pertinenti obblighi fosse, da sempre, lo Stato membro<sup>534</sup>. In quest'ottica si inquadra la libertà – o, come è stata definita, la “*fondamentale «indifferenza»*”<sup>535</sup> – concessa dalle istituzioni

---

244; L. ANTONINI – M. BARBERO – A. PIN, *La legge organica spagnola sulla finanza delle Comunità Autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2005, p. 87-122; C. F. MOLINA DEL POZO, *Sussidiarietà e finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: alcune considerazioni in un dibattito aperto*, in AA.VV., *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di A. MAJOCCHI – D. VELO, Padova, 1999, p. 141-167.

<sup>533</sup> Così A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 44.

<sup>534</sup> Al riguardo, vedi, *ex multis*, la sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2000, relativa alla causa C-424/97, *Haim*. Per un commento (critico) della sentenza vedi M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 238 e ss.

<sup>535</sup> Così M. CARTABIA – V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G. F. CARTEI e D. U. GALETTA, parte generale, tomo II, Milano, 2007, p. 994. La stessa prof.ssa Marta Cartabia si era espressa nel medesimo senso già nel suo precedente scritto M. CARTABIA, *Le Regioni italiane e l'Europa*, in M. CARTABIA – J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000, p. 199.

comunitarie agli Stati membri con riferimento al riparto interno delle competenze tra Stato e livelli di governo substatali, cui corrisponde, simmetricamente, la non invocabilità da parte statale del predetto riparto al fine di giustificare eventuali inosservanze degli obblighi previsti dal diritto comunitario, di rango sia primario sia derivato. Alla luce di ciò, si è sostenuta la difficoltà di far riferimento ad “*un vero e proprio modello regionale europeo, dato che ognuno degli Stati membri opera le sue scelte in ordine all’entità e al tipo di autonomia riconosciuta alle istituzioni regionali e locali*” e che “*i modelli seguiti nei processi di decentramento in corso si differenziano molto l’uno dall’altro*”<sup>536</sup>.

Nonostante la predetta estraneità delle istituzioni comunitarie rispetto al riparto di competenze interno agli ordinamenti statali, non può trascurarsi la significativa e progressiva consapevolezza da parte delle medesime istituzioni della c.d. «questione regionale»; consapevolezza sviluppatasi parallelamente all’evoluzione del processo di integrazione economica tra gli Stati membri ed al passaggio – ampiamente descritto in precedenza<sup>537</sup> – da mera unione doganale ad unione economica e monetaria (ed, eventualmente, ad unione politica). Resta fermo che molta (ed irta di difficoltà) è ancora la strada da percorrere verso la creazione di quell’«Europa delle Regioni» da più parti auspicata in sede sia teorica<sup>538</sup>, sia istituzionale<sup>539</sup>; tuttavia non può non tenersi conto della rilevanza acquisita dai livelli di governo substatali nel generale sviluppo delle politiche comunitarie. Il riferimento è non solo alle innovazioni introdotte con il Trattato di Maastricht – relative, in particolare, all’istituzione del Comitato per le Regioni e alla mutata composizione del Consiglio dell’Unione europea, per cui si consente che il rappresentante di livello ministeriale sia un esponente regionale – ma, più in generale, agli effetti indiretti prodotti dalle norme comunitarie sui rapporti tra governi centrali e territoriali. A tale ultimo proposito, è ben vero che si è trattato spesso di effetti «limitativi» delle competenze regionali e locali<sup>540</sup>; tuttavia, non

<sup>536</sup> Così M. CARTABIA – V. ONIDA, *Le Regioni e l’Unione europea*, cit., p. 994.

<sup>537</sup> Al riguardo, vedi il precedente par. I.2.

<sup>538</sup> Al riguardo, vedi, per tutti, V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, p. 7 e ss. In senso dubitativo, vedi A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1414 e ss.

<sup>539</sup> Il riferimento è, in particolare, a numerose risoluzioni del Parlamento europeo – vedi, *ex multis*, la risoluzione del 18 novembre 1988 sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle Regioni, la risoluzione del 21 novembre 1990 sul principio di sussidiarietà, la risoluzione del 22 novembre 1990 sulla strategia del Parlamento europeo in vista dell’Unione politica e la risoluzione del 23 ottobre 1991 sulle relazioni della Comunità con le Regioni – alla dichiarazione comune del Consiglio, della Commissione e del Parlamento del 19 giugno 1984 sull’esigenza di associare le Regioni al processo decisionale comunitario, nonché alla “*Carta comunitaria della regionalizzazione*” del 17 novembre 1988, anch’essa in tema di partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario.

<sup>540</sup> In proposito, vedi M. CARTABIA – V. ONIDA, *Le Regioni e l’Unione europea*, cit., p. 995-998, laddove ben si distinguono gli effetti indiretti cc.dd. «casuali» del diritto comunitario sulle competenze regionali – frutto della competenza (anche) delle istituzioni comunitarie nella materia di riferimento – dagli effetti (sempre indiretti) ma «voluti», derivanti da precise scelte operate dalle istituzioni comunitarie in punto di attribuzione della competenza in un determinato settore (esemplificativo in questo senso è stato il caso dei programmi integrati mediterranei, con riferimento ai quali la normativa comunitaria prevedeva un coinvolgimento diretto delle Regioni interessate nelle azioni comunitarie). Nello scritto si rileva, peraltro, che, salvo poche eccezioni (tra cui quella dei programmi integrati mediterranei), gli effetti indiretti del diritto comunitario sono tendenzialmente limitativi delle competenze regionali.



può ignorarsi che proprio tali limitazioni e tali «intrusioni» nelle sfere di competenza regionali hanno condotto ad una progressiva acquisizione di consapevolezza da parte tanto delle istituzioni comunitarie quanto dei governi centrali della necessità di dare spazio e voce alle istanze regionali nell'ambito del processo decisionale comunitario. È proprio in quest'ottica che deve leggersi la recente riforma costituzionale italiana che ha previsto, tra l'altro, una maggiore partecipazione delle Regioni alla fase c.d. «ascendente» di formazione degli atti comunitari e di elaborazione delle pertinenti politiche<sup>541</sup>, come attuata dalle recenti leggi 5 giugno 2003, n. 131 (legge c.d. «La Loggia») e – soprattutto – 4 febbraio 2005, n. 11 (legge c.d. «Buttiglione»).

A livello sistematico, poi, non può sottovalutarsi il ruolo ricoperto dal principio di sussidiarietà, inserito, come detto, nel quadro dei principi comunitari dal Trattato di Maastricht. Anche a tale proposito, va rilevato che l'influenza di tale principio sulla progressiva affermazione dell'autonomia dei livelli di governo territoriali non è stata diretta, ma indiretta e di respiro più generale. In effetti, è fuori discussione che l'ambito applicativo del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5, par. 2, del Trattato CE non ricomprende le Regioni e, più in generale, i livelli di governo substatuali, posto che esso concerne esclusivamente il «riparto delle competenze»<sup>542</sup> tra Stati membri e istituzioni comunitarie. Ciononostante, occorre altresì inquadrare l'affermazione del principio di sussidiarietà all'interno del diritto comunitario in un'ottica internazionale più ampia. A tale ultimo proposito, particolare rilievo assume, a nostro avviso, la «*Carta europea delle autonomie locali*», adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439. Non è questa la sede per trattare *funditus* delle diverse problematiche che le previsioni della predetta Carta pongono<sup>543</sup>, tra cui riveste carattere preminente il tema della diretta applicabilità di queste ultime, a prescindere, cioè, da interventi integrativi di fonte statale. Sotto un profilo generale, ci limitiamo ad osservare come gli Stati dell'area europea, anche prima dell'Atto unico europeo del 1986 e del Trattato di Maastricht del 1992, avessero ben presente l'importanza del ruolo dei livelli di governo substatuali, considerati componenti essenziali della struttura statale democratica e strumento di diretta realizzazione dell'obiettivo della diretta partecipazione dei cittadini alla gestione della *res publica*. Sotto questo profilo, infatti, lo strumento internazionale in parola assume rilievo non solo (e non tanto) in quanto antesignana espressione del principio di sussidiarietà nei rapporti tra governo centrale ed enti territoriali, ma, soprattutto, quale forma di consacrazione e valorizzazione a livello internazionale

---

<sup>541</sup> Al riguardo, rinviamo, per tutti, a M. CARTABIA – V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, cit., p. 1010-1020 ed alla bibliografia ivi citata.

<sup>542</sup> Utilizziamo tale locuzione al fine di instaurare un parallelismo rispetto alla questione del riparto delle competenze Stato-Regioni, ben consapevoli, tuttavia, che il principio di sussidiarietà previsto dal Trattato CE attiene, più propriamente, all'esercizio dei poteri conferiti alle istituzioni comunitarie nelle materie di competenza concorrente tra Stati membri e CE e che, come tale, si pone quale *posterius* logico e giuridico rispetto all'individuazione dei settori di competenza comunitaria.

<sup>543</sup> In proposito, rinviamo ad I. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1992, p. 1178-1189, nonché a V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la «Carta europea delle autonomie locali»*, in *Foro amministrativo*, 1995, p. 2124-2135.

del ruolo dei livelli di governo substatuali nella costruzione della democrazia e nella garanzia al cittadino di diritti e libertà nelle collettività locali. Date le finalità del Consiglio d'Europa – attivo, come noto, soprattutto nell'ambito della tutela dei diritti umani – la Carta si sofferma principalmente sulla necessità che le autonomie locali godano di un adeguato grado di autonomia sotto il profilo sia dell'indirizzo politico – e che, quindi, tali enti, dotati di organi democraticamente eletti <sup>544</sup>, possano compiere le proprie scelte e perseguire i propri obiettivi indipendentemente dagli indirizzi del governo centrale – sia normativo, che si esplicita nella potestà conferita agli enti territoriali di emanare norme dotate di valore giuridico nel contesto dell'ordinamento generale. Quanto al principio di sussidiarietà, poi, la sua enunciazione contenuta nell'art. 4, par. 3, della Carta europea delle autonomie locali ha sicuramente influenzato il processo normativo non solo comunitario – in cui, come già rilevato, il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra CE e Stati membri – ma anche nazionale, atteso che il disposto della Carta già prefigurava l'applicazione di detto principio anche ai fini della ripartizione interna delle competenze tra Stato ed enti territoriali substatuali; obiettivo, quest'ultimo, cui il legislatore italiano è approdato, peraltro con esclusivo riferimento all'attribuzione delle funzioni amministrative, solo con la recente riforma costituzionale del Titolo V della Carta fondamentale.

Le descritte istanze, comunitarie ed internazionali, di progressiva affermazione delle autonomie locali hanno, evidentemente, positivamente influenzato anche lo sviluppo di modelli di federalismo fiscale: come detto in precedenza, l'attribuzione da parte del governo centrale di un sufficiente grado di autonomia finanziaria e tributaria ai livelli di governo substatuali si pone non già quale obiettivo da perseguire in sé, bensì quale strumento necessario per assicurare effettivamente l'autonomia politica ed istituzionale dell'ente di riferimento. Del resto, questa è l'impostazione adottata anche dalla Carta europea delle autonomie locali, dal cui art. 9 “*si deduce [...] che ad un sistema policentrico corrisponde necessariamente un sistema finanziario e fiscale decentrato, per l'attuazione del quale ciascun ordinamento dovrà riconoscere agli enti locali una quota più che significativa di risorse proprie e non trasferite, anche per responsabilizzare le scelte degli amministratori locali, commisurate alle effettive necessità dei cittadini stanziati sull'ente territoriale di riferimento*” <sup>545</sup>.

Dal quadro sin qui tratteggiato discende che, in ambito sia comunitario sia internazionale, si è acquisita consapevolezza della crescente e progressiva affermazione del modello di Stato decentrato, soprattutto nell'area europea. In quest'ottica, ci sembra che la normativa comunitaria costituisca non già un vincolo nei confronti degli Stati membri, quanto piuttosto un'opportunità, un

---

<sup>544</sup> Si tenga presente che l'art. 3 della Carta prevede la seguente definizione di autonomia locale: “*Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur populations, une partie importante des affaires publique. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composées de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens au referendum ou a toute autre forme de participation directe des citoyens la ou elle est permise par la loi* [sottolineato nostro]”.

<sup>545</sup> Così V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la «Carta europea delle autonomie locali»*, cit., p. 2128.

«impulso» verso l'adozione di tale modello di Stato <sup>546</sup>. In altri termini, nessuna previsione comunitaria impone agli Stati membri di organizzare il rispettivo archetipo costituzionale secondo modelli regionali o federali, tuttavia, qualora lo Stato membro operi una tale scelta, il Trattato CE certamente non si frappone quale ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo, essendosi, anzi, dotato di strutture istituzionali <sup>547</sup> ed avendo adottato linee di azione nell'ambito delle pertinenti politiche <sup>548</sup> che incoraggiano l'adozione di modelli di Stato decentrato. Se così è, ben si coglie la spinta propulsiva della disciplina comunitaria, che ci sembra costituire, appunto, più un (tenue) impulso, che non un vero e proprio vincolo. Se proprio, poi, si volesse individuare un profilo di vincolatività della disciplina comunitaria, si potrebbe sostenere che il descritto quadro istituzionale e normativo produce un effetto fortemente dissuasivo nei confronti di eventuali «ritorni al passato»: il principio di irreversibilità degli obiettivi raggiunti a livello comunitario tende infatti a scoraggiare eventuali «retromarce» da parte di Stati che, dopo aver scelto un modello di Stato decentrato, intendano tornare a modelli di tipo accentrato <sup>549</sup>.

Ciò detto quanto al ruolo propulsivo del generale impianto comunitario con riferimento all'adozione di modelli di Stato decentrato, occorre rilevare che la stessa normativa europea costituisce anche un limite all'esplicazione del (più o meno elevato) grado di autonomia concesso dai governi centrali agli enti territoriali substatuali. Posto che, come accennato in precedenza, la costruzione di un modello di Stato effettivamente decentrato presuppone il riconoscimento agli enti rappresentativi dei livelli di governo substatuali di una qualche forma di autonomia tributaria, merita analizzare i vincoli che il diritto comunitario pone nei confronti (anche) di tale forma di autonomia <sup>550</sup>. In proposito, merita subito precisare che tali vincoli – con il contenuto che si analizzerà nei seguenti paragrafi

---

<sup>546</sup> L'esistenza di un vero e proprio vincolo in senso giuridico sembra più facilmente ipotizzabile in relazione alla Carta europea delle autonomie locali, che, comunque, è connotata da taluni elementi di debolezza, tra cui, principalmente, la presenza di disposizioni che consentono una vincolatività «*a la carte*» delle norme della Carta stessa e – soprattutto – l'inesistenza di sistemi idonei a verificarne l'osservanza da parte degli Stati membri.

<sup>547</sup> Il riferimento è, evidentemente, al Comitato per le Regioni, introdotto dal Trattato di Maastricht e disciplinato dagli artt. 263 e ss. del Trattato CE.

<sup>548</sup> Sol che si pensi, a titolo puramente esemplificativo, all'importanza dei contesti locali nella politica degli aiuti di Stato; espressione, quest'ultima, che si giustifica in quanto la normativa in tema di aiuti di Stato, lungi dal contenere solo un rigido divieto, rappresenta anche un ambito in cui le istituzioni comunitarie – e, in particolare, la Commissione – sviluppano azioni cc.dd. «positive» (vedi, in proposito, anche il precedente par. I.4.3 e il successivo par. III.3.2).

<sup>549</sup> In questo senso, si potrebbe forse sostenere che il coinvolgimento dei livelli di governo substatuali nel processo decisionale comunitario, oltre ad essere garantito – come in Italia – da norme interne anche di rango costituzionale, sia entrato a far parte del c.d. «*acquis communautaire*». Sul principio di irreversibilità e sull'*acquis communautaire*, vedi il precedente par. I.4.1 e la precedente nota n. 71. È chiaro, peraltro, che eventuali previsioni normative inserite nel Trattato CE non potrebbero che rafforzare tale argomentazione, nel senso di considerare il ruolo (e, dunque, l'autonoma esistenza) delle collettività locali quale patrimonio della complessiva azione comunitaria.

<sup>550</sup> Per un'analisi del rapporto tra modelli di Stato decentrati, autonomia tributaria dei livelli di governo substatuali e normativa comunitaria, vedi *in primis* il contributo di C. SACCHETTO, *Federalismo fiscale tra modelli esteri e vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 645-666, nonché, successivamente, F. SAPONARO, *L'armonizzazione fiscale e il ruolo delle autonomie locali nel sistema pre-federale europeo*, in *Rivista di diritto tributario*, 2002, p. 1037-1093.

– incidono su tutte le diverse manifestazioni dell'autonomia tributaria degli enti medesimi. Con la conseguenza che questi ultimi dovranno tener conto delle previsioni e dei principi del diritto comunitario<sup>551</sup> non solo in relazione alle forme più piene di esplicazione della predetta autonomia – il riferimento è, volendo riprendere la classificazione accolta dal legislatore italiano della riforma costituzionale, ai tributi qualificabili come “*propri*” ex art. 119, secondo comma, della Costituzione – ma anche in relazione a quelle ipotesi in cui lo spazio di autonomia concesso dal governo centrale sia più limitato, come accade – ad esempio e sempre volendo restare in ambito italiano – con riferimento al potere di variazione dell'aliquota IRAP ex art. 16, comma 3, del d. lgs. n. 446 del 1997.

Nell'esame che segue dei vincoli di matrice comunitaria, ci sembra opportuno prendere le mosse dal nucleo normativo centrale del Trattato CE – costituito, come noto, dalle previsioni in tema di libertà fondamentali – anche alla luce delle interpretazioni fornite dai giudici comunitari.

*III.3.1. Autonomia tributaria dei livelli di governo substatali e vincoli derivanti dai principi in tema di libertà fondamentali.* – In termini generali, la normativa comunitaria si atteggia nei confronti della (e condiziona la) autonomia tributaria degli enti territoriali substatali in modo simile a quel che avviene rispetto alla sovranità fiscale statale. Ribadendo in questa sede quanto già osservato in precedenza a proposito del rapporto tra istituzioni comunitarie e Stati membri in ambito fiscale<sup>552</sup>, le norme del Trattato CE non si interessano direttamente del potere normativo tributario conferito agli enti rappresentativi dei livelli di governo locali, data la rilevanza meramente strumentale dei profili fiscali, considerati, tendenzialmente, solo quale possibili cause di distorsione del corretto funzionamento del mercato comune in assetto concorrenziale. Un profilo che segna una netta differenza rispetto al rapporto tra CE e Stati membri attiene alla responsabilità: mentre con riferimento allo Stato sussiste una coincidenza tra il soggetto pubblico che esercita il potere normativo tributario e quello che risponde di eventuali violazioni delle previsioni comunitarie commesse, in relazione agli enti territoriali substatali si assiste ad una dissociazione, atteso che sono questi ultimi ad esercitare il potere normativo entro gli spazi di autonomia di volta in volta consentiti, ma la responsabilità a livello comunitario resta comunque in capo allo Stato membro in cui gli enti sono inseriti<sup>553</sup>.

Ciò premesso in linea estremamente generale, il profilo che distingue il contenuto dei vincoli di matrice comunitaria nei confronti delle autonomie locali rispetto a quel che accade per lo Stato si collega alla limitazione dell'ambito territoriale delle prime ed al loro inserimento in un contesto statale. Tale profilo, che merita un'analisi approfondita per i suoi risvolti estremamente rilevanti,

---

<sup>551</sup> Con l'ulteriore precisazione che, quanto al contesto italiano, il novellato art. 117, primo comma, della Costituzione inserisce espressamente “*i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*” tra quelli cui resta soggetta la potestà legislativa non solo statale, ma anche regionale.

<sup>552</sup> In proposito, vedi, in generale, il precedente par. I.3.

<sup>553</sup> Proprio in quest'ottica si giustifica il potere sostitutivo riconosciuto allo Stato dal novellato art. 120, secondo comma, della Costituzione, giusta il quale “*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto [...] della normativa comunitaria*”, sia pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

emerge con particolare evidenza nell'interpretazione delle norme in tema di libera circolazione delle merci, e ciò sia in quei casi in cui si tratti di assicurare la libertà dei traffici commerciali interni agli Stati membri, sia nelle fattispecie in cui le norme tributarie possano costituire un indebito ostacolo all'ingresso dei beni nel (ma, in ipotesi, anche all'uscita degli stessi dal) territorio comunitario.

Prendendo le mosse dalle fattispecie di commercio intrastatale, ricordiamo che le norme del Trattato CE attinenti alla creazione ed al mantenimento dell'unione doganale comunitaria impongono l'eliminazione dei dazi doganali all'importazione ed all'esportazione e di tutte le tasse di effetto equivalente a tali dazi<sup>554</sup>. Come detto, l'individuazione della nozione di tassa di effetto equivalente si deve, prevalentemente, all'attività interpretativa della Corte di giustizia, che, nel valorizzare gli effetti della misura statale, ne ha precisato gli elementi costitutivi, rappresentati da un lato dalla sua natura pecuniaria e, dall'altro lato, dalla sua applicazione alle merci *“in ragione del fatto che esse varcano la frontiera”*<sup>555</sup>. In base ad un'interpretazione letterale, il termine frontiera dovrebbe indicare le sole frontiere statali, atteso che il divieto di dazi doganali e tasse di effetto equivalente sancito dagli artt. 23 e 25 del Trattato CE è specificamente riferito agli scambi *“tra gli Stati membri”*. Tuttavia, a partire dalla famosa sentenza *Legros* – relativa alla legittimità del c.d. *«octroi de mer»* imposto in connessione con l'ingresso dei beni in alcuni dipartimenti di oltremare (cc.dd. «DOM») francesi – ha affermato, in modo invero piuttosto sibillino, che *“un'imposta riscossa ad una frontiera regionale per il fatto dell'introduzione di beni in una regione di uno Stato membro costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle merci di gravità almeno pari a quella di un'imposta riscossa alla frontiera nazionale a causa dell'introduzione dei prodotti nel complesso del territorio di uno Stato membro”* e, in linea generale, che *“il pregiudizio arrecato da siffatta imposta regionale all'unitarietà del territorio doganale comunitario non è sminuito dalla circostanza che essa colpisce del pari le merci provenienti da altre parti del territorio dello Stato membro di cui trattasi”*<sup>556</sup>. Il predetto orientamento

<sup>554</sup> Vedi, in particolare, il precedente par. I.4.1.

<sup>555</sup> Così la citata sentenza del 17 settembre 1997, relativa alla causa C-347/95, *UCAL*, par. 18. Vedi anche la giurisprudenza menzionata nella precedente nota n. 72.

<sup>556</sup> Così la sentenza del 16 luglio 1992, relativa alla causa C-163/90, *Administration des douanes et*

*droits indirects c. Leopold Legros e altri*, par. 16-17. Probabilmente, il mutamento di indirizzo contenuto nella sentenza *Legros* è, almeno in parte, da ricondursi alla forte influenza esercitata sui giudici comunitari dalla posizione particolarmente netta assunta dall'Avvocato generale Jacobs, nelle conclusioni del 21 novembre 1991 relative a tale causa. Il par. 26 di tali conclusioni così recitava: *“Da ciò [i.e., dall'indirizzo interpretativo di segno opposto e (fino ad allora) consolidato della Corte di giustizia, incline ad applicare il divieto di tasse di effetto equivalente ai soli tributi imposti in connessione con il passaggio di una frontiera statale], a mio parere, non consegue [...] necessariamente che le disposizioni del Trattato in materia di tasse di effetto equivalente non trovino applicazione nei riguardi di dazi imposti da una regione di uno Stato membro su merci importate da altri Stati membri. La Corte ha infatti chiaramente precisato, nella sentenza Sociaal Fonds Diamantarbeiders [i.e., nella sentenza del 1° luglio 1969, relativa alle cause riunite C-2/69 e C-3/69, Sociaal Fonds Diamantarbeiders c. S.A. Ch. Brachfeld and sons e Chougol Diamond Co.], che il Trattato ha inteso “dare alla norma dell'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente portata ed effetto generali, onde garantire la libera circolazione delle merci”. Io ritengo che l'unione doganale contemplata all'art. 9 prefiguri un territorio all'interno del quale non sussistano in nessun luogo siffatti dazi o tasse equivalenti. Sarebbe a mio parere in contrasto con le finalità del Trattato considerare il divieto di tasse di*

interpretativo è stato poi confermato e meglio giustificato nelle sue argomentazioni fondanti nella sentenza *Lancry*<sup>557</sup>, anch'essa relativa al menzionato «*octroi de mer*» francese<sup>558</sup>, in cui la Corte ha affermato che “*poiché il principio dell'unione doganale si estende al complesso degli scambi di merci, come previsto dall'art. 9 del Trattato [ora, art. 23 del Trattato CE], esso esige che sia garantita in generale la libera circolazione delle merci all'interno dell'unione e non esclusivamente il commercio tra Stati*” e, addirittura, che “*gli artt. 9 e seguenti [ora, artt. 23 e seguenti del Trattato CE] contemplano espressamente solo gli scambi tra Stati membri in quanto presuppongono l'assenza di tasse che abbiano il carattere di dazi doganali all'interno dei singoli Stati [sottolineato nostro]*”. Pertanto, sempre secondo la Corte di giustizia, “*poiché l'assenza di tali tasse è un presupposto indispensabile alla realizzazione di un'unione doganale che copra il complesso degli scambi di merci, gli artt. 9 e seguenti ne implicano parimenti il divieto [sottolineato nostro]*”<sup>559</sup>. A ciò si aggiunga che, ad avviso della Corte, nella misura in cui la tassa di effetto equivalente ad un dazio (nella specie, all'importazione) colpisca beni di provenienza tanto nazionale quanto comunitaria, la fattispecie non si qualifica come puramente interna e, pertanto, “*sarebbe incoerente dichiarare, da un lato, che i dazi di mare costituiscono una tassa d'effetto equivalente quando colpiscono le merci che provengono da un altro Stato membro e ammettere, dall'altro, che lo stesso tributo non costituisce una tassa d'effetto equivalente quando colpisce merci che provengono dal territorio della Francia metropolitana*”<sup>560</sup>. Inoltre, secondo i giudici comunitari, “*sul piano pratico, dal momento che una tassa quale il dazio di mare colpisce indistintamente tutti i prodotti, sarebbe assai difficile, o addirittura impossibile, operare una distinzione tra prodotti di origine nazionale e prodotti originari di altri Stati membri*”; distinzione che, per essere correttamente effettuata, richiederebbe “*procedure amministrative [...] che costituirebbero, di per sé,*

---

*effetto equivalente limitato ai tributi aventi come fatto generatore l'attraversamento di una frontiera nazionale, con esclusione dei tributi a carattere regionale. Se si desse alle autorità regionali facoltà di imporre siffatti tributi, la libera circolazione delle merci all'interno della Comunità ne risulterebbe del tutto compromessa. Come infatti sottolinea la Commissione, i tributi a carattere regionale possono pregiudicare ancora più la libera circolazione delle merci di quelli nazionali, e ciò a causa degli innumerevoli confini fra regione e regione esistenti all'interno della Comunità. Difficilmente si può credere che gli autori del Trattato abbiano voluto avallare un tale stato di cose, il quale sarebbe massimamente irregolare proprio alla vigilia della creazione del mercato unico*”.

<sup>557</sup> Si tratta, in particolare, della sentenza del 9 agosto 1994, relativa alle cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93, *Rene Lancry SA e altri c. Direction Generale des Douanes e altri*.

<sup>558</sup> In particolare, la nuova questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia nel caso *Lancry* riguardava la validità o meno della decisione del Consiglio del 22 dicembre 1989, n. 89/688/CEE – decisione attinente ai profili fiscali di un più ampio «programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei dipartimenti francesi d'oltremare» (c.d. «POSEIDOM») – che autorizzava la Repubblica francese a mantenere in vigore, sino al 31 dicembre 1992, il regime dei dazi di mare vigente al momento dell'adozione della decisione stessa.

<sup>559</sup> Così la menzionata sentenza del 9 agosto 1994, relativa alle cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93, *Rene Lancry SA e altri c. Direction Generale des Douanes e altri*, par. 29.

<sup>560</sup> Così la citata sentenza del 9 agosto 1994, relativa alle cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93, *Rene Lancry SA e altri c. Direction Generale des Douanes e altri*, par. 30.

ostacoli alla libera circolazione delle merci”<sup>561</sup>. Tale indirizzo interpretativo ben può ritenersi ormai consolidato, essendo stato ribadito – sia pur con minore dovizia di argomentazioni – nella sentenza *Simitzi*<sup>562</sup> e, più recentemente, nella pronuncia *Carbonati Apuani*<sup>563</sup>.

Ciò detto, quel che in questa sede interessa analizzare è non tanto l'intrinseca correttezza del descritto orientamento interpretativo della Corte di giustizia, bensì il suo coordinamento con il principio – ormai consolidato nella giurisprudenza comunitaria – dell'inapplicabilità delle norme del Trattato CE a fattispecie puramente interne<sup>564</sup>, a fattispecie, cioè, “che non abbiano alcun nesso con una qualsiasi delle situazioni considerate dal diritto comunitario e i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro”<sup>565</sup>. Si tratta di un tema estremamente complesso, che tocca il delicato tema della legittimità – in ottica esclusivamente comunitaria<sup>566</sup> – delle discriminazioni cc.dd. «a rovescio», vale a dire di quelle norme statali che riservano a determinate fattispecie interne un trattamento giuridico diverso e peggiore di quanto non faccia, per situazioni di fatto analoghe ma in più collegate ad almeno due Paesi membri, il diritto comunitario. Sintetizzando l'evoluzione della giurisprudenza comunitaria in punto di discriminazioni a rovescio, la Corte di giustizia – dopo una prima fase in cui rigettava risolutamente le questioni pregiudiziali attinenti a tali ipotesi per mancanza di disposti di diritto comunitario effettivamente rilevanti<sup>567</sup> – più

<sup>561</sup> Così la menzionata sentenza del 9 agosto 1994, relativa alle cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93, *Rene Lancry SA e altri c. Direction Generale des Douanes e altri*, par. 31.

<sup>562</sup> Si tratta, in particolare, della sentenza del 14 settembre 1995, relativa alle cause riunite C-485/93 e C-486/93, *Maria Simitzi c. Dimos Kos*.

<sup>563</sup> Si tratta, in particolare, della sentenza del 9 settembre 2004, relativa alla causa C-72/03, *Carbonati Apuani Srl c. Comune di Carrara*. Tale pronuncia ha riguardato un tributo vigente proprio in Italia e, in particolare, imposto dal Comune di Carrara sul marmo estratto *in loco* (e, per questo, comunemente denominato «tassa sul marmo»). Occorre dar conto del fatto che autorevole dottrina avesse sollevato dubbi di compatibilità con le norme comunitarie della menzionata tassa sul marmo prima della sentenza dei giudici comunitari: il riferimento è a G. FRANSONI, *I dazi doganali*, in A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, cit., p. 1073, nota n. 1. Comunque, per un commento della sentenza *Carbonati Apuani*, vedi R. ALFANO, *Tasse di effetto equivalente e libera circolazione delle merci all'interno del territorio dello Stato membro*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 65-82, nonché A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rassegna tributaria*, 2004, p. 1231-1235.

<sup>564</sup> Vedi, *ex multis*, la sentenza del 15 dicembre 1982, relativa alla causa C-286/81, *Oosthoek's Uitgeversmaatschappij*, par. 9; la sentenza del 18 febbraio 1987, relativa alla causa C-98/86, *Mathot*, par. 7-9; la sentenza del 28 gennaio 1992, relativa alla causa C-332/90, *Steen*, par. 9; la sentenza del 16 febbraio 1995, relativa alle cause riunite C-29/94, C-30/94, C-31/94, C-32/94, C-33/94, C-34/94 e C-35/94, *procedimenti penali a carico di Jean-Louis Aubertin e altri*, par. 9 e ss.; la sentenza del 16 novembre 1995, relativa alla causa C-152/94, *Openbaar Ministerie c. Geert van Buynder*, par. 10 e ss.; la sentenza del 30 novembre 1995, relativa alla causa C-134/94, *Esso Espanola SA c. Comunidad Autonoma de Canarias*, par. 13 e ss.; la sentenza del 2 luglio 1998, relativa alle cause riunite C-225/95, C-226/95 e C-227/95, *Anestis Kapasakalis, Dimitris Skiathitis e Antonis Kougiagkas c. Stato greco*, par. 22 e ss., nonché la sentenza del 9 settembre 1999, relativa alla causa C-108/98, *RI.SAN*, par. 23.

<sup>565</sup> Per tale definizione di situazione puramente interna vedi, *ex multis*, la menzionata sentenza del 2 luglio 1998, relativa alle cause riunite C-225/95, C-226/95 e C-227/95, *Anestis Kapasakalis, Dimitris Skiathitis e Antonis Kougiagkas c. Stato greco*, par. 22.

<sup>566</sup> A prescindere, cioè, da qualsivoglia implicazione riguardante la legittimità della misura rispetto alla normativa statale, anche di rango costituzionale.

<sup>567</sup> Vedi, al riguardo, le sentenze citate nella precedente nota n. 564.

recentemente, sembra aver inaugurato un nuovo orientamento interpretativo <sup>568</sup>: ferma restando l'estraneità delle discriminazioni a rovescio rispetto al diritto comunitario sostanziale, la Corte tende non già a rigettare il quesito pregiudiziale posto dal giudice nazionale, bensì a pronunciarsi su di esso. In particolare, in un'ottica di leale collaborazione procedurale con i giudici interni ed al fine di assicurare la massima uniformità applicativa alle norme comunitarie, i giudici comunitari chiariscono la corretta interpretazione delle previsioni comunitarie che potrebbero costituire parametro del giudizio, affidato al giudice nazionale, di valutazione circa l'esatta portata della norma nazionale e, in tal modo, di accertamento dell'esistenza di eventuali discriminazioni a rovescio <sup>569</sup>. In termini più chiari, situazioni di discriminazione a rovescio frequentemente derivano dall'operatività esclusivamente transnazionale del diritto comunitario e, pertanto, il giudice nazionale – chiamato a pronunciarsi sull'ammissibilità del trattamento deteriore riservato dal legislatore nazionale (o subnazionale) alle fattispecie interne rispetto a quello previsto dalla normativa comunitaria per le fattispecie di dimensione comunitaria – si trova a dover confrontare, con i parametri costituzionali, “*due dati giuridici [...] tra loro disomogenei: a) la volontà normativa, e i suoi scopi, proveniente dall'ordinamento comunitario; b) la norma interna, e le sue finalità, ma non tanto nel suo contenuto quanto nella portata del suo raggio d'azione alla luce e sotto l'effetto della prima volontà (comunitaria)*” <sup>570</sup>.

Proprio nel quadro dianzi esposto – in cui, ripetiamo, i giudici comunitari tendono a risolvere il quesito pregiudiziale posto dal giudice nazionale relativo a fattispecie puramente interne “*superando, sul piano procedurale, l'ostacolo rappresentato dalla mancata rilevanza comunitaria di tali particolari situazioni e mantenendo tuttavia, nel merito, ferma l'indicazione della inapplicabilità del*

---

<sup>568</sup> Espressive di questo nuovo orientamento sono state dapprima la sentenza del 7 maggio 1997, relativa alle cause riunite C-321/94, C-322/94, C-323/94 e C-324/94, *Pistre e altri* e, successivamente, la sentenza del 5 dicembre 2000, relativa alla causa C-448/98, *procedimento penale a carico di Jean-Pierre Guimont*.

<sup>569</sup> Ciò emerge, in particolare, dalla sentenza del 5 dicembre 2000, relativa alla causa C-448/98, *procedimento penale a carico di Jean-Pierre Guimont*, laddove la Corte ha dapprima confermato, al par. 21, che una normativa indistintamente applicabile rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato CE “*solo nella misura in cui essa risulti applicabile a situazioni che possano ricollegarsi all'importazione di merci negli scambi intracomunitari*” e, ai successivi parr. 22 e 23, ha affermato che “*tale constatazione non implica che non vada risolta la questione pregiudiziale sottoposta alla Corte nella presente causa*”, dato che la pronuncia della Corte stessa avrebbe comunque potuto giovare al giudice nazionale “*nell'ipotesi in cui il proprio diritto nazionale imporrebbe, in un procedimento come quello del caso di specie, di agire in modo che un produttore nazionale fruisca degli stessi diritti di cui godrebbe in base al diritto comunitario, nella medesima situazione, un produttore di un altro Stato membro*”.

<sup>570</sup> Così P. PALLARO, *La sentenza Guimont: un definitivo superamento “processuale” dell'irrelevanza comunitaria “sostanziale” delle c.d. “discriminazioni a rovescio”?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 116. Sui caratteri del giudizio effettuato dal giudice interno in presenza di fattispecie di discriminazione a rovescio, vedi S. NINATTI, «*La sola alternativa praticabile*»: eguaglianza, discrezionalità legislativa e norme comunitarie nella sentenza 443/97 della Corte Costituzionale. Nota alla sentenza della Corte Costituzionale del 30 dicembre 1997, n. 443, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 215-233.



*diritto comunitario ad esse*”<sup>571</sup> – deve collocarsi l’orientamento espresso dalla Corte di giustizia nelle pronunce *Legros* e *Lancry* (e confermato nelle più recenti sentenze *Simitzi* e *Carbonati Apuani*) in punto di ambito di applicazione territoriale del divieto di tasse di effetto equivalente ad un dazio doganale. Al riguardo, non può sottacersi come l’indirizzo interpretativo delle sentenze *Legros* e *Lancry* affronti il tema della rilevanza delle fattispecie puramente interne ai fini del diritto comunitario in una prospettiva di carattere sostanziale e non già meramente procedurale: come accennato, l’argomentazione principale su cui si fondano le predette decisioni dei giudici comunitari – lungi dal riguardare semplicemente l’utilità della risposta al quesito pregiudiziale in un eventuale giudizio interno di legittimità della discriminazione a rovescio derivante dall’applicazione del diritto comunitario alle sole fattispecie di dimensione transnazionale – risulta permeata, in senso sostanziale, da una lettura in chiave teleologica delle previsioni comunitarie relative alla libera circolazione delle merci e, in particolare, all’instaurazione dell’unione doganale. Se così è, tende allora ad emergere – e, progressivamente, con sempre maggior chiarezza – un approccio, per così dire, asimmetrico dei giudici comunitari verso le fattispecie puramente interne a seconda della libertà fondamentale di volta in volta rilevante: a fronte, infatti, di un indirizzo interpretativo nell’ambito della libera circolazione delle merci particolarmente incline a considerare il territorio comunitario nella sua unitarietà e far leva sul corretto funzionamento del mercato comune, l’analisi di fattispecie puramente interne alla luce delle altre libertà fondamentali sembra giustificarsi in un’ottica meramente procedurale e, al massimo, di leale collaborazione tra organi giurisdizionali comunitari e nazionali<sup>572</sup>.

<sup>571</sup> Così D. DIVERIO, *Le concessioni di servizi tra situazioni puramente interne e rispetto dei principi comunitari*. Nota all’ordinanza del T.A.R. Liguria del 27 maggio 2004, n. 835, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 620-621.

<sup>572</sup> Per la verità, i giudici comunitari, nella menzionata sentenza *Lancry*, non avevano del tutto ignorato il possibile contrasto interpretativo tra la soluzione offerta in tema di tasse di effetto equivalente e la consolidata giurisprudenza attinente alle situazioni puramente interne. Al riguardo, la Corte aveva distinto la fattispecie oggetto di causa rispetto alle fattispecie puramente interne – e, dunque, in quest’ottica, aveva giustificato l’applicazione del diritto comunitario al caso di specie – facendo leva sull’ambito oggettivo di applicazione del più volte menzionato «*octroi de mer*», cui erano assoggettate le merci di provenienza non solo francese, ma anche comunitaria. In particolare, i giudici, al par. 30 della citata sentenza *Lancry*, avevano affermato che “*la riscossione di un tributo avente le caratteristiche del dazio di mare non può essere qualificata come situazione puramente interna, a meno che il tributo stesso non venga riscosso solo su merci provenienti dal medesimo Stato membro. Orbene, è pacifico che i dazi di mare si applicano a tutti i prodotti immessi nel DOM interessato, indipendentemente dalla loro origine*”. Pertanto, sulla base di tale impostazione – peraltro ribadita anche al par. 26 della più recente sentenza *Carbonati Apuani* – la Corte aveva individuato il criterio discrezionale tra fattispecie rilevanti per il diritto comunitario e situazioni puramente interne nel potenziale ambito di applicazione delle norme oggetto di esame, a prescindere dalla circostanza che la fattispecie concretamente posta all’attenzione della Corte avesse o meno una dimensione puramente nazionale. Tuttavia, nonostante si tratti di un argomento che possiede una sua intrinseca validità e che tenta di contemperare il carattere necessariamente frammentario delle interpretazioni rese dai giudici comunitari in sede di rinvio pregiudiziale *ex art.* 234, par. 1, lett. a), del Trattato CE con il principio di uniformità e coerenza degli orientamenti giurisprudenziali della Corte stessa, non ci sembra che esso possa influenzare in senso decisivo le nostre affermazioni circa l’approccio «asimmetrico» adottato dalla Corte riguardo a situazioni puramente interne a seconda della libertà fondamentale assunta quale parametro di giudizio. A conferma di ciò, si consideri che la predetta argomentazione della Corte rivestiva, all’interno della sentenza *Lancry*, un ruolo meramente accessorio, posto che l’argomentazione principale su cui

Sia la dottrina <sup>573</sup> sia autorevoli componenti della Corte di giustizia <sup>574</sup> hanno recentemente proposto alla Corte di risolvere la descritta incoerenza valorizzando la portata del principio di non discriminazione <sup>575</sup>. In termini più chiari – e facendo riferimento, per semplicità espositiva, alle conclusioni dell’Avvocato generale Poiras Maduro – la Corte potrebbe riconciliare i due indirizzi interpretativi scindendo le fattispecie aventi carattere transnazionale dalle situazioni di natura meramente transfrontaliera <sup>576</sup>. In particolare, secondo l’Avvocato generale, la Corte dovrebbe applicare il divieto di tasse di effetto equivalente di cui agli artt. 23 e 25 del Trattato CE esclusivamente alle fattispecie del primo tipo, che – avendo una dimensione comunitaria – rientrano a pieno titolo nell’ambito di applicazione del predetto divieto <sup>577</sup>. Quanto, invece, alle fattispecie del secondo tipo <sup>578</sup> – posto che il loro trattamento deteriore rispetto a quelle aventi dimensione comunitaria discende dall’applicazione «asimmetrica»

---

riposava l’orientamento interpretativo della Corte era data dalla descritta interpretazione teleologica delle norme del Trattato CE in tema di instaurazione dell’unione doganale comunitaria. Inoltre, si consideri che la medesima argomentazione della sentenza *Lancry* è stata ripresa dalla Corte anche ai parr. 44 e 45 della pronuncia *Pistre*, ma nel contesto di un approccio, come detto, meramente «procedurale» e non sostanziale nei confronti delle fattispecie puramente interne. Con riferimento al passaggio rilevante della sentenza *Pistre*, vedi P. PALLARO, *La sentenza Guimont: un definitivo superamento “processuale” dell’irrelevanza comunitaria “sostanziale” delle c.d. “discriminazioni a rovescio”?*, cit., p. 106, il quale fa correttamente riferimento ad uno “spostamento del baricentro dell’analisi dalla fattispecie concreta pendente nel foro nazionale, alla normativa nazionale in causa nei suoi effetti anche astratti e potenziali”.

<sup>573</sup> Vedi, per tutti, G. GAIA, *La libera circolazione dei lavoratori: diritto comunitario e diritto nazionale. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *La libera circolazione dei lavoratori*, a cura di B. NASCIMBENE, Milano, 1998, p. 23 e ss.

<sup>574</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle conclusioni del 6 maggio 2004 dell’Avvocato generale Poiras Maduro, relative alla causa C-72/03, *Carbonati Apuani Srl c. Comune di Carrara*.

<sup>575</sup> In ogni caso, non può dimenticarsi che – in epoca precedente all’evoluzione giurisprudenziale in tema di fattispecie puramente interne dianzi descritta e ben espressa nelle pronunce citate nella precedente nota n. 568 – l’Avvocato generale Tesauo, nelle sue conclusioni del 28 giugno 1994 relative alle cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93, *Rene Lancry SA e altri c. Direction Generale des Douanes e altri*, aveva apertamente criticato l’orientamento in tema di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali adottato dalla Corte di giustizia nella precedente pronuncia *Legros*, suggerendo alla Corte di tornare sui propri passi e di statuire che “il divieto di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali sui prodotti importati non si applica ad una tassa riscossa da uno Stato membro all’atto dell’introduzione in una regione dello Stato di merci originarie di altre regioni di questo stesso Stato”. Lo stesso Autore ha peraltro ribadito la propria posizione critica sull’orientamento della Corte di giustizia anche in G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 398 e ss., nota n. 45.

<sup>576</sup> Per l’utilizzo di tale terminologia, vedi le menzionate conclusioni del 6 maggio 2004 dell’Avvocato generale Poiras Maduro, relative alla causa C-72/03, *Carbonati Apuani Srl c. Comune di Carrara*, par. 46, laddove si afferma che, con la giurisprudenza *Legros*, *Lancry* e *Simitzi*, “dal principio di libera circolazione che disciplina esclusivamente situazioni transnazionali, la Corte ha di fatto tratto un principio che disciplina le situazioni transfrontaliere, assimilando confine regionale e confine nazionale”.

<sup>577</sup> Nella causa oggetto di trattazione, da tale impostazione sarebbe derivata l’illegittimità della normativa del Comune di Carrara per contrasto con il divieto di tasse di effetto equivalente ad un dazio all’esportazione nella misura in cui il tributo comunale colpiva beni destinati ad altri Stati membri.

<sup>578</sup> Fattispecie che, nel caso di specie, erano, in sostanza, quelle in cui il tributo comunale sui marmi colpiva beni destinati a località italiane diverse dal Comune di Carrara.

del divieto di tasse di effetto equivalente<sup>579</sup> – l’Avvocato generale ha proposto di rimettere al giudice nazionale l’accertamento dell’esistenza di una discriminazione ingiustificata; discriminazione da ritenere censurabile proprio in virtù della natura di principio generale del diritto comunitario ormai assunta dal principio di non discriminazione, da interpretarsi, peraltro, non più in ottica economica e meramente strumentale alla garanzia delle libertà fondamentali, ma quale principio autonomo e generatore di un diritto a non subire discriminazioni ingiustificate spettante a tutti i cittadini degli Stati membri in quanto cittadini dell’Unione europea<sup>580</sup>.

Tale (interessante) soluzione interpretativa non è stata recepita dalla Corte, che, nella sentenza *Carbonati Apuani*, ha confermato il proprio indirizzo già elaborato nelle sentenze *Legros* e *Lancry*, statuendo, quindi, l’illegittimità *tout court* della tassa sul marmo per contrasto con il divieto di tasse di effetto equivalente ad un dazio (nella specie) all’esportazione. Non possono sottovalutarsi, evidentemente, le conseguenze che l’accoglimento dell’indirizzo interpretativo sopra delineato avrebbe prodotto: oltre al fatto che, in tal modo, si sarebbe investito il giudice comunitario di un apprezzamento, peraltro di ultima istanza, su valori di norma prettamente nazionali<sup>581</sup>, ciò che avrebbe assunto maggiore rilievo sarebbe stata la notevole estensione dell’ambito di applicazione di tale nuovo approccio, posto che esso avrebbe dovuto necessariamente riguardare tutte le fattispecie puramente interne, a prescindere dalla libertà fondamentale di volta in volta assunta quale parametro del giudizio. Probabilmente, i tempi per una tale evoluzione dell’indirizzo giurisprudenziale non sono ancora maturi, considerate anche le difficoltà in cui attualmente si trova il processo di integrazione a livello comunitario. In quest’ottica, ci si deve chiedere – *pro futuro* – se e quale rilievo possa assumere la progressiva valorizzazione da parte delle istituzioni comunitarie della cittadinanza europea e dei diritti ad essa connessi<sup>582</sup> ed, inoltre, se il valore giuridicamente vincolante che la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea potrebbe acquisire nei

<sup>579</sup> Vedi, al riguardo, i parr. 60-64 delle citate conclusioni del 6 maggio 2004 dell’Avvocato generale Poiras Maduro, relative alla causa C-72/03, *Carbonati Apuani Srl c. Comune di Carrara*.

<sup>580</sup> Vedi, in particolare, i parr. 65 e ss. delle menzionate conclusioni del 6 maggio 2004 dell’Avvocato generale Poiras Maduro, relative alla causa C-72/03, *Carbonati Apuani Srl c. Comune di Carrara*. A conforto di tale inquadramento del principio di non discriminazione l’Avvocato generale ha addotto le affermazioni contenute dapprima nella sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 1998, relativa alla causa C-85/96, *Martinez Sala* e, successivamente, nella sentenza del 17 settembre 2002, relativa alla causa C-413/99, *Baumbast*.

<sup>581</sup> Sul punto, vedi anche P. PALLARO, *La sentenza Guimont: un definitivo superamento “processuale” dell’irrelevanza comunitaria “sostanziale” delle c.d. “discriminazioni a rovescio”?*, cit., p. 119 e ss. il quale, comunque, afferma che, in ipotesi, probabilmente “il giudice comunitario starebbe ben attento a non incidere troppo sul perseguimento di obiettivi importanti radicati nelle tradizioni nazionali o eventualmente regionali-locali, purché i mezzi adoperati risultino ragionevoli, non in contrasto irrimediabile con gli scopi propri dell’integrazione tra Stati membri; e a patto che quegli obiettivi non siano già garantiti da politiche comunitarie di cui i legislatori nazionali (spesso di epoche piuttosto remote) non hanno tenuto o non potevano tener conto”.

<sup>582</sup> Al riguardo, vedi, per tutti, M. CONDINANZI – B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G. F. CARTEI e D. U. GALETTA, parte generale, tomo I, Milano, 2007, p. 87-143.

prossimi anni <sup>583</sup> possa contribuire all'affermazione di una connotazione *all-round* del principio di non discriminazione, da intendersi in un'accezione non più solo economica, ma intrisa (anche) di valori di natura politica e sociale.

Passando a considerare il profilo extracomunitario del vincolo che le norme del Trattato CE in tema di libertà fondamentali impongono all'autonomia tributaria degli enti territoriali substatuali, merita analizzare brevemente la recente pronuncia *Commissione c. Italia* <sup>584</sup>, relativa alla legittimità della c.d. «tassa sul tubo» imposta dalla Regione Sicilia ed avente come presupposto d'imposta “*la proprietà dei gasdotti, nei quali è contenuto il gas, ricadenti nel territorio della Regione siciliana*”. In questa sede, la pronuncia da ultimo citata interessa non tanto per la sua declaratoria di «incompatibilità» comunitaria dell'imposta in sé considerata, quanto, invece, per le norme che la Corte ha assunto quale parametro per il relativo giudizio. Infatti, i giudici comunitari, oltre a far riferimento al

---

<sup>583</sup> Ci si riferisce, evidentemente, al valore giuridicamente vincolante che il recente Trattato di Lisbona – su cui vedi la precedente nota n. 55 – ha attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, tra l'altro, al suo art. 21, comma 2, secondo cui “*nell'ambito di applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza* [sottolineato nostro]”.

<sup>584</sup> Si tratta, in particolare, della sentenza del 21 giugno 2007, relativa alla causa C-173/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*. Per un commento di tale pronuncia, vedi A. E. LA SCALA, *Il carattere ambientale di un tributo non prevale sul divieto di introdurre tasse ad effetto equivalente ai dazi doganali*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1317-1342. Per un commento alle decisioni di diverse autorità (giurisdizionali e non) interne e precedenti rispetto alla pronuncia della Corte di giustizia vedi F. BALDUCCI, *La tassa siciliana sui gasdotti: tributo ambientale o dazio doganale?* Nota alla delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 26 giugno 2002, n. 120; alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia del 24 gennaio 2003, n. 130, Snam Rete Gas S.p.A. c. Autorità per l'energia elettrica, nonché alla sentenza della Commissione Tributaria Provinciale di Palermo del 5 gennaio 2004, n. 1203, Snam Rete Gas c. Regione Sicilia, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 1806-1860. Un'opinione estremamente critica sul tributo siciliano aveva espresso P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 808-809, il quale, sarcasticamente (e non del tutto erroneamente), evidenziava – a p. 809 – come l'imposta rappresentasse la “*scoperta del secolo: come operare la raccolta fiscale senza farla gravare sui propri elettori*”. A prescindere, infatti, dalla legittimità della tassa nella prospettiva comunitaria (e dai toni, forse eccessivamente politici, della critica di Ciarlo), non può non rilevarsi l'inopportunità di imposizioni locali che finiscono per gravare (quasi esclusivamente) su soggetti non governati dall'ente territoriale di riferimento (e, quindi, che non esercitano il relativo controllo politico); profilo, questo, evidenziato anche dalla teoria economica del federalismo fiscale, che ha da sempre rilevato l'inopportunità di finanziare le spese locali mediante tributi «esportabili». La medesima criticità del tributo siciliano è stata ben evidenziata, recentemente, da L. SALVINI, *Questioni attuali sulla fiscalità del settore energetico*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1670-1676, laddove afferma – alle pp. 1672-1673 – che “*il caso del tributo siciliano appare paradigmatico della sovrapposizione di interessi e finalità dei diversi livelli di governo coinvolti e del possibile conflitto tra tali interessi e quelli della collettività. Come è evidente nel caso dell'imposizione che colpisce le reti di distribuzione o il prodotto in esse veicolato – ma come accade anche nel caso di tributi che colpiscono la produzione, dato che a fronte di relativamente pochi centri produttivi di energia allocati sul territorio vi sono intere comunità nazionali ed extranazionali di consumatori –, un tributo regionale o locale, per quanto indubbiamente l'oggetto dell'imposizione sia collegato al territorio dell'ente impositore ed allo svolgimento di sue funzioni legislative o amministrative, è suscettibile di tradursi, attraverso la definizione delle tariffe o per mere cause di traslazione economica, in un onere per i consumatori residenti in altre Regioni o addirittura in altri Paesi* [sottolineato nostro]”. Sul tema della c.d. «esportazione dell'imposta», vedi anche il successivo par. III.4.1 e le successive note nn. 693 e 724.

divieto di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali previsto dall'art. 9, par. 1, dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica e popolare di Algeria<sup>585</sup>, hanno giudicato il tributo siciliano «incompatibile» anche con riferimento agli artt. 23, 25 e (soprattutto) 133 del Trattato CE, affermando, in particolare, che l'imposizione da parte di uno Stato membro – ovvero da parte di un ente territoriale substatale – di una tassa di effetto equivalente ad un dazio all'importazione su beni provenienti da Stati terzi violerebbe apertamente i principi non solo dell'«unicità del territorio doganale comunitario», ma anche dell'«uniformità della politica commerciale comune»<sup>586</sup>. In questo senso, da tale pronuncia si possono cogliere sia un'analogia sia una differenza rispetto all'indirizzo interpretativo delle sentenze *Legros* e *Lancry* ampiamente analizzato in precedenza. Il profilo di similitudine si rintraccia nella assoluta centralità della libera circolazione delle merci nella sistemica comunitaria; libertà dotata – a differenza delle altre libertà – di una particolare «forza espansiva» in relazione non solo, come detto, alle fattispecie puramente interne, ma anche alle situazioni che coinvolgono i rapporti con Stati non appartenenti all'UE. L'aspetto che, invece, differenzia l'analisi condotta dalla Corte nelle sentenze *Legros* e *Lancry* rispetto a quella contenuta nella pronuncia sul tributo siciliano attiene al diverso percorso interpretativo seguito dai giudici comunitari per giungere ad una soluzione, per certi versi, simile<sup>587</sup>. La Corte di giustizia, mentre nelle prime pronunce ha dovuto intraprendere un (tortuoso ed opinabile) percorso fondato su un'interpretazione teleologica della previsioni del Trattato CE relative alla libera circolazione delle merci – considerando, addirittura, l'eliminazione delle tasse di effetto equivalente puramente interne come un presupposto (evidentemente non scritto) per la costruzione dell'unione doganale comunitaria –, ha potuto fondare l'applicabilità della libera circolazione delle merci (anche) con riferimento a fattispecie «extracomunitarie» sulla mera formulazione letterale del Trattato CE e, in particolare, dell'art. 133, che attribuisce alla competenza esclusiva delle istituzioni comunitarie la politica commerciale comune relativa agli scambi di beni<sup>588</sup>.

Alla luce di quanto esposto, dunque, ben emergono i contenuti del vincolo posto dalle norme comunitarie in tema di libertà fondamentali all'autonomia tributaria regionale. Con riferimento alle fattispecie di carattere transnazionale – siano esse intracomunitarie ovvero extracomunitarie – tale vincolo non si atteggia in modo significativamente diverso rispetto a quello incumbente agli Stati membri dell'UE. I profili di maggiore interesse, invece, si possono cogliere in relazione alle fattispecie puramente interne. A tale ultimo riguardo, in particolare, si è

---

<sup>585</sup> Accordo firmato ad Algeri il 26 aprile 1976 ed approvato, a nome della Comunità, con il Regolamento del Consiglio, n. 1978/2210/CEE del 26 settembre 1978.

<sup>586</sup> Così la menzionata pronuncia del 21 giugno 2007, relativa alla causa C-173/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, par. 30.

<sup>587</sup> Nel senso, come detto, che tanto nelle sentenze relative a fattispecie puramente interne quanto in quella attinente alle merci provenienti da Stati terzi la Corte giunge comunque a riconoscere la illegittimità della normativa nazionale con quella comunitaria e, in definitiva, a ribadire ulteriormente il ruolo fondamentale della libera circolazione delle merci nel disegno comunitario.

<sup>588</sup> Sul tema della politica commerciale comune e sulla competenza esclusiva in *subjecta materia* delle istituzioni comunitarie, vedi il precedente par. I.5.1 – e, in particolare, la precedente nota n. 149 – nonché il successivo capitolo IV.

evidenziata la natura «asimmetrica» del vincolo comunitario, condizionato dalla libertà assunta quale parametro del giudizio: il ruolo centrale della libera circolazione delle merci nella complessiva architettura comunitaria ha fatto sì che la Corte di giustizia abbia, finora, elaborato un orientamento interpretativo particolarmente penetrante (e vincolante nei confronti degli enti substatuali) solo con riferimento a tale libertà, che, peraltro, è anche l'unica che, allo stato, risulta applicabile allo stesso modo e con pari efficacia tanto all'interno quanto all'esterno dell'area comunitaria<sup>589</sup>. Sviluppi ulteriori verso un rafforzamento anche delle libertà comunitarie diverse da quella relativa alla circolazione dei beni – seppur, in certa misura, auspicabili al fine di preservare la coerenza degli orientamenti giurisprudenziali comunitari e di rafforzare il funzionamento del mercato comune – sembrano rimessi agli sviluppi futuri del processo di integrazione europea e, in particolare, al ruolo che assumeranno i principi consacrati nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

*III.3.2. Autonomia tributaria dei livelli di governo substatuali e utilizzo dello strumento fiscale in funzione promozionale.* – Il diritto comunitario pone dei vincoli all'autonomia impositiva degli enti territoriali substatuali non solo allorché questa sia diretta al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle funzioni assegnate agli enti medesimi, ma anche quando questi ultimi – e, in particolare, i rappresentanti politici che ne fanno parte – decidano di utilizzare la leva fiscale in funzione c.d. «positiva», al fine, cioè, di incentivare la produzione basata nel territorio di riferimento.

Si è già accennato in precedenza<sup>590</sup> che l'art. 87, par. 1, del Trattato CE sancisce l'incompatibilità con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, degli “aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza” e che nella nozione di aiuto di Stato rientrano anche le misure di natura fiscale. Si è altresì esposto, poi, che non si tratta di un divieto rigido, atteso che il Trattato CE prevede un articolato regime derogatorio del predetto divieto e che, a tale proposito, occorre distinguere tra aiuti che “sono compatibili con il mercato comune” ex art. 87, par.

---

<sup>589</sup> Come noto, l'unica altra libertà che può trovare applicazione anche con riferimento a fattispecie che coinvolgono gli Stati terzi è la libera circolazione dei capitali e dei pagamenti, giusta la formulazione espressa dell'art. 56 del Trattato CE. Tuttavia, la diversa portata applicativa di tale libertà a seconda che l'analisi concerna fattispecie puramente intracomunitarie ovvero extracomunitarie ben può apprezzarsi nella recente sentenza del 18 dicembre 2007, relativa alla causa C-101/05, *Skatteverket c. A*, in cui la Corte ha considerato una normativa comportante una restrizione alla libera circolazione dei capitali giustificata in base alla necessità di preservare l'efficacia dei controlli fiscali. In proposito, risulta paradigmatica l'affermazione dei giudici comunitari contenuta al par. 60 della menzionata sentenza *Skatteverket c. A*, laddove si è negato che la giurisprudenza e i relativi principi affermati con riferimento ai movimenti intracomunitari di capitali possano “essere integralmente traspost[i] ai movimenti di capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi, in quanto tali movimenti si collocano in un contesto giuridico diverso da quello delle cause” relative alla libera circolazione intracomunitaria dei capitali. Per un commento della sentenza *Skatteverket c. A*, vedi D. STEVANATO, *L'efficacia dei controlli fiscali giustifica le restrizioni ai movimenti di capitali con Paesi terzi*, in *Corriere tributario*, 2008, p. 555-559.

<sup>590</sup> Vedi, al riguardo, il precedente par. I.4.3.

2 del Trattato CE<sup>591</sup> ed aiuti che, invece, “*possono considerarsi compatibili con il mercato comune*” ex art. 87, par. 3 del medesimo trattato<sup>592</sup>: mentre gli aiuti previsti dal paragrafo 2 sono considerati compatibili *de iure* e, in relazione a questi, la Commissione conserva soltanto il potere di verificare l’effettiva rispondenza dell’intervento concretamente previsto dallo Stato membro alla fattispecie astratta sancita in via normativa, le ipotesi di intervento statale contemplate dal paragrafo 3 soggiacciono ad una concreta valutazione di compatibilità da parte della Commissione, cui tale giudizio è demandato in via esclusiva e che, come detto, gode in tale ambito di un notevole margine discrezionale.

Ciò premesso in linea generale, l’autonomia tributaria degli enti territoriali substatali si interrela con la disciplina prevista dal Trattato CE in tema di aiuti di Stato sia per quel che attiene all’individuazione della nozione di aiuto sia con riferimento al regime derogatorio e, in particolare, al regime delle deroghe cc.dd. «discrezionali».

Prendendo le mosse dall’analisi della nozione di aiuto di Stato rilevante ai sensi dell’art. 87, par. 1, del Trattato CE, una misura può qualificarsi come tale qualora essa: (i) conferisca ai beneficiari un vantaggio che riduce gli oneri di norma gravanti sul loro bilancio; (ii) il vantaggio sia concesso dallo Stato o mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma; (iii) incida sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri e, infine, (iv) sia specifica, ossia volta a favorire “*talune imprese o [...] produzioni*”<sup>593</sup>. La circostanza che la misura fiscale venga adottata nel quadro dell’autonomia tributaria assegnata ad un livello di governo sub statale influenza principalmente il profilo della selettività della misura stessa, anche se la dottrina ha evidenziato come l’aspetto peculiare degli aiuti concessi dagli enti territoriali substatali attenga anche (se non, addirittura, soprattutto) all’elemento del vantaggio.

In ogni caso, occorre rilevare che fino ai tempi più recenti – e, in particolare, fino ad alcune importanti pronunce della Corte di giustizia specificamente relative alla legittimità di misure fiscali adottate da enti territoriali substatali e di cui si dirà nel prosieguo – il tema della concessione degli aiuti di

<sup>591</sup> L’art. 87, par. 2 include in tale categoria gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, quelli destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali nonché quelli concessi all’economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione di tale paese, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione (cfr.: art. 87, par. 2, lett. a), b) e c) del Trattato CE).

<sup>592</sup> In quest’ultima categoria rientrano, in particolare, gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione; gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro; gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche; gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio e, infine, le altre categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio (cfr.: art. 87, par. 3, lett. a), b), c), d) ed e) del Trattato CE).

<sup>593</sup> Il richiamo a tali elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato è costante da parte tanto della Commissione quanto della Corte di giustizia. Per la prassi della prima istituzione, vedi, *ex multis*, la decisione dell’11 dicembre 2002, n. 2003/442/CE, in *G.U.U.E.* L 150 del 18 giugno 2003, p. 56, par. 23; per le pronunce della seconda, vedi l’accurata rassegna di giurisprudenza di F. CAPELLO, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato (1956-2006)*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2006, pt. II, p. 803 e ss.

Stato da parte dei livelli di governo locali aveva ricevuto un'attenzione piuttosto limitata, da parte tanto della Commissione europea quanto della Corte di giustizia. A ciò si aggiunga che le predette istituzioni – veri e propri «arbitri» della materia degli aiuti di Stato<sup>594</sup> – avevano adottato un approccio concorde e monolitico, fondato sull'estensione alle fattispecie di aiuti di Stato concessi a livello locale dei medesimi principi affermati – e, ormai, abbondantemente consolidati – con riferimento alle misure previste dai legislatori statali.

Quanto alla Corte di giustizia, esemplificativa in questo senso era la storica pronuncia resa nel caso *Germania c. Commissione*<sup>595</sup>, in cui i giudici comunitari precisarono – con specifico riferimento, per la verità, all'elemento dell'origine statale della misura – come la circostanza che il “*programma di sovvenzioni [...] [fosse] stato adottato da uno stato federato o da una collettività territoriale e non dall'autorità federale centrale non [...] [ostasse] all'applicazione dell'(allora) art. 92, n. 1, del trattato*”; norma, quest'ultima, che “*nominando gli aiuti concessi 'dagli stati ovvero mediante risorse statali sotto qualsiasi forma', si [...] [riferiva] a tutte le sovvenzioni finanziate col pubblico danaro*”<sup>596</sup>. Da ciò conseguiva “*che gli aiuti concessi da enti regionali e locali degli stati membri, indipendentemente dal loro statuto e dalla loro denominazione, [...] [fossero] soggetti al sindacato di conformità di cui all'art. 92 del trattato*”<sup>597</sup>. Alla luce di ciò, dunque, le misure, anche fiscali, concesse dagli enti territoriali substatali non potevano – né, anche oggi, possono – ritenersi escluse dall'ambito applicativo della disciplina vincolistica prevista dagli artt. 87 e ss. del Trattato CE<sup>598</sup>.

La Commissione, poi, fino ad alcune recenti decisioni, tendeva a riservare agli aiuti di Stato concessi da enti locali considerazioni sbrigative e, perlopiù, schematizzate – come detto – sui principi validi per gli Stati membri. In proposito, si pensi all'importante comunicazione del 1998 in tema di aiuti di Stato fiscali<sup>599</sup>, in cui l'Esecutivo comunitario, lungi dal dedicare attenzione specifica alla questione degli incentivi fiscali di fonte regionale o locale, si è limitato a ribadire – quanto all'elemento dell'origine statale delle misure – le affermazioni della predetta giurisprudenza comunitaria<sup>600</sup> e – quanto all'aspetto della selettività – che “*solo le misure il cui ambito si estende a tutto il territorio dello Stato non*

<sup>594</sup> A conferma di ciò, sia consentito rinviare ad A. PERSIANI, *Le fonti e il sistema istituzionale*, cit., p. 3-50.

<sup>595</sup> Si tratta, più precisamente, della sentenza del 14 ottobre 1987, relativa alla causa C-248/84, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*.

<sup>596</sup> Così la menzionata sentenza del 14 ottobre 1987, relativa alla causa C-248/84, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*, par. 17.

<sup>597</sup> Così la citata pronuncia del 14 ottobre 1987, relativa alla causa C-248/84, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*, par. 17. Nel medesimo senso, vedi anche la successiva sentenza della Corte dell'8 marzo 1988, relativa alle cause riunite C-62/87 e C-72/87, *Executif Regional Wallon e S. A. Glaverbel c. Commissione*.

<sup>598</sup> In dottrina, vedi L. VANDELLI, *Ordinamento comunitario e autonomie locali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo comunitario*, a cura di L. VANDELLI – D. DONATI, Rimini, 1994, p. 166-167.

<sup>599</sup> Si tratta, più precisamente, della nota *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, in G.U.C.E. C 384 del 10 dicembre 1998, p. 3-9.

<sup>600</sup> Vedi, al riguardo, la citata *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, cit., par. 10.



soddisfano il criterio di specificità di cui all’(allora) articolo 92, paragrafo 1”<sup>601</sup>. Ora, a prescindere dalla (condivisibile) equiparazione operata dalle istituzioni comunitarie degli enti substatuali ai governi nazionali in punto di origine delle misure, ciò che merita maggiormente rimarcare è il rigido orientamento della Commissione quanto all’elemento della selettività territoriale, da ritenersi non verificata solo nel caso di applicazione (evidentemente generale) della misura a tutto il territorio nazionale. Con la conseguenza che il medesimo elemento doveva considerarsi (in sostanza, automaticamente) sussistente per tutte le misure fiscali adottate da enti territoriali substatuali, in quanto tali limitate ad aree geografiche interne agli Stati, che in alcun modo potevano sottrarsi ad una qualificazione in termini di aiuto e che, se del caso, potevano solo beneficiare di una delle deroghe espressamente previste dai parr. 2 e (soprattutto) 3 dell’art. 87 del Trattato CE. A sostegno di tale posizione si adducevano motivazioni di ordine sia logico – fondate sulle necessità di assumere quale parametro di confronto l’intero territorio nazionale in considerazione del “*ruolo fondamentale che le autorità principali degli Stati membri svolgono nel definire l’ambiente politico ed economico in cui operano le imprese*”<sup>602</sup> – sia normativo, basate sulla formulazione dell’art. 87, par. 3, lett. a) e c), del Trattato CE, che, nel considerare aiuti che “*possono essere dichiarati compatibili*” le misure volte “*a promuovere lo sviluppo economico di una regione*”, indica che i benefici la cui portata sia limitata ad una parte del territorio dello Stato sono selettivi<sup>603</sup>. Soluzioni diverse – si è rilevato<sup>604</sup> – e volte a valorizzare l’autonomia tributaria propria dell’ente territoriale non solo avrebbero contrastato con l’indirizzo consolidato della Corte di giustizia teso a conferire rilievo ai soli effetti della misura, ma avrebbero anche rischiato di aprire inopportune «vie di fuga» per gli Stati rispetto al divieto sancito dall’art. 87 del Trattato CE, posto che questi ultimi avrebbero potuto agevolmente “*evitare l’applicazione, in parte del proprio territorio, delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato semplicemente approntando modifiche alla ripartizione interna delle competenze in determinate materie, così da invocare la natura «generale», per quel determinato territorio, della misura in questione*”<sup>605</sup>. Tale orientamento intransigente verso l’autonomia tributaria degli enti esponenziali di livelli di governo substatuali – tenuto fermo dalla Commissione anche in decisioni

---

<sup>601</sup> Così la *Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, cit., par. 17.

<sup>602</sup> Così la decisione della Commissione del 30 marzo 2004, n. 2005/261/CE, *sul regime di aiuti che il Regno Unito sta progettando di applicare in relazione alla riforma del sistema di tassazione delle imprese del governo di Gibilterra*, in *G.U.U.E.* L 85 del 2 aprile 2005, p. 15, par. 104.

<sup>603</sup> Al riguardo, vedi la menzionata *Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, cit., par. 17, nonché, in dottrina, G. GRAZIANO, *La selettività e gli aiuti regionali*, in AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007, p. 230-231.

<sup>604</sup> Il riferimento è, in particolare, alle conclusioni dell’Avvocato generale Saggio del 1° luglio 1999, per le cause riunite C-400/97, C-401/97 e C-402/97, *Administración General del Estado c. Juntas Generales de Guipúzcoa et Diputación Foral de Guipúzcoa*.

<sup>605</sup> Così le citate conclusioni dell’Avvocato generale Saggio del 1° luglio 1999 per le cause riunite C-400/97, C-401/97 e C-402/97, *Administración General del Estado c. Juntas Generales de Guipúzcoa et Diputación Foral de Guipúzcoa*, par. 37.

recenti <sup>606</sup> – è stato sottoposto a vivaci critiche, fondate, essenzialmente, sull'erroneità dell'approccio della Commissione, consistente nell'assumere costantemente il regime generale applicato a livello nazionale quale parametro di riferimento per la valutazione del carattere selettivo delle misure adottate da enti territoriali substatuali, a prescindere da qualsivoglia autonomia politica, finanziaria e tributaria assegnata a questi ultimi <sup>607</sup>.

Proprio di quest'ultimo profilo si è recentemente occupata la Corte di giustizia, nella nota sentenza relativa al regime fiscale delle isole Azzorre <sup>608</sup>. Oggetto di esame era, in particolare, l'adeguamento del sistema fiscale nazionale portoghese alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre, operato mediante una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito; riduzione che la Commissione aveva in precedenza giudicato incompatibile con il mercato comune <sup>609</sup>. I giudici comunitari, aderendo alle conclusioni dell'Avvocato generale <sup>610</sup> e, in parte, agli argomenti invocati dagli Stati – che paventavano, addirittura, il rischio di una totale chiusura da parte comunitaria nei confronti della crescente affermazione dei modelli di Stato decentrato – hanno riconsiderato il precedente (e rigoroso) orientamento in tema di selettività delle misure adottate da enti locali, precisando che, ai fini dell'apprezzamento dell'elemento della specificità dei benefici fiscali applicati a porzioni geograficamente limitate del territorio nazionale, occorre distinguere tre situazioni diverse. La prima situazione si verifica quando il governo centrale di uno Stato membro “*decide unilateralmente di applicare in un'area geografica determinata un'aliquota minore in confronto all'aliquota applicabile a livello nazionale*” <sup>611</sup>. Nonostante i giudici comunitari non espongano le conseguenze in punto di applicazione della disciplina vincolistica degli aiuti di Stato ad una fattispecie di questo tipo, non sembra potersi revocare in dubbio che misure di tal genere integrano tutti gli elementi costitutivi della nozione di aiuto sopra esposta e – salva l'applicazione di una delle deroghe di cui all'art. 87, parr. 2 e 3, del Trattato CE – devono considerarsi

---

<sup>606</sup> Sol che si pensi alla decisione sul regime fiscale progettato per l'enclave inglese di Gibilterra, citata nella precedente nota n. 602.

<sup>607</sup> Sotto altro profilo, si è anche osservato che l'automatica affermazione dell'esistenza del carattere della selettività per le misure che si applichino ad una zona geografica limitata del territorio di uno Stato membro non coglie la differenza fondamentale tra la disciplina normativa degli aiuti di stato, intesa a colpire i vantaggi competitivi selettivi, da un lato, e le norme in tema di armonizzazione fiscale, applicabili per contrastare fenomeni di concorrenza fiscale dannosa, dall'altro. Proprio in quest'ottica devono leggersi le argomentazioni addotte – senza successo – dalle parti ricorrenti nella controversia decisa dalla Corte di giustizia con sentenza dell'11 novembre 2004, relativa alle cause riunite C-186/02 P e C-188/02 P, *Ramondin SA e altri c. Commissione e altri*, secondo cui si assisteva, nella specie, ad uno sviamento di potere, dato che – sempre ad avviso delle parti ricorrenti – la Commissione aveva utilizzato i propri penetranti poteri in materia di aiuti di Stato per perseguire finalità di armonizzazione fiscale.

<sup>608</sup> Si tratta, più precisamente, della sentenza del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*.

<sup>609</sup> Il riferimento è alla decisione della Commissione dell'11 dicembre 2002, n. 2003/442/CE, *relativa alla parte del regime recante adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre che riguarda le riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito*, in *G.U.U.E.* L 150 del 18 giugno 2003, p. 52-63.

<sup>610</sup> Vedi, in particolare, le conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed del 20 ottobre 2005, relative alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*.

<sup>611</sup> Così la citata sentenza del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, par. 64.

incompatibili con il mercato comune. La seconda situazione riguarda il caso in cui *“tutti gli enti territoriali dello stesso livello [...] possono liberamente stabilire, nel limite delle competenze di cui dispongono, l’aliquota d’imposta applicabile nel territorio di loro competenza”*<sup>612</sup>. Con riferimento a tale ipotesi, la Corte ha affermato la carenza dell’elemento della selettività, *“poiché non risulta possibile individuare un livello impositivo normale che possa rappresentare il parametro di riferimento”*<sup>613</sup>. La portata innovativa della pronuncia in esame attiene, comunque, alla terza situazione analizzata dai giudici, in cui *“un ente regionale o territoriale, nell’esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale, stabilisce un’aliquota fiscale inferiore a quella nazionale ed applicabile unicamente alle imprese situate all’interno del territorio di sua competenza”*<sup>614</sup>. Con riferimento a tale ipotesi, la Corte ha ammesso che il parametro di riferimento per la valutazione dell’elemento della selettività territoriale può essere diverso da quello ordinario – da quello costituito, cioè, dal regime applicabile all’intero territorio nazionale – potendo coincidere con l’*“area geografica interessata dal provvedimento”*<sup>615</sup>. A tal fine, comunque, la Corte richiede che: (i) la misura agevolativa in questione *“sia stata adottata da un’autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale”*; (ii) *“la decisione in questione [...] [sia] stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto”* e (iii) *“le conseguenze economiche di una riduzione dell’aliquota d’imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non [...] [siano] compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale”*<sup>616</sup>.

---

<sup>612</sup> Così la menzionata pronuncia del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, par. 64.

<sup>613</sup> Così la menzionata pronuncia del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, par. 64. Vedi anche la concorde opinione espressa dall’Avvocato generale Geelhoed, al par. 53 delle proprie conclusioni del 20 ottobre 2005, relative alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, laddove afferma che *“in tale caso, se è vero che ciascun ente locale è libero di fissare l’aliquota d’imposta applicabile nel suo territorio indipendentemente dal governo centrale, non ha senso prendere l’intero territorio dello Stato membro come contesto di riferimento ai fini dell’accertamento della selettività. Per cominciare, sarebbe artificioso individuare un’«aliquota media nazionale» cui comparare l’aliquota particolare applicabile all’interno di una regione, poiché quest’ultima cambierebbe probabilmente da regione a regione. Tuttavia, l’essenza dell’elemento di selettività nel contesto delle imposte dirette consiste nel fatto che la misura fiscale dovrebbe costituire un’eccezione o una deroga al sistema tributario generale. L’idea di «eccezione» o di «deroga» ha senso, dal punto di vista concettuale, solo qualora si possa stabilire una «regola» di portata nazionale – cosa che risulta impossibile in una situazione in cui ciascuna amministrazione locale dispone del potere di fissare autonomamente le proprie aliquote d’imposta [sottolineato nostro]”*.

<sup>614</sup> Così la citata sentenza del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, par. 65.

<sup>615</sup> Così la citata sentenza del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, par. 66.

<sup>616</sup> Così la menzionata pronuncia del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, par. 67.

Il nucleo centrale della pronuncia della Corte di giustizia ha formato oggetto di numerose ed approfondite analisi da parte della dottrina, tanto italiana quanto straniera <sup>617</sup>.

Un primo profilo di esame ha riguardato principalmente il metodo di analisi adottato dalla Corte di giustizia. Posto che la Corte tende, come accennato, a conferire rilievo alla fonte sub statale delle misure fiscali soltanto in sede di analisi dell'eventuale carattere selettivo delle medesime, diversi autori hanno messo in rilievo come tale fonte (non statale) delle misure dovrebbe assumere più propriamente rilievo sotto il diverso aspetto dell'esistenza del vantaggio per i beneficiari delle medesime <sup>618</sup>. Si tratta di una posizione che, rispetto all'approccio «pragmatico» (e spesso politico-economico) della Corte di giustizia, risulta connotato in senso maggiormente giuridico: posto che le stesse istituzioni comunitarie hanno da sempre affermato che una misura costituente aiuto implica “un'eccezione all'applicazione del sistema tributario” <sup>619</sup> ordinario e generale, si è distinto il profilo oggettivo della deroga al regime generale – costituito dal vantaggio, in termini, ad esempio, di aliquota inferiore ovvero diversità della base imponibile – dal profilo più strettamente soggettivo, costituito dall'ampiezza del novero dei possibili destinatari del regime di beneficio. Sulla base di tale approccio, si è autorevolmente sostenuto <sup>620</sup> che tutte le tre situazioni dianzi descritte ed analizzate dai giudici comunitari avrebbero dovuto essere esaminate

<sup>617</sup> Vedi, in particolare, L. ANTONINI – M. BARBERO, *Dalla CGCE un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, pt. II, p. 101-126; M. BARBERO, *Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 378-385; A. CARINCI, *Autonomia impositiva degli enti sub statali e divieto di aiuti di Stato*, in *Rassegna tributaria*, 2006, p. 1783-1803; A. FANTOZZI, *L'Europa ipotoca il federalismo fiscale*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2006, p. 25; G. FRANSONI, *Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, in *Rivista di diritto tributario*, 2006, pt. III, p. 249-261; L. GRECO – A. ZANARDI, *Federalismo fiscale e mercato unico europeo: una prospettiva economica*, relazione alla conferenza internazionale “Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento”, tenutasi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006; S. MORENO GONZALEZ, *Regional Fiscal Autonomy from a State Aid Perspective: The ECJ's Judgment in Portugal v. Commission*, in *European Taxation*, 2007, p. 328-338; R. SAPIENZA, *Regimi agevolativi di natura fiscale e disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. La decisione della Corte di Giustizia nella causa C-88/03*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, p. 57-60; M. V. SERRANO', *Aiuti di Stato e federalismo fiscale alla luce della sentenza della Corte UE causa C-88/03*, in *Il fisco*, 2006, p. 6044-6050.

<sup>618</sup> Primo convinto assertore di tale inquadramento della disciplina in tema di aiuti di Stato è stato il professore tedesco W. SCHÖN, *Taxation and state aid law in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 911-936. Successivamente, vedi A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, cit., 1209-1225; A. CARINCI, *Autonomia impositiva degli enti sub statali e divieto di aiuti di Stato*, cit., p. 1791 e ss.; G. FRANSONI, *Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, cit., p. 249-261; G. GRAZIANO, *La selettività e gli aiuti regionali*, cit., p. 234-240; H. E. KUBE, *Competence conflicts and solutions: national tax exemptions and transnational controls*, in *Columbia Journal of European Law*, 2002, p. 79 e ss.; P. LAROMA JEZZI, *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*. Nota a alla sentenza della Corte di Cassazione del 10 dicembre 2002, n. 17564, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1074-1099;

<sup>619</sup> Così la menzionata *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, cit., par. 16. Quanto alla Corte di giustizia, vedi, *ex multis*, la sentenza del 16 maggio 2000, relativa alla causa C-83/98, *Ladbroke Racing Ltd.*

<sup>620</sup> Vedi, in particolare, A. CARINCI, *Autonomia impositiva degli enti sub statali e divieto di aiuti di Stato*, cit., p. 1791 e ss.

con riferimento all'elemento del vantaggio, con conclusioni, peraltro, non sempre coincidenti con quelle della Corte. Non è questa la sede per trattare *funditus* di tale diverso approccio. Ci limitiamo solo a rilevare come si tratti di un inquadramento della disciplina in tema di aiuti di Stato che permette di valorizzare in chiave di elemento costitutivo (e non di mera giustificazione) la deroga ai principi generali del sistema tributario nazionale e, in particolare, al ben noto principio di capacità contributiva. Tuttavia, proprio quest'ultimo costituisce il profilo maggiormente discutibile di tale inquadramento, atteso che tale principio non solo, allo stato, non è espressamente riconosciuto *ex positivo jure* dal Trattato CE, ma neanche risulta sancito in tutti gli ordinamenti degli Stati membri<sup>621</sup>. In questo senso, ci pare che la valorizzazione del principio di capacità contributiva, intesa nella sua accezione solidaristica, costituisca, al momento, più un'auspicabile direzione della futura integrazione europea in ambito fiscale che una concreta realtà presente<sup>622</sup>.

Un secondo – e, almeno in questa sede, più interessante – profilo di analisi concerne l'incidenza della sentenza relativa al regime fiscale delle isole Azzorre sul modello di federalismo fiscale che gli Stati membri dell'UE possono concretamente adottare. Al riguardo, occorre anzitutto precisare che le affermazioni dei giudici comunitari riguardano esclusivamente i modelli di federalismo fiscale c.d. «asimmetrico» – in cui, cioè, gli enti substatali non siano titolari dei medesimi margini di autonomia tributaria – e, vieppiù, le sole variazioni (nella specie di aliquota) di tributi «nazionali». Ne deriva che le condizioni di autonomia previste dalla sentenza non trovano applicazione né con riferimento alle fattispecie cui sia sottesa un'autonomia tributaria simmetrica<sup>623</sup> né – a prescindere dal modello di autonomia tributaria – in relazione ai tributi propri degli enti territoriali, ai tributi, cioè, “*espressione diretta ed esclusiva dell'autonomia tributaria dell'ente sub statale*”<sup>624</sup>.

<sup>621</sup> In particolare, il principio di capacità contributiva risulta, al momento, sancito negli ordinamenti italiano, spagnolo e tedesco. Al di fuori dell'area europea, il riferimento va fatto soprattutto agli ordinamenti di diversi Stati sudamericani. Sul punto vedi V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, 1999, p. 78 e, in particolare, p. 80 nota n. 55.

<sup>622</sup> Sul punto, vedi anche il successivo par. III.4.1 e la successiva nota n. 691.

<sup>623</sup> La migliore conferma di tale precisazione proviene proprio da alcune recenti decisioni della Commissione riguardanti la compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato del potere concesso a tutte le Regioni italiane dal d.lgs. n. 446 del 1997 di variare, entro certi limiti, l'aliquota IRAP. Il riferimento è, in particolare, sia alla decisione del 7 dicembre 2005, n. C (2005) 4675 – laddove la Commissione ha affermato, al par. 44, che “*il fatto che tutte le regioni abbiano la facoltà di aumentare o ridurre l'aliquota di base, del 4,25%, di un punto percentuale rispecchia un'applicazione simmetrica del sistema di tassazione nel quale tutte le regioni hanno pari diritto, sia dal punto di vista giuridico che pratico, di aumentare o ridurre l'imposta e non comporta, in quanto tale, la presenza di aiuti di stato*” – sia alla successiva decisione del 19 luglio 2006, n. (2006) 3213, in cui la Commissione ha ulteriormente specificato, al par. 27, che “*quando il regime fiscale viene applicato simmetricamente e se le regioni agiscono entro i margini della loro autonomia non vi è alcuna selettività regionale. Pertanto, purché le singole regioni non si avvalgano dei loro poteri per applicare, entro il loro margine di discrezionalità autonoma, aliquote di imposta differenziate per settori e per soggetti passivi, si può ritenere che una misura del genere costituisca una misura generale. Se le singole regioni dovessero utilizzare tali poteri e stabilire aliquote di imposta per determinati settori e soggetti passivi inferiori alla loro normale aliquota regionale, siffatte riduzioni dell'aliquota di per sé costituirebbero un aiuto di Stato soggetto a notifica*”.

<sup>624</sup> Così A. CARINCI, *Autonomia impositiva degli enti sub statali e divieto di aiuti di Stato*, cit., p. 1792, il quale, peraltro, cita anche l'affermazione della Commissione contenuta nel par. 31 della decisione dell'11 dicembre 2002, n. 2003/442/CE, relativa al regime fiscale delle

Ciò premesso, va rilevato che i giudici comunitari, al fine di restringere l'ambito territoriale di valutazione del carattere selettivo della misura (e, quindi, a patto che la misura stessa non presenti profili di selettività materiale, di considerare la stessa non rientrante nella nozione di aiuto di Stato), richiedono, in sostanza, la verifica di particolari ed effettive condizioni di autonomia costituzionale, amministrativa e finanziaria. A prescindere dalle difficoltà che la verifica di tali condizioni potrebbe porre nel contesto del federalismo fiscale italiano <sup>625</sup>, quel che merita evidenziare è l'importanza del principio-guida enunciato dai giudici della Corte: una considerazione autonoma della fiscalità degli enti territoriali passa necessariamente per la costruzione di un effettivo modello di Stato decentrato. In termini più chiari, e con specifico riferimento al profilo tributario, è necessario che l'ente substatale *“sia dotato non solo della competenza per adottare, nel territorio di competenza, misure di riduzione dell'aliquota d'imposta indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello Stato centrale, ma altresì che detto ente si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura [sottolineato nostro]”* <sup>626</sup>. Se così è, allora, risulta chiaro l'indirizzo rivolto dalle istituzioni comunitarie ai legislatori nazionali e, per quel che ci riguarda, al legislatore della futura (e, si spera, prossima) legge contenente i *“principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*: l'autonomia tributaria degli enti substatali deve essere vera ed effettiva, ciò che non avviene, ad esempio, in presenza di un sistema di finanza c.d. «derivata» che, in nome del principio di solidarietà, compensi con maggiori trasferimenti erariali le eventuali misure fiscali di favore decise a livello locale. D'altra parte il medesimo indirizzo vale anche – e va sottolineato – per gli stessi enti locali: il loro riconoscimento autonomo a livello comunitario e la progressiva affermazione di un loro ruolo centrale nel processo di integrazione europea passa anche per il definitivo abbandono di quella logica – perversa e, spesso, tutta italiana – in cui *“la richiesta di una maggiore autonomia [...] in realtà equivale a chiedere più soldi”* <sup>627</sup> e per l'affermazione di sistemi tributari locali che consentano ai medesimi enti di svolgere effettivamente le funzioni loro assegnate e di cui i rappresentanti politici devono poter rendere autonomamente conto dinanzi ai cittadini-elettori, senza che sia data loro la possibilità di addurre comodi *alibi* fondati su comportamenti del livello di governo centrale <sup>628</sup>.

---

isole Azzorre, in cui si precisava che *“la presente decisione non riguarda un meccanismo che consenta al complesso delle collettività locali di un determinato livello (regioni, comuni o altre) di istituire e riscuotere imposte locali, senza alcun rapporto con il regime fiscale nazionale”*.

<sup>625</sup> Ben analizzate da A. FANTOZZI, *L'Europa ipotica il federalismo fiscale*, cit., G. FRANSONI, *Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, cit., p. 256 e ss. nonché da L. GRECO – A. ZANARDI, *Federalismo fiscale e mercato unico europeo: una prospettiva economica*, cit., p. 7 e ss. del dattiloscritto.

<sup>626</sup> Così la citata sentenza del 6 settembre 2006, relativa alla causa C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, par. 68.

<sup>627</sup> L'espressione, tagliente e molto efficace, è di Piero Giarda ed è riportata da G. DELLA CANANEA, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, p. 18.

<sup>628</sup> In tale prospettiva, occorre constatare che le recenti misure previste dall'art. 1, comma 5, della legge n. 244 del 2007 (legge c.d. «finanziaria 2008») in punto di incremento della detrazione spettante ai fini ICI certamente non depongono in favore di un modello di Stato veramente federale sotto il profilo fiscale. Nella misura in cui l'ICI costituisce un tributo

Alla luce di quanto sin qui detto, è possibile cogliere il ruolo, al contempo, di impulso e vincolo insito nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato con riferimento all'utilizzo della leva tributaria in funzione promozionale. Infatti, le norme comunitarie di cui agli artt. 87 e seguenti del Trattato CE, interpretate alla luce delle recenti elaborazioni giurisprudenziali, se da un lato costituiscono un evidente stimolo ad attuare modelli di Stato decentrato anche sotto il profilo fiscale, dall'altra parte richiedono agli Stati membri di modellare tali sistemi tenendo ben fermo il principio della corrispondenza tra potere fiscale e responsabilità politica; principio che, come si è autorevolmente rilevato, costituisce quello “*sul quale si fonda il costituzionalismo europeo*”<sup>629</sup>.

L'impulso proveniente dalla disciplina comunitaria in tema di aiuti di Stato nei confronti di un progressivo consolidamento delle economie locali ben può cogliersi anche ponendo mente alle deroghe al divieto di concessioni di aiuti di Stato previste dall'art. 87, par. 3, lett. a) e c) del Trattato CE. Non è questa la sede per trattare *funditus* delle diverse problematiche – peraltro, in gran parte, di carattere esclusivamente tecnico – poste dai cc.dd. «aiuti a finalità regionale». Ciò che, sotto un profilo generale, merita brevemente analizzare è la natura giuridica dei documenti emanati dalla Commissione in materia di aiuti regionali; materia che, fino a pochi mesi fa, era «regolata» esclusivamente da atti di c.d. «*soft law*»<sup>630 631</sup>. Prescindendo in questa sede dalle diverse definizioni di *soft law* che sono

---

comunale, infatti, lo Stato non dovrebbe intromettersi nella determinazione della relativa base imponibile, i cui criteri dovrebbero essere stabiliti esclusivamente dal soggetto attivo del tributo. Né, in senso contrario, vale obiettare che l'incremento della detrazione sarà coperto mediante un corrispondente incremento dei trasferimenti statali: come la Corte di giustizia ha chiaramente lasciato intendere nella sentenza Azzorre, la costruzione di un modello di vero federalismo fiscale passa non già per un rafforzamento del (già imponente) sistema (italiano) di finanza derivata, bensì per un'effettiva responsabilizzazione sotto il profilo tributario delle scelte compiute dai rappresentanti politici appartenenti ai livelli di governo substatali, ciò che, evidentemente, può realizzarsi solo consentendo maggiori spazi di autonomia tributaria agli enti locali e non già rendendo questi ultimi (finanziariamente) dipendenti in misura sempre maggiore dal potere centrale. A prescindere da qualsivoglia opinione sugli schieramenti politici, valutazioni simili valgono anche per le ipotesi di futura c.d. «abolizione dell'ICI sulla prima casa» da parte del livello centrale di governo; abolizione che sembra costituire uno dei punti comuni dei programmi di governo stilati dalle maggiori coalizioni politiche per la prossima campagna elettorale.

<sup>629</sup> Così G. DELLA CANANEA, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, cit., p. 18.

<sup>630</sup> Il riferimento è, in particolare, al documento n. 2006/C 54/08, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013*, in G.U.U.E. C 54 del 4 marzo 2006, p. 13-44. In precedenza, il riferimento era al documento n. 98/C 74/06, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2000-2006*, in G.U.C.E. C 74 del 10 marzo 1998, p. 6 e ss.

<sup>631</sup> Il tema della *soft law* è stato approfondito da numerosi autori, italiani e stranieri. Ci limitiamo a ricordare: M. DI STEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, cit., p. 17-35; B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 5-16; A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, testo dattiloscritto della relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti “*L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*” tenutosi a Catania il 14 e 15 ottobre 2005, reperibile sul sito *internet* dell'associazione Astrid al seguente indirizzo: [www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm); L. SENDEN, *Soft law in European Community Law*, cit.; L. SENDEN, *Soft Law, self-regulation and co-regulation in European law: Where Do They Meet ?*, cit., p. 1-27, reperibile sul sito *internet* della rivista al seguente indirizzo: <http://www.ejcl.org>; F. SNYDER, «Soft law» e prassi istituzionale nella Comunità europea, cit., p. 79-109. Vedi anche H. GRIBNAU, *Per una maggiore legittimazione della soft law nel diritto tributario dell'Unione europea*, cit., nonché C. E. McLURE Jr., *Approcci legislativi, giudiziari e di soft law per*

state fornite <sup>632</sup>, può affermarsi che gli atti e gli strumenti che vi si fanno rientrare sono accomunati dall'assenza del carattere della vincolatività, sebbene ad essi sia comunque riconosciuta l'idoneità a produrre effetti giuridici. Si è efficacemente affermato che la *soft law* è diritto in senso lato, cui le previsioni convenzionali non riconoscono valore vincolante, ma che, ciononostante, determina effetti nei rapporti tra Stati e Stati, tra Stati e Unione europea nonché nei confronti dei terzi, facendo leva quanto ai primi due rapporti sul principio della leale cooperazione e, quanto alle relazioni con i terzi, sull'adesione volontaria a regole pur consacrate in strumenti formalmente non vincolanti <sup>633</sup>.

Lo sviluppo della *soft law* in generale e, in particolare, nella materia degli aiuti di Stato è stato fortemente influenzato dalle interpretazioni della giurisprudenza comunitaria. Sul punto, occorre evidenziare che la Corte di giustizia non ha assunto un orientamento univoco: infatti, a fronte di un risalente indirizzo restrittivo, che dichiarava irricevibili i ricorsi proposti avverso atti di *soft law*, facendo leva sul carattere tassativo del sistema delle fonti comunitarie delineato dall'art. 249 del Trattato CE <sup>634</sup>, in tempi più recenti, i giudici comunitari sembrano propendere – seppur in termini impliciti – in favore dell'adozione di tali atti. In questo senso depongono diverse pronunce giurisprudenziali <sup>635</sup> e, in particolare, la sentenza attinente alla legittimità della comunicazione relativa agli aiuti di Stato alle imprese pubbliche nel settore manifatturiero <sup>636</sup>, in cui la Corte ha, in sostanza, ammesso la possibilità di adottare le comunicazioni – e, più in generale, gli atti di *soft law* – nella loro qualità di atti atipici, non espressamente previste da alcuna norma comunitaria <sup>637</sup>

*l'armonizzazione delle imposte sul reddito societario negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, cit., p. 16 e ss. del dattiloscritto.

<sup>632</sup> Le diverse tesi sono ben esposte da A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 3 e ss. del dattiloscritto.

<sup>633</sup> In tal senso vedi A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 10 del dattiloscritto.

<sup>634</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza del 18 giugno 1970 relativa alla causa C-74/69, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen c. Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.*, in *Raccolta*, 1970, p. 451 e ss. in cui la Corte afferma espressamente, al par. 9, che “l'applicazione uniforme del diritto comunitario è garantita solo da atti formali adottati a norma del trattato”.

<sup>635</sup> Vedi le sentenze del 24 febbraio 1987 relativa alla causa C-310/85, *Deufil GmbH & Co. KG c. Commissione*, in *Raccolta*, 1987, p. 901 e ss.; del 9 ottobre 1990 relativa alla causa C-366/88, *Francia c. Commissione*, in *Raccolta*, 1990, p. 3571 e ss.; del 13 novembre 1991 relativa alla causa C-303/90, *Francia c. Commissione*, in *Raccolta*, 1991, p. 5315 e ss.; del 16 giugno 1993 relativa alla causa C-325/91, *Francia c. Commissione*, in *Raccolta*, 1993, p. 3283 e ss. Vedi anche l'ordinanza della Corte di giustizia del 28 giugno 1993, relativa alla causa C-64/93, *Donatab s.r.l. e altri c. Commissione*, in *Raccolta*, 1993, p. 3595 e ss.

<sup>636</sup> Si tratta della citata sentenza del 16 giugno 1993 relativa alla causa C-325/91, *Francia c. Commissione*.

<sup>637</sup> In questo senso, si è correttamente posto in luce (M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, cit., p. 71, nota 38) che se si fosse ribadito il principio di inammissibilità degli atti atipici stabilito nella precedente pronuncia del 18 giugno 1970 (citata nella precedente nota n. 634) “si sarebbe resa del tutto ultronea la verifica della esistenza (o meno) di una base legale della comunicazione”. Lo stesso autore si era espresso in termini ancor più chiari in un precedente scritto (M. ANTONIOLI, *Le comunicazioni della Commissione fra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 51), affermando che la Corte di giustizia “ha vagliato gli atti (variamente denominati) devoluti alla sua cognizione come se la loro adozione (al di fuori dell'ambito previsto dall'art. 189 [ora 249] del Trattato) fosse consentita”.



<sup>638</sup>. Tuttavia, merita evidenziare anche un ulteriore aspetto: in tale pronuncia la Corte ha annullato la comunicazione in esame – ritenendola viziata sotto il profilo della motivazione richiesta dall'art. 253 del Trattato CE – in quanto diretta a prevedere obblighi giuridici ulteriori rispetto a quelli sanciti dalle altre norme di diritto comunitario senza l'esplicita indicazione di una base giuridica: ne consegue che gli atti di *soft law* non possono prevedere obblighi ulteriori rispetto a quelli già stabiliti in altre fonti di diritto comunitario e, quindi, non sono idonei a produrre effetti giuridici vincolanti per i relativi destinatari <sup>639</sup>.

Alla luce di ciò, si è recentemente proposta <sup>640</sup> una classificazione degli atti di *soft law* basata sull'esistenza o meno di un effetto c.d. «accrescitivo», ossia di un effetto additivo quanto agli obblighi posti in capo ai destinatari dell'atto rispetto alle altre norme dell'ordinamento comunitario. Si sono distinte, in particolare, le comunicazioni di natura costitutiva – connotate dal predetto effetto accrescitivo – e le comunicazioni di natura dichiarativa, ossia meramente descrittive del quadro normativo vigente, applicabile in un determinato settore. Peraltro, all'interno di tale classificazione si sono ulteriormente distinte da un lato le comunicazioni conformative – che rientrano tra le comunicazioni costitutive e mirano a conformare l'esercizio dei poteri delle autorità degli Stati membri incidendo solo in via mediata sui cittadini – e, dall'altro lato, le comunicazioni autolimitative, che pur rientrando tra le comunicazioni dichiarative non recano una mera descrizione del quadro giuridico vigente ma contengono i criteri ed i

---

<sup>638</sup> Quanto alle implicazioni di tale più recente orientamento della Corte di giustizia, alcuni autori (M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, cit., p. 71 e ss.) hanno sostenuto che la fonte degli atti atipici dovrebbe rintracciarsi nel ruolo creativo delle pronunce della Corte di giustizia, nel senso che proprio da tale giurisprudenza – che costituisce fonte del diritto comunitario – dovrebbe ricavarsi la regola (non scritta) della legittimità del ricorso ad atti non formali, ossia non direttamente riconducibili a quelli contemplati nel sistema comunitario; altri autori (M. C. REALE, *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, p. 507-508), invece, inquadrano le comunicazioni, in generale, nel ruolo della Commissione di «custode» del Trattato CE (art. 211 del Trattato stesso) e propendono per un fondamento giuridico che varia a seconda dell'oggetto e delle finalità. Secondo quest'ultima impostazione, il fondamento giuridico delle comunicazioni adottate nel settore degli aiuti di Stato dovrebbe rintracciarsi nell'art. 89 del Trattato CE.

<sup>639</sup> Occorre, peraltro, rilevare che sono stati avanzati (M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, cit., p. 85 e ss.) diversi rilievi critici alla pronuncia della Corte di giustizia in discorso. Muovendo dal consolidato principio della c.d. «qualificazione sostanziale» degli atti comunitari – affermato, tra l'altro, nelle citate sentenze del 9 ottobre 1990 relativa alla causa C-366/88, *Francia c. Commissione*, cit., par. 8 e del 13 novembre 1991 relativa alla causa C-303/90, *Francia c. Commissione*, cit., par. 8 nonché nella più risalente pronuncia del 31 marzo 1971 relativa alla causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta*, 1971, p. 263 e ss. – in base al quale un atto è soggetto al regime del suo contenuto e non della forma da esso rivestita, si è sostenuto che la Corte di giustizia avrebbe dovuto, più correttamente, verificare la legittimità intrinseca dell'atto stesso (nel senso della effettiva spettanza alla Commissione del potere di cui l'atto costituisce risultato dell'esercizio), non limitandosi al rilievo, per certi versi formale, della mancanza di base giuridica; base che, dato il carattere atipico dell'atto, è mancante per definizione.

<sup>640</sup> Vedi M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, cit., p. 105 e ss.

limiti entro i quali la stessa Commissione intende esercitare i poteri attribuitigli nel particolare settore <sup>641</sup>.

Venendo al piano degli effetti giuridici che dagli atti di *soft law* possono derivare, vale anzitutto ribadire che, come affermato dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, tali atti, in sé considerati, non sono suscettibili di produrre effetti giuridici vincolanti per i destinatari, essendo, come detto, inidonei a creare in capo a questi obblighi diversi ed ulteriori rispetto a quelli già stabiliti dalle altre norme di diritto comunitario <sup>642</sup>. Abbiamo accennato, inoltre, alla possibilità per la Commissione di adottare atti di *soft law* autolimitativi, tramite i quali, cioè, l'Esecutivo comunitario predetermina le modalità di esercizio dei poteri che l'ordinamento comunitario gli conferisce, autolimitando, appunto, i propri spazi discrezionali ed integrando, in tal senso, i limiti esterni alla discrezionalità già stabiliti dalle altre norme di diritto comunitario, sia convenzionale sia derivato. Al riguardo, ci sembra indubbio che tali atti, vincolando i futuri comportamenti della Commissione, incidano anche sul legittimo affidamento dei relativi destinatari. In altri termini, gli orientamenti esplicitati dalla Commissione negli atti di *soft law* dovrebbero almeno produrre – similmente a quel che si sostiene per alcuni atti non vincolanti adottati da organizzazioni internazionali diverse dall'Unione europea <sup>643</sup> – un effetto c.d. «di liceità», nel senso, cioè, che laddove i destinatari dell'atto tengano comportamenti conformi a quelli «raccomandati» essi dovrebbero essere considerati sicuramente legittimi. Del resto, in tal senso si è recentemente pronunciata anche la stessa Corte di giustizia, che – con riferimento agli orientamenti emanati dalla Commissione in relazione al calcolo delle ammende inflitte alle imprese per violazione delle norme *antitrust* recate dal Trattato CE – ha espressamente affermato che “*adottando [...] norme di comportamento ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui esse si riferiscono, l'istituzione in questione si autolimita nell'esercizio del*

---

<sup>641</sup> Per completezza, occorre ricordare che secondo altri autori – vedi, per tutti, A. MATTERA RICIGLIANO, *Il Mercato Unico Europeo. Norme e funzionamento*, cit., *passim* – gli atti di *soft law* possono classificarsi in base ad un criterio funzionale, distinguendo tra atti informativi, interpretativi e decisorio: i primi (informativi) sono rivolti nella generalità dei casi agli altri organi comunitari e mirano a portare a conoscenza di tali organi i risultati di indagini svolte ovvero indicazioni e suggerimenti per affrontare determinate questioni; nei secondi (interpretativi), invece, la Commissione precisa la portata ed il significato di determinate previsioni normative, al fine di indirizzarne l'interpretazione; tramite i terzi (decisorio) la Commissione espone indirizzi che intende seguire in determinati settori in cui dispone di un potere di decisione. Non è mancato, peraltro, chi – M. C. REALE, *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, cit., p. 510 – ha evidenziato i limiti propri di una classificazione in chiave funzionale, affermando che “*spesso [...] uno stesso atto assolve contemporaneamente a funzioni informative, decisorie e interpretative*”.

<sup>642</sup> E' chiaro che le comunicazioni suscettive di produrre effetti propri, introducendo obblighi nuovi ed ulteriori per i destinatari – e che, alla luce della giurisprudenza comunitaria, dovrebbero considerarsi illegittime in quanto prive di base giuridica – ben potrebbero essere qualificate, in coerenza con il principio della qualificazione sostanziale citato nella precedente nota 639, come atti tipici (e, quindi, legittimi), restando, comunque, ferma la necessità che siano state rispettate le attribuzioni di competenze nonché le forme previste nel Trattato CE per l'adozione del relativo atto tipico.

<sup>643</sup> Vedi B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, p. 161 e ss. che ricollega la produzione di un effetto c.d. «di liceità» alle raccomandazioni emanate dagli organi delle Nazioni Unite.

*suo potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento”*<sup>644</sup>.

Alla luce di tale inquadramento generale, dunque, ben possono cogliersi i tratti giuridici fondamentali degli atti di *soft law* emanati dalla Commissione con riferimento alla materia degli aiuti di Stato a finalità regionale: è ben vero che ci si trova dinanzi ad atti assai dettagliati e molto esaurienti sotto il profilo tecnico, tuttavia, al di là del recente riconoscimento del ricordato effetto di liceità, non può non rilevarsi come l'adozione di atti giuridicamente vincolanti in senso stretto potrebbe sensibilmente contribuire ad accrescere il grado di certezza delle relazioni tra enti territoriali substatali ed istituzioni comunitarie e, in definitiva, a consolidare lo sviluppo di quelle economie regionali che, per riconoscimento espresso della stessa Commissione, necessitano di un sostegno esterno. È su questa linea che, a nostro avviso dovrebbero svilupparsi i futuri indirizzi della Commissione europea in tema di aiuti regionali<sup>645</sup>, ivi compresi quelli di natura fiscale, su cui, in tempi recenti, si sta concentrando l'attenzione delle stesse istituzioni europee<sup>646</sup>.

In conclusione, e sintetizzando quanto sin qui esposto con riferimento al rapporto tra normativa comunitaria e autonomia tributaria regionale, può rilevarsi che tale ruolo è, al contempo, di stimolo e vincolo: infatti, i trattati comunitari mentre da un lato incoraggiano la diffusione di modelli di Stato decentrato ed il progressivo sviluppo delle realtà economiche locali, dall'altro lato vincolano, quantomeno in relazione alla garanzia della libertà dei traffici di beni e all'adozione di misure fiscali di sostegno per l'economia, il dispiegarsi di quei margini di autonomia tributaria concessi dai governi centrali ai livelli di governo

<sup>644</sup> Così la sentenza della Corte di giustizia del 28 giugno 2005 relativa alle cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S e altri c. Commissione e altri*, non ancora pubblicata in Raccolta, par. 211. La sentenza è annotata da K. NORDLANDER, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 571-582. In proposito vedi anche H. C. H. HOFMANN, *Negotiated and non-negotiated administrative rule-making: the example of EC competition policy*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 157 e ss. Nel senso che gli orientamenti emanati dalla Commissione in tema di aiuti a finalità regionale determinano un legittimo affidamento per gli Stati membri vedi anche P. PICIOCCHI, *Gli effetti delle decisioni della Commissione europea*. Nota a Cass., sez. trib., 10 dicembre 2002, n. 17564, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2003, p. 926.

<sup>645</sup> Per la verità, sintomatico di un mutamento di rotta nel senso auspicato nel testo potrebbe essere il recente Regolamento n. 2006/1628/CE del 24 ottobre 2006, *relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale*, in *G.U.U.E.* L 302 del 1° novembre 2006, p. 29-40.

<sup>646</sup> Il riferimento è, ad esempio, alla Risoluzione del Parlamento europeo del 14 febbraio 2006 sulla riforma degli aiuti di Stato 2005-2009 (c.d. «rapporto Hökmark»), laddove si sostiene l'opportunità di “un approccio più efficiente alla concessione degli aiuti regionali, che si concentri sugli investimenti nelle infrastrutture e sugli aiuti orizzontali nelle regioni svantaggiate o meno sviluppate dell'Unione europea, compresa l'introduzione di condizioni fiscali vantaggiose per periodi transitori non superiori a cinque anni [sottolineato nostro]”. Nell'ultimo periodo, peraltro, anche in Italia ha ripreso vigore il dibattito sull'introduzione – sulla scia del regime francese – delle cc.dd. «zone franche urbane», anche in virtù delle disposizioni in materia recate dall'art. 1, commi 340 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge c.d. «finanziaria 2007»), come modificate dall'art. 2, commi 561 e seguenti della legge n. 244 del 2007 (legge c.d. «finanziaria 2008»). Sul punto, vedi l'esauriente scritto di P. COPPOLA, *Le attuali agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE poste a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1677-1714.

substatali. Con l'ulteriore e doverosa precisazione che, allo stato, i vincoli posti ai poteri tributari degli enti locali sono probabilmente meno stringenti di quelli gravanti sui governi e sui parlamenti nazionali dei diversi Stati membri dell'UE<sup>647</sup>.

**III.4. Enti territoriali substatuali e costruzione di uno Stato federale europeo: un possibile scenario futuro.** – *“L'avvenire d'Europa risiede nella sua unificazione politica, da realizzarsi non in punta di piedi, ma mediante un'azione clamorosa, tale da sollevare le popolazioni, dimostrando come non sia più il tempo dei meschini mercanteggiamenti. Non si dovrà dare ascolto alle rimostranze dei nazionalisti inveterati che vorrebbero fermare il tempo, ponendo costantemente in scacco il progresso dell'Europa. D'altra parte non si devono disconoscere le difficoltà del compito né si devono vilipendere gli uomini politici che, consapevoli dell'intento da perseguire, vorrebbero che nulla avvenga precipitosamente, e che si progredisca a passi misurati, per tappe successive, ognuna delle quali crei una modesta ma efficace situazione irreversibile, a favore dell'unificazione. Robert Schuman ha affermato, nel 1950, che l'Europa non si può fare tutta ad un tratto e tutta insieme, bensì mediante realizzazioni concrete, creando innanzitutto, una solidarietà di fatto. [...] Possiamo rassegnarci a vedere l'Europa stagnare sul solo terreno dell'unione economica, già contestato nei suoi mezzi e nei suoi obiettivi perché serve i fini degli uomini d'affari ed è lungi dal soddisfare le aspirazioni sociali del popolo?”*<sup>648</sup>.

È questo un breve passaggio del discorso tenuto da Henry Cravatte, Presidente del Consiglio dei Comuni d'Europa, nella prima giornata dei noni Stati generali dei comuni e dei poteri locali d'Europa. Chi non conoscesse da un lato il momento istitutivo del Consiglio dei Comuni d'Europa e, dall'altro lato, che questo teneva i propri stati generali con cadenza (all'incirca) biennale, ben potrebbe collocare temporalmente tale discorso nei nostri giorni – e, addirittura, all'inizio del 2008, all'indomani, cioè, della firma da parte degli Stati membri del Trattato di Lisbona, vera e propria versione «minimalista» del progetto di Costituzione europea<sup>649</sup> – immaginandolo, pronunciato, magari, dal Presidente della Repubblica italiana e convinto europeista Giorgio Napolitano<sup>650</sup>. Eppure, si tratta di un discorso degli inizi degli anni Settanta, pronunciato, cioè, all'indomani della fine del periodo transitorio che aveva portato all'instaurazione dell'unione

<sup>647</sup> A conferma di ciò, si pensi alla recente riforma tributaria attuata in Germania, in cui il carico impositivo sulle imprese è stato decisamente spostato dal livello centrale al livello locale. In questo senso, vedi R. EICKE, *Germany's Corporate Tax Reform 2008*, presentazione al seminario “La riforma della tassazione delle società in Germania” organizzato dalla Banca d'Italia e tenutosi a Roma il 7 dicembre 2007, che afferma – alla diapositiva n. 14 – che “trade tax will be the ‘dominant corporate tax’ in Germany”.

<sup>648</sup> Si tratta di un estratto della relazione politica generale di Henry Cravatte ai IX stati generali del Consiglio dei Comuni d'Europa, su “L'Europa: perché, con chi e come. Dal Consiglio comunale al Parlamento federale europeo”, tenutosi a Londra tra il 16 ed il 18 luglio 1970, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1971, p. 814-815.

<sup>649</sup> Più precisamente, ci si riferisce al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, citato nella precedente nota n. 55.

<sup>650</sup> Sulla cui visione del processo di integrazione europea, vedi G. NAPOLITANO, *Tendenze nazionalistiche e prospettive di rilancio della costruzione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 19-22, nonché G. NAPOLITANO, *L'Europa per superare la crisi di fiducia*, in *Il Riformista*, 28 novembre 2007, p. 1.

doganale comunitaria<sup>651</sup> e venti anni dopo la famosa dichiarazione del Ministro francese Schuman, che, come detto<sup>652</sup>, ha segnato l'avvio del processo di integrazione europea. Tuttavia, da allora i passi avanti verso un processo di integrazione europea trascendente il mero piano economico e riguardante anche i diversi livelli politico e sociale non sono stati, dopo tutto, così importanti<sup>653</sup> se, come è stato autorevolmente affermato, anche la più importante conquista del processo di integrazione europea degli ultimi decenni – vale a dire, la moneta unica – fu per Jacques Delors “una scommessa in attesa dell'Europa politica da realizzarsi nella fase transitoria, un ponte gettato sul futuro in attesa che l'Europa politica gli mettesse sotto i pilastri”<sup>654</sup>. Ora, anche i più ottimisti sostengono che tale ponte sia stato finora puntellato in modo insufficiente, che sia ancora traballante – ma v'è spazio anche per una visione più pessimistica, che non riesce a scorgere l'altro estremo da collegare e che già ode i sinistri scricchiolii di un crollo neanche tanto lontano nel tempo<sup>655</sup> – e che si imponga la prosecuzione del cammino verso un'integrazione sempre più stretta e, soprattutto, a livelli diversi rispetto a quello meramente economico. Non è questa la sede per esaminare tutte le possibili alternative di questo futuro percorso, ci limitiamo ad accennare brevemente ai tratti di quella che, senza tema di smentite, rappresenterebbe la soluzione più alta e ragguardevole del processo di integrazione, il pilastro certamente più solido del «ponte euro»: la creazione di uno Stato federale europeo<sup>656</sup> o, secondo una più recente definizione, di una

<sup>651</sup> Vedi, in proposito, il precedente par. I.4.1.

<sup>652</sup> Vedi, al riguardo, il precedente par. I.1 e la precedente nota n. 14.

<sup>653</sup> O, se si preferisce, in termini più schietti e fuor di litote, sostanzialmente modesti.

<sup>654</sup> Così U. DRAETTA, *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2002, p. 245.

<sup>655</sup> Sulla «fine dell'Europa» vedi lo scritto – interessante, anche in quanto proveniente da oltreoceano – di W. Z. LAQUEUR, *The Last Days of Europe: Epitaph for an Old Continent*, New York, 2007. Vedi anche l'intervista all'Autore di T. CAPPELLINI, *Laqueur «Vi spiego il tramonto dell'Europa»*, in *Il Giornale*, 20 luglio 2007.

<sup>656</sup> La bibliografia in materia è vastissima. Una prima (doverosa) menzione spetta ad Altiero Spinelli, redattore, insieme ad Eugenio Colorni ed Ernesto Rossi, del noto «Manifesto di Ventotene» e fondatore del Movimento federale europeo. Sul pensiero di Altiero Spinelli, vedi, per tutti, G. NAPOLITANO, *Altiero Spinelli e l'Europa*, Bologna, 2007, nonché il ricordo, in occasione del centenario della sua nascita, di V. DASTOLI, *Da Ventotene all'Europa il diario d'un sognatore*, in *L'Unità*, 3 dicembre 2007, p. 20. Sullo Stato federale europeo, vedi, *ex multis*, T. CHRISTIN – S. HUG – T. SCHULZ, *Federalism in the European Union: the view from below (if there is such a thing)*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 488-508; J. DELORS, *Dall'integrazione economica all'unione politica dell'Europa. Lezioni del passato, prospettive del futuro*, in *Stato e mercato*, 1998, p. 11-20; U. DRAETTA, *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, cit., p. 251 e ss.; D. KUGELMANN, *The Maastricht Treaty and the design of a European Federal State*, in *Temple International and Comparative Law Journal*, 1994, p. 335-355; F. MANCINI, *Per uno Stato europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, p. 11-31; A. McMAHON, *The Proposed Constitution for Europe – Towards an Effective Union or a federal Superstate? A Sceptical Perspective*, in *Trinity College Law Review*, 2005, p. 130-155; M. NETTESHEIM, *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2005, p. 358-400; A. H. TRECHSEL, *How to federalize the European Union...and why bother*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 401-418; J. H. H. WEILER, *Europe after Maastricht – Do the New Clothes have an Emperor?*, in *Harvard Jean Monnet Working Paper*, 1995, n. 12, reperibile su internet al seguente indirizzo: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers95.html>; J. H. H. WEILER – U. R. HALTERN, *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, in *Harvard International Law Journal*, 1996, p. 411-448; M. ZULEEG, *What Holds a Nation Together?*

Repubblica europea<sup>657</sup>. La nascita, in definitiva, di quegli «Stati Uniti d'Europa» cui i padri fondatori del processo di integrazione europea<sup>658</sup> facevano riferimento cinquanta anni orsono<sup>659</sup>. Ben consci, evidentemente, che si tratta di un approdo, per quasi tutti, (non impossibile, ma quantomeno) improbabile e, per alcuni, neanche auspicabile<sup>660</sup>.

Come noto, dopo il Trattato di Maastricht ha preso avvio all'interno dell'Europa un processo di revisione generale e permanente dei Trattati comunitari, sol che si pensi che la prima revisione generale era avvenuta solo nel 1986 con l'Atto unico europeo – a quasi trenta anni, cioè, dalla firma del Trattato di Roma – e che, all'indomani di Maastricht, sono stati conclusi ben quattro trattati di revisione (Amsterdam, Nizza, Roma e Lisbona). Testimonianza evidente, quest'ultima, dell'insoddisfazione per l'attuale assetto dell'integrazione comunitaria e della necessità di riforme radicali. In particolare, non sembrano aver perso d'attualità le esigenze di fondo evidenziate nel corso del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 – sottese al mandato conferito alla Convenzione i cui lavori hanno portato alla firma (ma, come noto, non alla ratifica) del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa – e costituite dalla necessità di (i) assicurare una maggiore democraticità al processo di integrazione europea e (ii) garantire ai cittadini europei diritti costituzionali su base europea. In effetti, qualche timido passo avanti, specie con riferimento alla seconda delle predette esigenze, potrebbe concretizzarsi con la definitiva entrata in vigore del recente Trattato di Lisbona, che, come già detto, conferisce valore giuridicamente vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata a Nizza. Resta tuttavia sprovvista di una seria risposta istituzionale la

---

*Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union*, in *American Journal of Comparative Law*, 1997, p. 505-526.

<sup>657</sup> In questi termini vedi S. COLLIGNON, *Viva la Repubblica europea*, Venezia, 2008. Per un breve commento, vedi G. RUFFOLO, *Elogio della Repubblica europea*, in *La Repubblica*, 20 novembre 2007, p. 23.

<sup>658</sup> Vale a dire i *leaders* politici dei sei Stati fondatori delle tre Comunità.

<sup>659</sup> L'espressione «Stati Uniti d'Europa» è stata utilizzata, per la prima volta, da Victor Hugo nell'Ottocento (“Verrà un giorno in cui non ci saranno altri campi di battaglia, i mercati si apriranno al commercio e gli animi alle idee [...]. Verrà un giorno in cui queste due comunità immense, gli Stati Uniti d'America, gli Stati Uniti d'Europa, gli uni di fronte agli altri, si tenderanno la mano oltreoceano”) ed è stata poi ripresa, negli anni della nascita delle Comunità europee, da Winston Churchill (“Occorre ri-costituire la Famiglia Europea in una struttura regionale che potrebbe chiamarsi Stati Uniti d'Europa. Se in un primo momento tutti gli Stati d'Europa non avessero intenzione o non fossero in grado di formare un'Unione, occorrerebbe comunque continuare a mettere insieme quei paesi che lo desiderano e ne hanno la possibilità. La salvezza dalla guerra o dalla schiavitù della gente comune di qualunque razza e terra deve essere basata su solide fondamenta e dev'essere salvaguardata da tutti quegli uomini e donne pronti a morire pur di non farsi sottomettere dalla tirannia. Dunque vi dico questo: che nasca l'Europa!”) e Jean Monnet (“I nostri paesi sono diventati troppo piccoli per il mondo d'oggi, rispetto alla tecnologia moderna, all'America e alla Russia del presente, alla Cina e all'India del futuro. L'unità dei popoli europei raggruppati negli Stati Uniti d'Europa fa sì che aumenti la qualità della vita e che regni la pace. È la grande speranza e l'opportunità della nostra epoca. Noi stessi abbiamo intrapreso un viaggio di sola andata per gli Stati Uniti d'Europa”). Vedi anche il recente saggio del Primo Ministro belga G. VERHOFSTADT, *Gli Stati Uniti d'Europa*, Roma, 2006.

<sup>660</sup> Le voci contrarie ad una tale soluzione sono moltissime, soprattutto in ambito politico. Tra gli autori giuridici, ci limitiamo a ricordare le penetranti critiche recentemente espresse da A. CATELANI, *Costituzione europea e prospettive future delle istituzioni comunitarie*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 466-475.

prima esigenza, attinente al ben noto problema del c.d. «deficit democratico» comunitario, espressione con cui si intende “(a) il mancato o insufficiente coinvolgimento dei cittadini nell’elezione degli organi che detengono il potere legislativo (in uno Stato democratico il potere legislativo è del Parlamento eletto democraticamente), nonché (b) l’insufficiente livello di responsabilità politica di organi che prendono decisioni esecutive che riguardano direttamente i cittadini”<sup>661</sup>. L’esistenza di tale *deficit* democratico all’interno della costruzione comunitaria sembra fuor di dubbio, se – come avviene attualmente e come continuerà ad avvenire anche a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona – la barra del potere legislativo è saldamente nelle mani di un organo espressivo dei governi nazionali (il Consiglio dell’UE) e la Commissione non è sottoposta ad un controllo politico paragonabile a quello degli Esecutivi nazionali. Né può concludersi diversamente argomentando in base alla elezione diretta e popolare del Parlamento europeo – titolare, “al massimo di un diritto di veto”<sup>662</sup> e che “può paralizzare l’attività comunitaria, non determinarla”<sup>663</sup> – ovvero al controllo effettuato dai parlamenti nazionali sui relativi governi (e, quindi, si sostiene anche sul Consiglio dell’UE), che riguarda la politica nazionale dell’istituzione governativa, non certo l’attività portata avanti dai singoli membri dell’Esecutivo nelle (innumerevoli) formazioni del Consiglio dell’UE, che, nella sua veste collegiale, resta sottratto a qualsiasi controllo politico di tipo popolare. *Deficit* democratico che, in ultima analisi, costituisce la motivazione (neanche tanto) recondita della disaffezione e della sfiducia dei cittadini europei (o, forse, sarebbe meglio dire dei singoli Stati membri) verso la costruzione comunitaria, manifestatasi in modo evidente con gli esiti negativi dei *referendum* francese ed olandese di ratifica del trattato costituzionale europeo.

Il *deficit* democratico di cui s’è detto non è nuovo nel processo di integrazione comunitaria, ma, al contrario, è connaturato ad esso, se, come è vero, l’Europa è nata come «Europa dei governi» e non certo come «Europa dei popoli». Tuttavia, l’assenza di carattere democratico è stata tollerata (ed è rimasta tollerabile) fin quando l’integrazione comunitaria ha riguardato il mero piano economico, l’affermazione e l’effettiva applicazione delle libertà economiche fondamentali, fin quando, cioè, si è risolta, in sostanza, nella garanzia di veri e propri diritti immediatamente azionabili da parte dei cittadini dei diversi Stati membri e nella fissazione di vincoli al potere normativo statale. Il *deficit* democratico è, invece, divenuto non più tollerabile da quando alle istituzioni comunitarie sono state attribuite competenze anche in materie – quali, ad esempio, la politica sociale e la cooperazione giudiziaria – in cui l’attività delle stesse istituzioni non ha più un carattere meramente tecnico-economico, ma deve necessariamente assurgere al rango di vera e propria azione politica, di quell’azione, cioè, che autodetermina le finalità da perseguire e che le raggiunge effettuando il necessario (ma complesso e delicato) bilanciamento degli interessi in gioco. Ciò che è avvenuto, come noto, con la creazione dell’UE, entità giuridica dal ruolo non completamente definito che si è affiancata alle Comunità europee a partire dal Trattato di Maastricht. Allora, è proprio in quegli ambiti in

<sup>661</sup> Così ben riassume i termini del problema U. DRAETTA, *In quale direzione procede l’integrazione europea?*, cit., p. 242.

<sup>662</sup> Così U. DRAETTA, *In quale direzione procede l’integrazione europea?*, cit., p. 243.

<sup>663</sup> Così U. DRAETTA, *In quale direzione procede l’integrazione europea?*, cit., p. 243.

cui l'attività comunitaria richiede un'azione di natura politica che maggiormente si avverte il predetto *deficit* democratico, l'assenza, cioè, di soggetti in grado di rappresentare adeguatamente gli interessi dei diversi soggetti coinvolti e, in particolare, dei cittadini. E si tratta di esigenze ormai riconosciute dalle stesse istituzioni comunitarie e, in particolare, dalla Commissione, che, in una importante comunicazione del 2002, ha affermato l'esigenza di concentrarsi sull'affermazione di “*un modello di sviluppo solidale e sostenibile*”, sulla costruzione “*attorno alla moneta unica, [di] un polo economico e sociale organizzato e credibile*”, sulla costruzione di “*un vero spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia*” sulla garanzia dell’“*efficacia della politica estera europea, attraverso le sue componenti commerciale, diplomatica e militare, attraverso l'assistenza finanziaria e l'aiuto allo sviluppo*”<sup>664</sup>. E che ciò avvenga, però, rispondendo anche all'esigenza di democraticità avvertita dai cittadini, che “*vogliono [...] sapere meglio chi fa che cosa in Europa, di chi sono le responsabilità e a chi chiedere conto*”<sup>665</sup>.

Quanto alla soluzione di tale delicata e sempre più pressante questione, non sembra che possa essere risolta attribuendo la gestione dell'azione nelle predette materie alla Commissione – come invece sembra trasparire dalla citata comunicazione del 2002 – organo esecutivo cui, allo stato, mancano non già i poteri, bensì la responsabilità politica per il relativo esercizio. Se così è, non sembra vi possa essere un'alternativa migliore se non quella di creare un (o modellare un esistente) soggetto politico responsabile del governo dei predetti settori e, in sostanza, dei tre fondamentali beni comuni dei paesi associati, vale a dire la politica economica, la politica estera e la politica della sicurezza<sup>666</sup>. Soggetto politico che, evidentemente, dovrebbe ricevere una legittimazione popolare e sottoporsi periodicamente al controllo democratico dei cittadini (a quel punto veramente) europei. Infatti, come si è autorevolmente evidenziato, “*tra la situazione attuale di quindici Stati che restano sovrani (situazione in cui non c'è posto per ulteriori significative conquiste sulla strada dell'integrazione europea, e in cui, anzi, alcune di tali conquiste sono suscettibili di essere rimesse in discussione*<sup>667</sup>) ed una Federazione tra gli Stati europei che la vogliano (e che

<sup>664</sup> Così la Comunicazione della Commissione COM (2002) 247 def., del 22 maggio 2002, *Un progetto per l'Unione europea*, p. 5.

<sup>665</sup> Così la citata Comunicazione della Commissione COM (2002) 247 def., del 22 maggio 2002, *Un progetto per l'Unione europea*, p. 4.

<sup>666</sup> In questo senso, si esprimono, in sostanza, sia S. COLLIGNON, *Viva la Repubblica europea*, cit., sia G. VERHOFSTADT, *Gli Stati Uniti d'Europa*, cit., che, dunque, tengono nel dovuto conto l'importanza del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5, par. 2, del Trattato CE.

<sup>667</sup> E, *in primis*, proprio la moneta unica, che, senza una adeguata politica economica comune, rischia, nel lungo periodo, di «crollare» o, il che è lo stesso, di restare una conquista isolata e, per molti versi, meramente formale. Nel medesimo senso, vedi anche la Risoluzione politica del XII Congresso nazionale AICCIRE [i.e., Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa] tenutosi a Roma dal 15 al 17 febbraio 2001 su “*Centralità di Regioni, Province e Comuni per un'Europa federale e solidale*”, in *Comuni d'Europa*, 2007, n. 18, p. 28-30, in cui si afferma, a p. 29, che “*la politica monetaria, condotta senza correlazione alcuna con una politica macroeconomica comune, se non definita ed attuata da soggetti europei autenticamente sovranazionali, non individuabili nelle attuali istituzioni europee di governo, potrebbe provocare aberrazioni tali da mettere in discussione l'adesione a questa Europa degli Stati più deboli*”.



*implica la perdita di sovranità di tali Stati) tertium non datur, non v'è soluzione intermedia*"<sup>668</sup>.

L'impulso verso un modello di Europa come quello appena delineato non può certo venire dai Governi nazionali, né dall'attuale Commissione. Entrambi, infatti, sono gelosi, rispettivamente, delle proprie sfere di sovranità e delle proprie prerogative e sono accomunati da un comprensibile istinto di autoconservazione che, verosimilmente, non può spingerli a proporre una vera integrazione politica su scala europea; integrazione che, quanto ai Governi, eroderebbe ulteriormente i loro poteri e la loro sovranità e, quanto alla Commissione, la sottoponderebbe ad un controllo e ad un giudizio democratico cui attualmente è (e intende, egoisticamente, rimanere) sottratta<sup>669</sup>. Se così è, allora, l'impulso verso un'integrazione politica non può che provenire dal basso, dai cittadini, che, oltre all'assenza di democraticità dei processi decisionali comunitari, potrebbero non vedere adeguatamente garantiti, anche a seguito del Trattato di Lisbona, i propri diritti inviolabili e fondamentali in tali processi decisionali. Tuttavia, atteso che non è realistico immaginare «sommosse popolari europee», è necessario che l'impulso venga da quelle istituzioni e da quegli enti che, per loro natura, sono più vicine alle istanze dei cittadini. Ecco, allora, che, anche in tale contesto, acquisiscono importanza gli enti territoriali substatali: *“i comuni e le regioni, per la loro stessa struttura, gli obiettivi di ordine economico, sociale e culturale che, praticamente, sono uguali ovunque, appaiono come un fattore unificatore ideale. Condizione essenziale per loro è, certamente, di essere organizzati su una base strettamente democratica ed amministrati da assemblee liberamente elette e da esecutivi emanati da queste ultime. Le comunità locali e regionali devono possedere un'autonomia che possa agire in uno Stato federale europeo con gestione decentrata ed amministrazione deconcentrata. A questo punto, le basi del federalismo europeo, organicamente strutturato, sono gettate*"<sup>670</sup>. In quest'ottica, potrebbe assumere un certo rilievo il progressivo affermarsi di forme di cooperazione transfrontaliera, previste e messe a disposizione dal diritto sia internazionale<sup>671</sup> sia comunitario<sup>672</sup>, quantomeno come strumenti di pressione verso le resistenze e le diffidenze statali.

<sup>668</sup> Così U. DRAETTA, *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, cit., p. 250.

<sup>669</sup> U. DRAETTA, *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, cit., p. 249-251 correttamente evidenzia anche i danni (o, a seconda dei punti di vista, i successi) della disinformazione portata avanti tanto dai governi nazionali quanto dalla Commissione europea. Fulgido esempio ne è il termine «Superstato» – che, callidamente, appare anche nella menzionata Comunicazione della Commissione COM (2002) 247 def., del 22 maggio 2002, *Un progetto per l'Unione europea*, p. 3 – abilmente utilizzato per far scattare, in modo quasi automatico, un immaginario collettivo fatto di «poteri centralizzati nei palazzi di Bruxelles» ed «elefantieche burocrazie comunitarie» insensibili alle esigenze effettive dei cittadini comunitari e da questi giustamente considerati non auspicabili.

<sup>670</sup> È un ulteriore passaggio del menzionato discorso di Henry Cravatte ai IX stati generali del Consiglio dei Comuni d'Europa, su *“L'Europa: perché, con chi e come. Dal Consiglio comunale al Parlamento federale europeo”*, tenutisi a Londra tra il 16 ed il 18 luglio 1970, cit., p. 817.

<sup>671</sup> Il riferimento è ad alcuni strumenti giuridici elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa, e, in particolare, alla Convenzione quadro di Madrid del 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali – in vigore, per l'Italia, dal 30 giugno 1985 – , al successivo Primo Protocollo addizionale di Strasburgo del 1995, sottoscritto ma non ancora ratificato dall'Italia e al Secondo Protocollo addizionale di Strasburgo del 1998, non sottoscritto dall'Italia. Occorre comunque precisare che mentre i primi due strumenti riguardano la

cooperazione transfrontaliera in senso stretto (e cioè la cooperazione tra enti territoriali limitrofi tra i Paesi europei parti contraenti della Convenzione quadro e del Primo Protocollo addizionale), il secondo attiene alla cooperazione interterritoriale, cioè tra enti territoriali non limitrofi. Nonostante l'assenza di riferimenti espressi nell'ambito dei predetti strumenti internazionali, la struttura permanente di cooperazione transfrontaliera istituita in base ad essi viene frequentemente denominata «euroregione», riferendosi, appunto, a strutture di cooperazione che, almeno in una prima fase, tendono a concentrarsi sulla promozione della comprensione reciproca, sullo sviluppo delle relazioni culturali e sul rafforzamento della cooperazione economica, ma che, allorché acquisiscono strutture più integrate e risorse finanziarie proprie, tendono a svolgere attività anche in altri ambiti che rivestono un interesse generale per le popolazioni limitrofe, quali la salute, l'istruzione, la formazione, la ricerca e sviluppo, la gestione dei rifiuti, la tutela ambientale, la gestione del paesaggio, il turismo, il tempo libero, le catastrofi naturali, i trasporti e le vie di comunicazione. Come riconosciuto dal Comitato economico e sociale europeo – vedi, in particolare, il parere del Comitato economico e sociale europeo n. ECO/179 dell'11 luglio 2007, sul tema *Le euroregioni*, p. 2 – le euroregioni costituiscono “una cornice idonea per la realizzazione delle politiche europee di mobilità del lavoro e di coesione economica, sociale e territoriale, attraverso procedure di cooperazione nelle zone di confine che evitino i conflitti di competenza” e, soprattutto, “contribuiscono a stimolare – dal basso ed a partire dall'esperienza della vita quotidiana – la costruzione e l'integrazione dell'Unione europea [sottolineato nostro]”. Per un elenco delle euroregioni e delle strutture analoghe al momento esistenti nell'area comunitaria, vedi l'allegato 2 del citato parere del Comitato economico e sociale europeo n. ECO/179 dell'11 luglio 2007. In dottrina, sul tema delle euroregioni, vedi, per tutti, gli interventi di S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*; di L. COEN, *La realizzazione dell'Euroregione: un percorso complesso per un progetto necessario*; di M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera* e di A. ZARDI, *Il Consiglio d'Europa e la cooperazione transfrontaliera degli enti locali*, tutti raccolti in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 373 e ss. In Italia, il tentativo più recente di istituzione di un'Euroregione è quello portato avanti dalla Giunta Illy nel Friuli Venezia Giulia, che intende costituire un'Euroregione formata, oltre che dallo stesso Friuli Venezia Giulia, da Veneto, Carinzia, Slovenia e da due Regioni della Croazia, la Istriana e la Litoraneo-Montana. Al riguardo, vedi A. MANGIAROTTI, *Ecco l'Euroregione*, in *Corriere della Sera*, 3 dicembre 2007, p. 10-11. Vedi anche l'intervento dello stesso Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia R. ILLY, *Il progetto di Euroregione transfrontaliera: contenuti e prospettive*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 369-371, il quale afferma – a p. 371 – che “il Friuli Venezia Giulia è in grado [...] di svolgere [...] un'importante funzione culturale nell'Euroregione e più in generale nella nuova Europa allargata, operando per la costruzione di un senso di appartenenza condiviso e quindi di una cittadinanza europea piena e consapevole. Credo che in questo senso sia importante fare appello allo spirito mitteleuropeo, al tratto di storia comune che abbiamo percorso, quello dell'Impero multinazionale austro-ungarico. La nostra Regione può rivendicare una sua vocazione peculiare: in quanto formata da diverse componenti culturali e linguistiche – italiana, friulana, slovena e tedesca – essa stessa costituisce un intrinseco compendio dell'Euroregione e della nuova Europa allargata”. Si pensi a come considerazioni similari siano estensibili anche ad altre aree geografiche del continente europeo. Comunque, non va sottovaluta la pragmatica opinione di L. DANIELE, *Federalismo cooperativo ed Euroregione*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 437-439, il quale, sottolineate le difficoltà e gli ostacoli giuridici che si frappongono alla creazione di un ente dotato di personalità giuridica internazionale e di poteri vincolanti da esercitare nel territorio di tutte le parti costituenti, correttamente evidenzia – a p. 439 – che, date le finalità che si intendono perseguire, “non è [...] sicuro che [...] sia veramente necessario scomodare la fumosa idea di Euroregione” e che “il ricorso a forme leggere e flessibili di coordinamento, basato su una volontà condivisa e sulla fiducia reciproca, oltre che sull'interesse comune, potrebbe rivelarsi una soluzione adeguata e senz'altro più a portata di mano”.

<sup>672</sup> Il riferimento è al recente Regolamento CE del 5 luglio 2006, n. 2006/1082/CE, che ha disciplinato il gruppo europeo di cooperazione territoriale (c.d. «GECT»), strumento che si

Non ci si può nascondere che il cammino verso un'integrazione politica su scala europea è ancora molto lungo ed irto di difficoltà <sup>673</sup>, e, in quest'ottica, le innovazioni di carattere istituzionale che potrebbero derivare dall'effettiva entrata in vigore del Trattato di Lisbona restano tutte da verificare <sup>674</sup>. Comunque, non può non rilevarsi come, nella prospettiva dell'attenuazione del predetto *deficit* democratico e della costruzione di un'integrazione sempre più stretta, la decisione di allargare la *membership* comunitaria sia stata (oltre che politicamente opinabile) anche discutibile sotto il profilo della legittimità giuridica: data l'importanza della decisione, sarebbe stato quantomeno opportuno affidare il relativo contenuto alla volontà dei cittadini degli Stati membri, espressa mediante un *referendum* europeo, piuttosto che rimetterlo alla determinazione dei Governi nazionali e delle istituzioni comunitarie, che hanno intravisto in tale allargamento la migliore soddisfazione del menzionato istinto di autoconservazione. Secondo le posizioni federaliste, passare da un'Europa (discretamente) funzionante a quindici Stati ad un'Europa "*pletorica ed ingovernabile*" <sup>675</sup> a ventisette Stati potrebbe aver soddisfatto le esigenze politiche di breve periodo degli Stati nazionali – miopi dinanzi all'affermazione del nuovo ordine economico mondiale <sup>676</sup> e alla

---

inserirsi nella più ampia politica di coesione socio-economica portata avanti dalle istituzioni comunitarie e diretto a rendere più facile e trasparente la gestione dei fondi strutturali europei, e degli altri fondi, sia europei sia nazionali. Sulla (allora) proposta di Regolamento, vedi M. PERTILE, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2005, p. 117-150, nonché M. VELLANO, *Il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 423-434. Per un breve inquadramento dei profili fiscali del GECT, vedi F. VITALE, *Con Gect più facile la gestione dei fondi strutturali*, del 13 agosto 2007 e reperibile su *internet* al seguente indirizzo: [www.fisconelmondo.it](http://www.fisconelmondo.it).

<sup>673</sup> Sui rapporti tra sovranità nazionali e sovranità europea e sulla necessità di attribuire alla sovranità carattere non più esclusivo, ma condizionato, vedi M. FIORAVANTI, *Per un nuovo federalismo europeo*, relazione al convegno "*Le Prospettive del Federalismo in Europa. Un dialogo italo-tedesco*", tenutosi a Roma il 26 gennaio 2007, p. 5 e ss. del dattiloscritto. Ci sembra, peraltro, che si tratti di una riconsiderazione della nozione di sovranità che ben si attaglierebbe a quella Federazione di Stati nazionali in cui – come afferma U. DRAETTA, *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, cit., p. 250 – "*gli Stati non perdono la propria identità culturale nazionale*" e che rappresenta "*un risultato tipico di qualsiasi federazione ed è esattamente quello cui gli Europei devono tendere*".

<sup>674</sup> Resta, in particolare, da verificare quale sarà il ruolo effettivo dell'Alto Rappresentante per la politica estera: ad una prima e sommaria analisi, infatti, sembra trattarsi della classica «istituzione di facciata», posto che non è stata minimamente messa in dubbio la regola dell'unanimità del voto consiliare nel settore della politica estera (così come la medesima regola è rimasta in materia fiscale e sociale).

<sup>675</sup> In termini così negativi si esprime G. RUFFOLO, *Elogio della Repubblica europea*, cit.

<sup>676</sup> Ben percepibile se si volge l'attenzione al *Doha Round* in corso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il cui eventuale (e probabile) fallimento sarebbe da ascrivere proprio alla progressiva affermazione di interessi diversi rispetto a quelli dei due tradizionali blocchi di potere (vale a dire Stati Uniti d'America ed Europa); interessi portati avanti da Stati quali Brasile, Cina ed India. Infatti, se la relativa semplicità di trovare soluzioni concordate tra Stati Uniti d'America ed Europa ha finora permesso gli esiti positivi dei diversi *rounds* tenutisi in seno al *GATT* e, in particolare, dell'*Uruguay Round* che ha visto la nascita dell'OMC, la progressiva rilevanza degli interessi di Stati diversi da quelli appena citati impone un ripensamento del metodo multilaterale nell'ambito del commercio internazionale. A tale ultimo

circostanza che quasi tutte le potenze economiche mondiali sono articolate sulla base di un modello federale<sup>677</sup> – ma potrebbe, allo stesso tempo, aver segnato la rapida fine dell'Europa, il cui ruolo “*nelle vicende globali è molto meno importante che in passato, e in futuro sarà peggio*”<sup>678</sup>. Se così è, la soluzione più facilmente realizzabile ed orientata verso un rafforzamento dell'integrazione europea (ed una creazione di tale integrazione anche sul piano politico) sembra essere quella dell'Europa a due velocità mediante lo strumento della cooperazione rafforzata, da più parti ormai auspicata<sup>679</sup>, magari nella forma istituzionalizzata (ed estrema) recentemente proposta da Verhofstadt degli «Stati Uniti d'Europa» affiancati da un'«Organizzazione degli Stati europei»<sup>680</sup>. Sempre tenendo presente che l'impulso verso cooperazioni rafforzate di questo tipo non potrebbe che venire «dal basso», da enti territoriali substatali – e, nella prospettiva delle euroregioni e dei gruppi europei di cooperazione territoriale, transstatali – portatori delle istanze di democraticità e sviluppo economico-sociale dei cittadini ed interessati a rapporti sempre più stretti e diretti con le istituzioni comunitarie per l'effettiva attuazione delle relative politiche<sup>681</sup>.

---

riguardo, vedi A. SESSA, *Multilateralismo, 60 anni e li dimostra*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 gennaio 2008, p. 17.

<sup>677</sup> Sol che si pensi non solo agli Stati Uniti d'America, ma anche al Brasile ed all'India. Senza trascurare, poi, la Federazione russa, sulla cui entrata nella *membership* dell'OMC si sta discutendo proprio in questi mesi. A tale proposito, vedi la *press release* del 14 febbraio 2008 della Commissione europea relativa alla visita a Mosca del Commissario europeo per gli scambi commerciali con i Paesi terzi Peter Mandelson reperibile sul sito *internet* della relativa Direzione generale al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/trade/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm).

<sup>678</sup> Così si esprime lo storico e politologo statunitense Walter Laqueur nell'intervista di T. CAPPELLINI, *Laqueur «Vi spiego il tramonto dell'Europa»*, cit.

<sup>679</sup> Dichiaratamente in questo senso si è espresso il Presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano. Vedi, al riguardo, G. NAPOLITANO, *L'Europa per superare la crisi di fiducia*, cit., in cui, peraltro, si riferisce della concorde opinione di Jacques Delors, probabilmente ultimo politico che è riuscito ad ottenere risultati significativi a livello europeo. Sul pensiero del Presidente Napolitano vedi anche G. NAPOLITANO, *Tendenze nazionalistiche e prospettive di rilancio della costruzione europea*, cit., in cui si afferma, a p. 22, che “è [...] il tempo di una nuova «dichiarazione Monnet», di un nuovo manifesto, di un nuovo inizio per l'unità europea”, nonché D. BELTRAMI, «*Ora Europa a due velocità*», in *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2007, p. 13, in cui si riferisce la delusione dello stesso Napolitano all'indomani dell'accordo tra gli Stati recentemente consacrato con il Trattato di Lisbona. Per una soluzione di Europa «a due velocità» si esprime anche U. DRAETTA, *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, cit., p. 252-254.

<sup>680</sup> Vedi G. VERHOFSTADT, *Gli Stati Uniti d'Europa*, cit., che ipotizza una soluzione basata su due cerchi concentrici. Da un lato, un nocciolo politico – gli «Stati Uniti d'Europa» – che raggruppi quegli Stati membri – verosimilmente quelli della c.d. «zona euro» – pronti ad impegnarsi in una strategia politico-economica più coerente e più comunitaria; dall'altro lato un'«Organizzazione degli Stati europei», che raccolga tutti gli altri Stati attualmente membri dell'UE, che potrebbero sempre entrare nel primo e più ristretto cerchio, a patto di assumere i relativi e stringenti obblighi.

<sup>681</sup> Quanto all'Italia, l'estrema attualità del tema e la vivacità con cui gli enti territoriali substatali si stanno impegnando per la costruzione di modelli federali a livello tanto nazionale quanto europeo è ben testimoniata da M. BRESSO, *Riforma dello Stato e Senato federale: prove di multilevel governance*, in *Comuni d'Europa*, 2007, n. 18, p. 3-6, laddove afferma – a p. 5 – che “*solo un'Unione europea più aperta agli enti territoriali nei suoi processi decisionali potrà colmare il deficit democratico e di comunicazione che ha determinato la ferita dei no referendari in Francia e Olanda al progetto di costituzione europea, e quell'impasse istituzionale dalla quale le istituzioni europee solo in questi mesi stanno uscendo*”. Vedi anche F. PELLEGRINI, *La prospettiva federalista europea*, in *Comuni d'Europa*, 2007, n. 18, p. 7-11, che, alle pp. 7-8 e riprendendo le conclusioni degli stati generali del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa

*III.4.1. Sistema fiscale generale e imposizione sulle società nell'eventuale contesto federale europeo.* – Come accennato, nello scenario federale di cui si è sin qui detto, una delle responsabilità dell'istituendo governo europeo sarebbe quella attinente alla materia economica: nel rispetto del principio di sussidiarietà, dovrebbe rientrare nella competenza del livello di governo centrale la politica non solo monetaria – come attualmente avviene<sup>682</sup> – ma anche di bilancio, comprensiva, quindi, di una determinazione comune tanto del livello di spesa pubblica, quanto delle entrate tributarie. Tenendo presente che mentre sul versante della spesa pubblica i passi avanti sono stati rilevanti – sol che si pensi al «vincolo»<sup>683</sup> per gli Stati membri derivante dal Patto di stabilità e crescita sottoscritto a Maastricht – l'azione di coordinamento relativa alla materia tributaria è solo all'inizio e i risultati finora conseguiti non sono certamente stati appaganti.

Ciò premesso, merita ora delineare brevemente i tratti fondamentali di un sistema fiscale inserito in un contesto federale a livello europeo, avendo poi cura di approfondire i caratteri che, sempre in tale contesto, dovrebbe assumere l'imposizione sulle società.

Secondo la ben nota teoria economica del federalismo fiscale – sviluppata soprattutto dagli studiosi statunitensi Musgrave<sup>684</sup> ed Oates<sup>685</sup> – le funzioni attinenti alla politica economica che devono essere attribuite ai poteri pubblici sono sostanzialmente tre: stabilizzazione macroeconomica, redistribuzione dei

[nuovo *nomen* del citato Consiglio dei Comuni d'Europa] tenutisi a Lisbona nel 1990, così delinea le istituzioni comunitarie in un eventuale contesto federale: *“il processo di democratizzazione dell'Unione europea non può prescindere dalla trasformazione del Consiglio in una vera e propria Camera (o Senato) di secondo grado degli Stati, con poteri legislativi da affiancare al Parlamento europeo eletto a suffragio universale sulla base delle liste dei partiti politici. Un'Unione europea federale non è un super Stato, né annulla gli Stati nazionali, ma gli Stati devono essere rappresentati democraticamente secondo il loro ordinamento costituzionale. Uno Stato di tipo federale dovrebbe avere una Camera o Senato composto da rappresentanti delle collettività locali e regionali. Nella Camera o Senato federale europeo [si] consentirebbe così di avere una rappresentanza comprendente anche eletti locali e regionali, senza bisogno di una improponibile “Terza Camera”, come chiede qualcuno per rafforzare il ruolo dei poteri territoriali avviato con l'istituzione del Comitato delle Regioni, come primo passo per giungere alla Camera degli Stati”*. Vedi, inoltre, G. PANIZZI, *Dal Quartiere alla Regione per una Comunità europea federale*, in *Comuni d'Europa*, 2007, n. 18, p. 14-18, il quale espressamente instaura un legame tra istanze federaliste nazionali ed auspici federali europei, affermando, a p. 18, che *“la conferma del Comitato delle Regioni come organo consultivo per la Commissione ed il Parlamento europei non esonera il sistema dei poteri locali e regionali dal rivendicare un Senato federale europeo degli Stati nel quale siedano anche i rappresentanti dei poteri locali e regionali. Tale rivendicazione sarà ancora più forte ed incisiva se, all'interno di ogni Stato nazionale, verrà rivendicata la costituzione di un Senato dei poteri locali e regionali”*.

<sup>682</sup> Per un'analisi della politica monetaria nella prospettiva federale europea, vedi L. MARINI, *L'unione economica e monetaria nella prospettiva della federazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 923-934.

<sup>683</sup> Si tratta, come noto, di un vincolo che – specie a seguito dell'effettiva entrata in circolazione della moneta unica – risulta sprovvisto di sanzioni adeguate e che, quindi, ha natura esclusivamente politica, come dimostra la mancata irrogazione di sanzioni nei confronti di quegli Stati – ivi compresa l'Italia – che negli ultimi anni non hanno rispettato i ben noti parametri in tema di rapporti tra *deficit* e debito pubblico da un lato e prodotto interno lordo dall'altro lato.

<sup>684</sup> Vedi, in particolare, R. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, cit., *passim*.

<sup>685</sup> Vedi W. E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972, *passim*. Più recentemente, vedi W. E. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, 1999, p. 1120-1149.

redditi ed allocazione delle risorse. Di queste tre funzioni, soltanto l'ultima dovrebbe essere assegnata ai livelli di governo substatuali, mentre le prime due dovrebbero rientrare tra le prerogative del governo centrale <sup>686</sup>. Quanto alla funzione di stabilizzazione macroeconomica – consistente, in sostanza, nella politica keynesiana di sostegno della domanda per garantire la piena occupazione – tale posizione si fonda sul rapporto di proporzionalità inversa che lega la propensione all'importazione di una determinata area geografica all'estensione di quest'ultima: più il territorio è grande, più è bassa la propensione all'importazione. In termini più chiari, la scelta di condurre una politica di sostegno della domanda a livello (subcontinentale o, addirittura) subnazionale non può essere efficiente in quanto una quota assai rilevante della domanda si rivolge verso beni prodotti in aree geografiche esterne rispetto a quella governata dall'ente territoriale. Con la conseguenza che del sostegno della domanda beneficerebbero non solo i produttori di beni localizzati nel territorio di riferimento, ma anche – e in misura assai maggiore – i produttori localizzati altrove, che, in termini economici, rappresentano dei cc.dd. «*free-riders*», ossia dei soggetti che ottengono vantaggi senza aver sopportato i corrispondenti costi. Considerazioni del tutto simili valgono per la politica di redistribuzione, influenzata dalla mobilità dei soggetti residenti nell'area geografica di riferimento. Infatti, laddove un ente territoriale sub statale prevedesse aliquote impositive elevate e, in generale, imposte dal carattere pronunciatamente progressivo, potrebbero verificarsi rilevanti spostamenti della popolazione residente verso comunità territoriali limitrofe (e che non attuano la predetta politica di redistribuzione), specialmente di quella parte della popolazione che possiede redditi più elevati e che, tendenzialmente, ha una maggior propensione alla mobilità territoriale. Anche in tal caso, come per la funzione di stabilizzazione macroeconomica, esiste un rapporto di proporzionalità inversa tra ampiezza dell'area geografica governata e propensione alla mobilità: al crescere della prima, diminuisce la seconda. Con la conseguenza che entrambe le funzioni dovrebbero essere attribuite al livello di governo più elevato, che, nel nostro caso, sarebbe quello europeo.

Rispetto alla predetta e tradizionale formulazione della teoria del federalismo fiscale, si è messo in rilievo <sup>687</sup> come proprio l'esperienza comunitaria abbia apportato un significativo passo in avanti: il Trattato di Maastricht e le successive evoluzioni sembrano aver dimostrato come non sia necessario trasferire la responsabilità politica della predetta funzione di stabilizzazione macroeconomica al livello superiore di governo – che, si ribadisce, nel nostro caso, sarebbe quello europeo – essendo sufficiente che tale livello superiore garantisca il coordinamento delle politiche di sostegno della domanda esercitate dagli Stati membri; coordinamento realizzatosi in ambito europeo mediante l'approccio comune in materia fiscale, nonostante il (grave) limite

---

<sup>686</sup> Secondo R. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, cit., p. 181-182 “*the heart of fiscal federalism thus lies in the proposition that the policies of the Allocation Branch should be permitted to differ between states, depending on the preferences of their citizens. The objectives of the Distribution and Stabilization Branches, however require primary responsibility at the central level*”.

<sup>687</sup> Vedi A. MAJOCCHI, *Un nuovo modello di federalismo fiscale*, in AA.VV., *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di A. MAJOCCHI – D. VELO, Padova, 1999, p. 25 e ss.

rappresentato dalla regola dell'unanimità. Si è inoltre rilevato che anche la politica redistributiva può, in certa misura, essere affidata a livelli di governo territoriali, fermo restando che le responsabilità di redistribuzione territoriale dovrebbero comunque restare di competenza del livello centrale di governo<sup>688</sup>. Ora, volendo applicare tali elaborazioni nel contesto europeo, è ben vero che anche con riferimento agli aspetti sociali si è realizzata e si sta progressivamente affermando un'azione di coordinamento delle politiche sociali nazionali, mediante il c.d. «metodo di coordinamento aperto»<sup>689</sup>. Tuttavia, non può non rilevarsi come le istituzioni comunitarie non siano, allo stato, in grado di assumere la responsabilità di politiche di redistribuzione territoriale; politiche, cioè, finalizzate a garantire che nel loro insieme anche le aree più povere possano godere di certi *standard* minimi nel livello di servizi pubblici. A tale riguardo, non ci si può nascondere che, a tal fine, sarebbe necessario non solo una (al momento, difficilmente immaginabile) rinuncia da parte degli Stati nazionali all'esercizio della funzione di redistribuzione del reddito, ma anche un rilevante «salto di qualità» della trama di valori sottesi ai trattati comunitari e, in particolare, di quel principio di uguaglianza che, come è stato autorevolmente evidenziato, nel diritto comunitario «è tuttora generalmente inteso nel senso funzionale alla correzione degli squilibri del mercato e alla rimozione di discriminazioni derivanti da differenze di condizioni personali e non come regola generale e inderogabile, secondo cui alla posizione migliore e di vantaggio occupata nella società dai singoli deve corrispondere un maggiore concorso degli stessi alle spese pubbliche»<sup>690</sup>. In altri termini, allo stato, «è consentito [...] al legislatore comunitario di differenziare situazioni da situazioni e soggetti da soggetti, ma nel solo obiettivo di correggere gli squilibri del libero mercato e non di garantire – come avverrebbe se si ragionasse in termini di giustizia distributiva e si presupponesse uno stato redistributore – determinate condizioni personali e sociali e, a tutti, il raggiungimento di un determinato livello di reddito e il godimento di taluni fondamentali beni della vita»<sup>691</sup>.

<sup>688</sup> Al riguardo, vedi A. MAJOCCHI, *Un nuovo modello di federalismo fiscale*, cit., p. 27 e ss. il quale distingue tra forme di redistribuzione interpersonale (o redistribuzione c.d. «*face to face*») – da attribuirsi ai livelli di governo inferiori rispetto a quello centrale in quanto qui è più forte il «*sentimento di solidarietà*» – dalla redistribuzione territoriale del reddito, che dovrebbe essere affidata al livello di governo centrale che possiede una migliore visione complessiva del territorio.

<sup>689</sup> Si tratta di una forma di cooperazione «istituzionalizzata», fondata sugli artt. 127, 128, 136 e 137 del Trattato CE, consistente nell'elaborazione annuale da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, di *guidelines* per gli Stati membri, nell'esame da parte del Consiglio dell'attuazione di tali politiche nei vari Stati membri e nella relazione annuale del Consiglio sull'attuazione degli orientamenti. Sul punto, vedi, *ex multis*, M. MASSA, *Modelli e strumenti del governo delle politiche sociali a livello nazionale e comunitario*, in AA.VV., *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, a cura di P. BIANCHI, Pisa, 2006, p. 30 e ss.

<sup>690</sup> Così F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, cit., p. 139.

<sup>691</sup> Così F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, cit., p. 139-140. Alla luce di ciò, è solo nell'ottica del salto di qualità della trama dei valori comunitari accennata nel testo – da correlarsi, evidentemente, ad un'attribuzione alle istituzioni comunitarie (non attuali, ma dell'eventuale soggetto federale) della funzione di redistribuzione territoriale del reddito – che può immaginarsi un ingresso del nostro principio di capacità contributiva all'interno della sistematica comunitaria; principio che, secondo la migliore e più recente concezione, costituisce un mero criterio di riparto del carico pubblico tra i consociati, ricollegabile al fondamentale dovere di solidarietà. L'attuale e

Resta la funzione allocativa, vale a dire la produzione di servizi pubblici, che, secondo la teoria tradizionale del federalismo fiscale, è l'unica a poter essere efficacemente attribuita a livelli di governo diversi da quello superiore e centrale. Ciò vale, evidentemente, per quei servizi pubblici i cui benefici possono essere apprezzati solo nell'area geografica di riferimento e non anche per i servizi che, al contrario, vanno a vantaggio dell'intera comunità statale o continentale e che producono i medesimi (benefici) effetti su un'area più ampia di quella governata dall'ente territoriale<sup>692</sup>. Nella misura in cui il compito di produzione dei servizi pubblici sia affidato a livelli di governo inferiori rispetto a quello centrale si giustificano forme di imposizione da parte dei medesimi livelli di governo correlate ai servizi prodotti e resi disponibili. Ciò che implica un modello di imposizione locale ispirato al principio del beneficio – in base al quale i tributi devono essere applicati a carico di chi trae vantaggio dal godimento dei pubblici servizi resi dall'ente locale – che crei le minori distorsioni possibili quanto all'allocazione (soprattutto territoriale) delle risorse e che riduca al minimo quei fenomeni di esportazione delle imposte (o, come si suol dire con locuzione anglosassone, di «*tax exportation*») consistenti nella sopportazione del tributo locale da parte di soggetti che non beneficiano dei relativi servizi<sup>693</sup>. Concentrando la nostra attenzione sul principio del beneficio<sup>694</sup>, si è autorevolmente rilevato che esso può contrastare con principi tributari fondamentali sanciti dalle Carte costituzionali di alcuni Stati membri dell'UE e, in particolare, con i principi di capacità contributiva, solidarietà e progressività<sup>695</sup>. A tale proposito si è evidenziato che mentre la portata antitetica del principio del beneficio rispetto a quelli di solidarietà e progressività può attenuarsi, a livello di sistema tributario generale, adottando, rispettivamente, meccanismi di perequazione territoriale e imposte diverse da quelle locali dal pronunciato carattere progressivo, tale riconciliazione risulta più complessa con riferimento al principio di capacità contributiva, atteso che risulta difficile far coincidere la fruizione del servizio pubblico in capo ad un soggetto con una corrispondente capacità economica misurabile in termini di disponibilità di ricchezza. Con la conseguenza che il criterio del beneficio non potrebbe essere assunto quale unico

---

persistente attribuzione della funzione di redistribuzione del reddito ai governi nazionali può, a nostro avviso, spiegare (e, in qualche misura, giustificare) il mancato inserimento nell'ambito del Trattato costituzionale europeo dei principi del consenso al tributo, del riparto delle spese pubbliche secondo la capacità contributiva individuale e della solidarietà sociale, che pure era stato proposto da voci assai autorevoli (ci si riferisce, in particolare, alle proposte del Gruppo di lavoro costituito presso Astrid, i cui contributi dei proff. Fantozzi, La Rosa e Marongiu, possono essere letti in *Rivista di diritto tributario*, 2003, pt. IV, p. 97 e ss.). In questo senso, l'inserimento dei predetti principi presuppone l'assegnazione della citata funzione di redistribuzione; obiettivo, questo, sicuramente auspicabile, ma certamente non a portata di mano.

<sup>692</sup> Si pensi, ad esempio, ad una difesa mediante batterie missilistiche, che, evidentemente, protegge un'area geografica ben più grande di quella in cui le stesse batterie sono posizionate.

<sup>693</sup> Le analisi dei fenomeni di esportazione dei tributi locali sono numerose, soprattutto nella dottrina economica statunitense, che se ne è occupata proprio in virtù del modello federale adottato dagli Stati Uniti d'America. Al riguardo, vedi, *ex multis*, W. HELLERSTEIN, *Selected Issues in State Business Taxation*, in *Vanderbilt Law Review*, 1986, p. 1042-1048.

<sup>694</sup> Con riferimento al principio del beneficio, nella dottrina giuridica italiana, vedi soprattutto F. MAFFEZZONI, *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, Torino, 1970, p. 58 e ss. Vedi anche, più di recente, L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, *passim*.

<sup>695</sup> Al riguardo, vedi F. GALLO, *Il federalismo fiscale "cooperativo"*, cit., p. 282-284.



principio fondante l'imposizione, dovendo, viceversa, rivestire una (comunque importante) funzione di orientamento delle scelte di politica fiscale <sup>696</sup>.

Passiamo ora dalla costruzione del sistema fiscale generale proprio di un modello di Stato federale allo specifico tema dell'imposizione, sempre in tale contesto, sui soggetti societari da parte dei livelli di governo inferiori rispetto a quello centrale <sup>697</sup>.

In un contesto federale, l'imposizione sulle società – a prescindere dall'indice di capacità economica concretamente assunto a presupposto del tributo – dovrebbe basarsi sul principio non già della residenza, ma della fonte. Ciò in quanto nell'ambito di forme di governo federali la propensione alla mobilità da parte dei soggetti produttivi è assai più elevata che in contesti puramente nazionali: dal momento che, come accennato, un'organizzazione su base federale presuppone una determinazione comune della politica economica e, dunque,

---

<sup>696</sup> In questi termini, vedi F. GALLO, *Il federalismo fiscale "cooperativo"*, cit., p. 283, secondo cui il principio del beneficio "può [...] aiutare il legislatore tributario a scegliere i presupposti di imposta sulla base di ipotetiche scale ottimali di priorità dei diversi tipi di tassazione, scale che sarebbero costruite con riferimento al maggiore o minore godimento del pubblico servizio rivelato dal presupposto". Sotto un profilo diverso – e di carattere più economico – si è rilevato come il principio del beneficio meglio si correla con la prospettiva di una competizione fiscale salutare tra enti territoriali limitrofi, di una competizione fiscale, cioè, che, di fatto, costringa tali enti a prevedere solo quelle forme di imposizione strettamente necessarie per la produzione dei servizi pubblici (e, dunque, strettamente ispirate al principio del beneficio). Si tratta di una posizione sicuramente apprezzabile, che si collega con quella teorica che auspica l'adozione di modelli di Stato federale al fine porre limiti alla «voracità tributaria» statale – da cui il richiamo all'identificazione dello Stato con il mostro leviatano operata da Hobbes – propria della scuola della c.d. «public choice» ed elaborata soprattutto da G. BRENNAN – J. BUCHANAN, *The Power to Tax*, Cambridge, 1980. Sullo specifico tema della *tax competition* tra livelli di governo inferiori rispetto a quello centrale e sulla sua correlazione con il principio del beneficio, vedi, *ex multis*, C. E. McLURE Jr., *Tax Competition: Is What's Good For the Private Goose Also Good for the Public Gander?*, in *National Tax Journal*, 1986, p. 341-348, nonché, più recentemente (ma più concisamente), C. E. McLURE Jr., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the EU*, in AA.VV., *Comparative Fiscal Federalism*, a cura di R. S. AVI-YONAH – J. R. HINES Jr. – M. LANG, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 151, laddove afferma che "tax competition among subnational governments has the potential salutary effect of reining in the tendency of politicians to impose taxes that exceed the value of benefits provided to taxpayers".

<sup>697</sup> Quanto all'opportunità di forme di imposizione locale sulle imprese, essa è stata ampiamente dimostrata sotto il profilo economico e avendo riguardo al principio del beneficio. Ciò non riguarda quei servizi pubblici specifici che, in quanto tali, vanno a vantaggio solo di specifiche produzioni ed il cui costo, nell'ottica del principio del beneficio, dovrebbe essere sopportato dalle medesime produzioni, mediante imposizioni modellate in modo pertinente. Il discorso riguarda, invece, quei servizi pubblici messi a disposizione dall'ente locale di cui beneficia la generalità delle imprese produttrici. A tale riguardo in uno studio statunitense della metà degli anni Novanta – W. H. OAKLAND – W. A. TESTA, *Community Development-Fiscal Interactions: Theory and Evidence from the Chicago Area*, Chicago, 1995 – si è evidenziato come, nell'area considerata, la quota di spesa pubblica statale e locale a vantaggio della produzione fosse, all'incirca, del tredici per cento del totale, assumendo, peraltro, che le stesse produzioni non beneficiassero in alcun modo delle spese statali e locali più importanti e rilevanti, vale a dire l'istruzione e la sanità. Sul punto, vedi anche R. M. BIRD, *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. International Monetary Fund Working Paper n. 165 del 1999*, reperibile sul sito internet del Fondo Monetario Internazionale al seguente indirizzo: [www.imf.org](http://www.imf.org), p. 31-32, il quale cita a supporto anche un ulteriore studio canadese della prima metà degli anni Novanta (H. M. KITCHEN – E. SLACK, *Business Property Taxation*, Kingston, 1993) sulla *property tax* applicata nei confronti delle attività produttive e che giungeva a conclusioni simili.

un'unica moneta, la completa libertà di circolazione dei beni e dei fattori di produzione e una politica fiscale centralizzata e coordinata, le imprese ben possono muovere le proprie sedi in un'ottica di *tax planning*, situandole in quelle aree geografiche fiscalmente più convenienti. L'inopportunità di adottare forme di imposizione sulle società basate sul principio di residenza conduce necessariamente a fondare le stesse imposizioni sull'alternativo principio della fonte di produzione e ad adottare tributi di carattere non già personale, ma reale<sup>698</sup>. Ecco, allora, che si delineano i tratti essenziali di un'eventuale imposizione sul reddito delle società che dovrebbe avere carattere reale, essere ispirata al principio della fonte di produzione del reddito e – atteso che, di norma, si tratta di un'imposta che non svolge un'apprezzabile funzione redistributiva – ben può essere prevista esclusivamente a livello locale, non dovendo necessariamente combinarsi con un'imposta omologa riscossa dal livello centrale di governo. Quest'ultima osservazione, peraltro, non deve assumersi in termini assoluti: posta la necessità di un'intensa attività di coordinamento delle diverse imposte locali sul reddito societario, è evidente che l'esistenza di una tassazione omologa prevista a livello centrale può rendere più facile il perseguimento di tale obiettivo<sup>699</sup>. Infatti, l'instaurazione di una forma virtuosa di *tax competition* tra enti locali presuppone che tale concorrenza avvenga in relazione non già ai criteri di determinazione della base imponibile – che, invece, dovrebbero essere comuni<sup>700</sup> – bensì all'aliquota d'imposta, in modo che gli elementi della medesima *tax competition* risultino meglio conoscibili (e, dunque, meglio percepibili) da parte dei contribuenti non solo nel momento immediato delle scelte personali, ma anche in quello successivo del controllo esercitato dagli stessi cittadini-contribuenti sui rappresentanti politici locali. Quanto, poi, alla concreta individuazione del luogo in cui è situata la fonte di produzione del reddito, la migliore dottrina – sia europea<sup>701</sup> sia statunitense<sup>702</sup> – ha da tempo suggerito di adottare il metodo della

---

<sup>698</sup> Sul carattere reale dell'imposizione locale sulle società e sulla necessità di fondare l'imposizione sul principio della fonte, vedi P. B. MUSGRAVE, *Interjurisdictional coordination of taxes on capital income*, in AA.VV., *Tax Coordination in the European Community*, a cura di S. CNOSEN, Deventer, 1987, p. 197-225, che – alle pp. 200-201 – precisa che “*the residence principle as applied to corporations is not appropriate for states within a federal system. [...] As economic and institutional integration within the European Common Market proceeds, the same considerations are likely to apply* [sottolineato nostro]”. Vedi anche M. GAMMIE, *The Role of the European Court of Justice in the Development of Direct Taxation in the European Union*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2003, p. 95-96, nonché C. E. McLURE Jr., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the EU*, cit., p. 165.

<sup>699</sup> Sulla necessità di tale coordinamento e sull'opportunità di prevedere forme di tassazione del reddito societario (anche) a livello centrale, vedi la successiva nota n. 708.

<sup>700</sup> Ciò che vale non solo (e non tanto) per i criteri di determinazione della base imponibile a partire dal risultato di esercizio, ma anche – e, per così dire, «a monte» – per i principi contabili utilizzati per la redazione del bilancio d'esercizio. A tale ultimo riguardo, vedi C. E. McLURE Jr., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the EU*, cit., p. 164 secondo cui il carattere comune dei principi contabili costituisce una vera e propria precondizione per la previsione di forme di imposizione locale sui redditi societari.

<sup>701</sup> Il riferimento è, per tutti, a M. GAMMIE, *The Role of the European Court of Justice in the Development of Direct Taxation in the European Union*, cit., p. 97.

<sup>702</sup> Vedi principalmente C. E. McLURE Jr., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the*

c.d. «*formula apportionment*» – basato, in sostanza, sull'adozione di una formula comune che, fissate le variabili da assumere a parametro <sup>703</sup>, sia in grado di ripartire efficacemente la base imponibile delle imprese cc.dd. «multistato» <sup>704</sup> tra gli enti territoriali di riferimento – in luogo dell'attuale (e, come noto, raccomandato a livello OCSE) *separate entity approach* fondato sul principio di *arm's length*. E ciò non tanto in virtù di una pretesa superiorità del primo approccio rispetto al secondo – approccio, quest'ultimo, che, in una prospettiva rigorosamente teorica e di principio, è preferibile in quanto tende a lasciare separati soggetti economicamente collegati e, quindi, ad apprezzare individualmente la capacità contributiva del soggetto – bensì nell'ottica di una maggiore certezza nella determinazione della base imponibile, atteso che “*it may be conceptually impossible to use separate accounting and the arm's length standard to determine how much of the income of a corporation or group of corporations truly originates in a given state*” <sup>705</sup>.

A prescindere da ulteriori precisazioni dei contorni del modello di imposizione locale sui redditi societari <sup>706</sup>, il dato che certamente non può trascurarsi è la estrema divergenza delle imposte nazionali attualmente vigenti nella maggior parte degli Stati membri UE rispetto al modello dianzi descritto; divergenza che risulta assai pronunciata soprattutto con riferimento al criterio di collegamento tra impresa e territorio assunto a riferimento dai legislatori nazionali, che, anziché essere oggettivo e basato sulla fonte di produzione del reddito, è, di norma, soggettivo e fondato sulla residenza dell'impresa stessa. Tuttavia, i segnali incoraggianti non mancano: quanto al presente, ci si riferisce soprattutto all'armonizzazione realizzata in ambito contabile con l'adozione dei noti *International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards* (cc.dd. «IAS/IFRS»), quanto al futuro, si può ragionevolmente riporre qualche speranza nella (attesa) proposta di direttiva da parte della Commissione europea sul regime di *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), in cui, come noto, dovrebbe trovare spazio non solo un forte coordinamento in punto

---

*EU*, cit., p. 165 e ss. nonché, in precedenza, C. E. McLURE Jr., *Replacing Separate Entity Accounting and the Arm's Length Principle with Formulary Apportionment*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2002, p. 586-599.

<sup>703</sup> Variabili che, negli Stati Uniti d'America, sono state tradizionalmente individuate nell'ammontare delle retribuzioni corrisposte ai dipendenti, nella localizzazione dei beni di proprietà e nel volume delle vendite.

<sup>704</sup> Definizione che, per evidenti motivi, ben si attaglia al modello statunitense, ma che, più in generale, si riferisce alle imprese che svolgono la propria attività produttiva in aree geografiche governate da enti territoriali diversi.

<sup>705</sup> Così C. E. McLURE Jr., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the EU*, cit., p. 165. A ciò si aggiunga – come correttamente evidenziato da M. GAMMIE, *The Role of the European Court of Justice in the Development of Direct Taxation in the European Union*, cit., p. 97 – che i diversi Stati membri dell'UE già applicano metodi di *formula apportionment* per la ripartizione meramente interna delle base imponibili e che, dunque, tale criterio – si ribadisce, alternativo al *separate accounting method* proposto dall'OCSE – non è del tutto sconosciuto nell'esperienza europea. Quanto all'Italia, si pensi al criterio di ripartizione territoriale della base imponibile IRAP previsto, per la generalità delle imprese, dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997 e fondato sull'ammontare delle retribuzioni spettanti al personale.

<sup>706</sup> Per le quali rinviamo a C. E. McLURE Jr., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the EU*, cit., p. 164-170.

di criteri di determinazione della base imponibile, ma anche una prima forma di *formula apportionment* a livello comunitario<sup>707 708</sup>.

Ciò detto, occorre altresì rilevare, in termini più generali e di principio, che l'imposizione a livello locale sui redditi societari ha costituito oggetto di vivaci critiche, soprattutto da parte della dottrina economica, che ha approfonditamente dimostrato l'inopportunità di tale forma di tassazione in punto di traslazione economica dell'imposta su soggetti diversi dalle imprese<sup>709</sup>. Posta l'inopportunità

---

<sup>707</sup> All'ottimismo – in prospettiva federale – induce anche il seguente passaggio di C. E. McLURE Jr., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the EU*, cit., p. 189-190 secondo cui “it is hard to believe that EU Member States will continue forever to apply corporate income taxes of the current type to cross-border income flows within the Union. As economic integration continues, SA/ALS [i.e., separate accounting/arm's length standard] will become increasingly problematic. Attributing corporate residence to a particular Member State, and thus residence based taxation, will also become increasingly inappropriate. Thus it seems almost inevitable that the EU will eventually shift to a system that resembles more closely that described [...]. Such a shift would, of course, require positive harmonization; it cannot be achieved through negative harmonization based on decisions of the ECJ, which inevitably involves only limitations on application of the present system. [...] All this means that harmonization of corporate income taxes in the EU may not occur quickly. But I am convinced it will occur. If and when it does, the harmonized EU corporate tax system will almost certainly look much more like the ideal system than what exists [in] the United States, where state tax systems conform only loosely to that model [sottolineato nostro]”.

<sup>708</sup> L'esperienza della *Common Consolidated Corporate Tax Base* potrebbe rivestire notevole importanza in prospettiva federale soprattutto per l'attività di coordinamento dei diversi sistemi fiscali (tuttora) nazionali che essa necessariamente comporterà. Occorre infatti avvertire che la previsione di forme di imposizione locale su fattori estremamente mobili (specie in un mercato progressivamente più integrato quale quello comunitario) presenta notevoli difficoltà, che rendono assolutamente indispensabile un'intensa attività di coordinamento, da svolgersi da parte delle istituzioni centrali (dell'eventuale e futuro soggetto federale europeo). Le conseguenze della mancanza di un adeguato coordinamento sono ben visibili proprio nell'esperienza statunitense, in cui – come emerge dal passaggio del pensiero dell'autorevole economista Charles McLure Jr. riportato nella precedente nota n. 707 – “state tax systems conform only loosely to [...] [the ideal] model [of state corporate income tax]”. Non è questa la sede per approfondire tutte le problematiche attinenti al funzionamento delle diverse *state corporate income taxes* statunitensi. Ci limitiamo solo ad osservare come esse riguardino molteplici profili ed attengano, soprattutto, alle opportunità elusive offerte dalle asimmetrie nelle diverse discipline statali ed all'adeguatezza delle variabili assunte come parametro nella *formula apportionment*. Su tali problematiche, vedi J. BANKMAN, *State Tax Shelters and State Taxation of Capital*, in *Virginia Tax Review*, 2007, p. 769-788; G. CORNIA – K. D. EDMISTON – D. L. SJOQUIST – S. WALLACE, *The Disappearing State Corporate Income Tax*, in *National Tax Journal*, 2005, p. 115-138; W. F. FOX – L. LUNA – M. N. MURRAY, *How Should a Subnational Corporate Income Tax on Multistate Businesses Be Structured?*, in *National Tax Journal*, 2005, p. 139-159; K. J. STARK, *The Quiet Revolution in U.S. Subnational Corporate Income Taxation*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2001, p. 523-531; K. J. STARK, *State Tax Shelters and U.S. Fiscal Federalism*, in *Virginia Tax Review*, 2007, p. 789-797, considerando che in alcuni dei menzionati contributi – e il riferimento è soprattutto a quelli di Kirk Stark – si giunge a proporre un processo di «federalizzazione» delle imposte locali sui redditi societari, mediante un incremento dell'aliquota dell'imposta federale e la successiva distribuzione del relativo gettito ai diversi stati.

<sup>709</sup> Le critiche sono state numerose e approfondite. Uno dei primi e più importanti contributi è, comunque, quello di C. E. McLURE Jr., *State Corporate Income Tax: Lambs In Wolves' Clothing?*. U.S. Treasury Department. Office of Tax Analysis Paper n. 25 del 1977, reperibile sul sito *internet* del Dipartimento del Tesoro statunitense al seguente indirizzo: [www.ustreas.gov/offices/tax-policy/library/ota25.pdf](http://www.ustreas.gov/offices/tax-policy/library/ota25.pdf).

politica e – soprattutto nella prospettiva del principio del beneficio <sup>710</sup>, anche – giuridica di abbandonare qualsiasi forma di imposizione locale sulle attività di produzione e pur nella consapevolezza delle difficoltà che imposizioni su fattori tanto mobili possono comportare <sup>711</sup>, si sono da tempo proposte forme di imposizione sulle imprese articolate non già sul reddito prodotto da queste ultime, bensì su indici di capacità economica parzialmente o totalmente diversi. Il riferimento è, in particolare, a forme di tassazione basate sul consumo ovvero sul valore aggiunto «tipo reddito» <sup>712</sup>. Contestualizzando tali proposte nel quadro comunitario, va rilevato che i diversi modelli di imposizione sul consumo sono stati elaborati prendendo a riferimento soprattutto il sistema dell'IVA <sup>713</sup>. Ora, a prescindere dalla circostanza che modifiche del sistema IVA necessiterebbero, come noto, di penetranti e radicali interventi comunitari sui quali non sarebbe facile trovare un accordo comune <sup>714</sup>, occorre evidenziare che tale inasprimento del tributo sul valore aggiunto (che dovrebbe finanziare anche l'esercizio della funzione allocativa da parte degli enti locali), oltre a presentare non poche problematiche applicative <sup>715</sup>, avrebbe il difetto di concentrare gran parte del carico impositivo sul consumo <sup>716</sup>, eccezion fatta per l'imposizione personale sui redditi. Maggiore interesse, invece, suscitano le proposte di finanziamento degli enti territoriali substatali mediante imposte sul valore aggiunto «tipo reddito» <sup>717</sup>, cioè sul quel valore che l'attività produttiva aggiunge rispetto ai costi o ad una

<sup>710</sup> Sul punto vedi anche la predente nota n. 697.

<sup>711</sup> Il tema è, come noto, oggetto di numerose, autorevoli ed approfondite indagini. Rinviamo, per tutti, al saggio di R. S. AVI-YONAH, *Globalization, tax competition, and the fiscal crisis of the welfare state*, in *Harvard Law Review*, 1999-2000, p. 1573-1676.

<sup>712</sup> Per una breve illustrazione della differenza tra tassazione del valore aggiunto «tipo consumo» (come avviene nell'IVA) e del valore aggiunto «tipo reddito», vedi R. LUPI, *Il fuorviante accostamento tra Iva ed Irap*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 850-852.

<sup>713</sup> Ci si riferisce, in particolare, ai sistemi di c.d. «dual VATs» – su cui vedi R. M. BIRD – P. GENDRON, *Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?*, in *International Tax and Public Finance*, 1998, p. 429-442 – viable integrated VAT (c.d. «VIVAT») – elaborato da M. KEEN – S. SMITH, *Viva VIVAT!*, in *International Tax and Public Finance*, 2000, p. 741-751 – e compensating VAT (c.d. «CVAT»), inizialmente proposto da R. VARSANO, *Substantial taxation and the treatment of interstate trade in Brazil: problems and a proposed solution*, in AA.VV., *Decentralization and Accountability of Public Sector*, a cura di S. J. BURKI – G. PERRY, Washington, 2000, p. 339-356 e successivamente sviluppato da C. E. McLURE Jr., *Implementing subnational value added taxes on internal trade: the compensating VAT (CVAT)*, in *International Tax and Public Finance*, 2000, p. 723-740. Per un confronto sulle caratteristiche di tali proposte, vedi F. AMBROSANIO – M. BORDIGNON, *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*, in Atti della conferenza internazionale «Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento», tenutasi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006, p. 328-330, nonché R. M. BIRD – P. GENDRON, *CVAT, VIVAT, and dual VAT: vertical sharing and interstate trade*, in *International Tax and Public Finance*, 2000, p. 753-761.

<sup>714</sup> Considerato che i singoli Stati membri dell'UE né possono apportare autonomamente modifiche al sistema, né tantomeno possono istituire tributi ulteriori che abbiano il carattere di imposta sulla cifra d'affari, giusta il noto divieto sancito dall'art. 401 della citata direttiva n. 2006/112/CE e di cui si è trattato nel precedente par. I.5.2.

<sup>715</sup> Su cui vedi, per tutti, F. AMBROSANIO – M. BORDIGNON, *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*, cit., p. 329-330.

<sup>716</sup> Sol che si pensi che anche le accise possono, per certi versi, considerarsi tributi gravanti sul consumo.

<sup>717</sup> Una proposta di tal genere è stata avanzata da R. M. BIRD, *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*. *International Monetary Fund Working Paper n. 165 del 1999*, cit., p. 31 e ss.

determinata categoria di essi. Si tratta di una forma di tassazione delle attività produttive ben nota in Italia, in cui l'IRAP assoggetta ad imposizione, come noto, i redditi percepiti da tutti gli individui che contribuiscono allo svolgimento dell'attività produttiva, vale a dire imprenditori, lavoratori e finanziatori. Senza voler entrare nel merito della conformità dell'IRAP e, più in generale, dei tributi che colpiscono il valore aggiunto «tipo reddito» con il principio di capacità contributiva<sup>718</sup>, ci limitiamo ad osservare come si tratti di un'imposta che non solo risponde ad una certa visione teorica del principio di capacità contributiva, ma – e, tenendo conto della sua eventuale funzionalizzazione al finanziamento degli enti locali del soggetto federale europeo, soprattutto – anche al principio del beneficio: come si è autorevolmente evidenziato, i tributi sul valore aggiunto «tipo reddito» sono stati giustificati, in ottica economica, soprattutto alla luce del c.d. «criterio di collaborazione» (o «*partnership principle*»), che evidenzia come “*le imprese [...] [tengano] conto e si [...] [avvantaggino] non solo dell'adeguatezza strutturale dei luoghi, delle caratteristiche ambientali e della qualità e quantità dei servizi reali, ma anche della natura dei servizi educativi, ricreazionali, sanitari e di benessere offerti ai lavoratori e alle loro famiglie*”<sup>719</sup>. Ecco, allora, che emerge una certa preferenza per tale tipologia di tributi rispetto alla tradizionale imposta sul reddito delle società, che, come noto, mal si concilia con quel principio del beneficio<sup>720</sup> cui deve necessariamente riconoscersi importanza, specie nel contesto della finanza locale<sup>721</sup>. A ciò si aggiunga, poi, che i tributi sul valore aggiunto «tipo reddito» hanno tendenzialmente carattere reale<sup>722</sup>, ben si attagliano ad un'imposizione basata sul principio della fonte di produzione del reddito<sup>723</sup> e spesso già prevedono meccanismi di *formula apportionment* per un'efficace ripartizione della base imponibile tra enti territoriali diversi ed esercenti potestà impositive concorrenti<sup>724 725</sup>. Laddove nel futuro soggetto

<sup>718</sup> Sulla conformità dell'IRAP con il principio di capacità contributiva i contributi sono numerosi e molto autorevoli. In proposito, ci limitiamo a rinviare, per tutti, a F. GALLO, voce *Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, 2001, p. 663 e ss. ed all'ampia bibliografia ivi citata.

<sup>719</sup> Così F. GALLO, voce *Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*, cit., p. 659. Il medesimo Autore prosegue evidenziando come il criterio di collaborazione, sviluppato soprattutto dalla dottrina anglosassone, assorba “*una lontana eco del pensiero devitiano sul settore pubblico «fattore di produzione» e [...] [rispecchi], sebbene in modo non minuto e burocratico il principio del beneficio* [sottolineato nostro]”.

<sup>720</sup> Sol che si pensi alla difficoltà di giustificare nella prospettiva del principio del beneficio la mancata applicazione dell'imposta sulle imprese in perdita e, comunque, la diversità del carico impositivo in relazione all'ammontare dei (soli) profitti del *businessman*.

<sup>721</sup> Se non come unico criterio-guida per la selezione delle relative forme di imposizione, quantomeno – come suggerito da F. GALLO, *Il federalismo fiscale “cooperativo”*, cit., p. 283 – quale criterio in grado di “*orientare le scelte di politica fiscale*”. Considerato, peraltro, che il tessuto di valori liberistici posti a base dei trattati comunitari – e ben evidenziati da F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, cit., p. 133-152 – sembra, in qualche modo, richiedere che il tributo (tantopiù locale) si ponga in linea di coerenza con il criterio del beneficio.

<sup>722</sup> Quanto all'IRAP, il carattere reale dell'imposta è espressamente previsto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997.

<sup>723</sup> L'IRAP, per converso, colpisce il valore delle attività produttive (e professionali) in ragione della residenza del soggetto passivo (*ex art. 12 del d.lgs. n. 446 del 1997*) e non con esplicito riferimento alla localizzazione della base imponibile nel territorio regionale.

<sup>724</sup> Sul criterio previsto in seno all'IRAP per la ripartizione della base imponibile tra le diverse Regioni vedi la già citata previsione recata dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997. Peraltro, l'utilizzo di un meccanismo di *formula apportionment* potrebbe presentare il pregio di

federale europeo si dovesse effettivamente propendere per un finanziamento degli enti territoriali mediante forme di imposizione del tipo da ultimo descritto, ne deriverebbe, in modo per certi versi paradossale, che il nucleo centrale della futura finanza substatale sarebbe costituito proprio da quella tipologia di tributo sulla cui conformità con il diritto comunitario si è, in tempi recenti, maggiormente dubitato

726 727

---

ridurre, almeno in una certa misura, il problema dell'esportazione dell'imposta; problema, per certi versi, ineliminabile allorché ci si confronti con forme di imposizione sulle attività produttive. A tale scopo, infatti, nell'elaborazione della formula si potrebbe attribuire un maggior peso a quelle componenti – quali, ad esempio, il volume delle vendite – che danno conto delle direzioni dell'*output* dell'impresa e che, quindi, tendono ad evidenziare la possibile incidenza del tributo su soggetti diversi da quelli residenti nell'area geografica governata dall'ente territoriale soggetto attivo del tributo. Chiaramente il predetto meccanismo di *formula apportionment* potrebbe ridurre l'esportazione del tributo con riferimento alle imprese cc.dd. «multistato» (per la definizione di tale locuzione vedi la precedente nota n. 704). Tuttavia, posto che il problema dell'esportazione dell'imposta si pone anche in relazione alle imprese localizzate nel territorio governato da un unico ente territoriale impositore, si potrebbe pensare ad una considerazione delle direzioni territoriali dell'*output* d'impresa – *sub specie*, anche qui, ad esempio, di rilevanza del volume delle vendite – anche con riferimento alla determinazione della base imponibile delle imprese, per così dire, «monostato».

<sup>725</sup> Con l'ulteriore pregio, peraltro, che si tratta di tributi non sconosciuti all'esperienza europea, sol che si pensi, oltre all'IRAP italiana, alla *Gewerbesteuer* tedesca, alla *taxe professionnelle* francese, all'*impuesto sobre las actividades economicas* in Spagna e all'imposta locale ungherese. Al di fuori dell'Europa, il pensiero va non solo alle imposte statali previste nel Michigan e nel New Hampshire, ma anche al Giappone ed alla proposta di un tributo simile avanzata in Canada. Al riguardo vedi, recentemente, il contributo di M. PROCOPIO, *L'asserita incompatibilità dell'IRAP con la normativa comunitaria*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2005, p. 663-670.

<sup>726</sup> Il riferimento, evidentemente, è non solo alla recente vicenda giudiziaria comunitaria che ha coinvolto l'IRAP italiana, ma anche alla ancor più recente pronuncia della Corte di giustizia sulla compatibilità con la normativa IVA dell'imposta locale ungherese. Sul punto, vedi il precedente par. I.5.2 e le precedenti note nn. 209 e 210.

<sup>727</sup> Si pensi, peraltro, alla distanza tra tale scenario e quello – riferito da M. BURGIO, *L'imposizione sulle società: orientamenti recenti della Comunità europea*, in AA.VV., *Le imposte del 1992*, a cura di A. MAJOCCHI – G. TREMONTI, Milano, 1990, p. 211 – in cui la Commissione auspicava l'eliminazione delle “*imposte che non sono commisurate al reddito, ma che, ciononpertanto, gravano sulle imprese, come le tasse professionali, la tassa sui salari e la tassa sulle 'spese generali' in Francia, la Gewerbesteuer in Germania così come l'imposta commerciale comunale e l'imposta sui salari in Lussemburgo*”.





## IV CAPITOLO

### IMPRESA COMUNITARIA E COMMERCIO MONDIALE

SOMMARIO: IV.1. L'Organizzazione mondiale del commercio: un quadro d'insieme. – IV.2. La normativa OMC e la materia tributaria. – IV.2.1. Principi fondamentali del *GATT* e riflessi nell'area dell'imposizione diretta. – IV.2.2. Principi fondamentali del *GATS* e riflessi nell'area dell'imposizione diretta. – IV.2.3. La normativa OMC in materia di sovvenzioni pubbliche alle imprese: dall'articolo XVI del *GATT* all'*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. – IV.2.3.1. Nozione di sovvenzione, requisito della specificità e riflessi in ambito tributario. – IV.2.3.1.1. L'elemento del contributo finanziario. – IV.2.3.1.2. L'elemento del conferimento del vantaggio. – IV.2.3.1.3. Il carattere specifico della sovvenzione. – IV.2.3.2. Le categorie di sovvenzioni previste dall'Accordo SCM e le sovvenzioni all'esportazione in particolare. – IV.2.3.3. L'Accordo SCM, il contrasto delle *harmful tax competition practices* e la dialettica territorialità-universalità dell'imposizione.

**IV.1. L'Organizzazione mondiale del commercio: un quadro d'insieme.** – È ormai trascorso più di un decennio da quando, il 1° gennaio 1995, sono entrati in vigore l'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)<sup>728</sup> ed i trattati ad esso allegati.

Tali accordi – racchiusi nel *Final Act* sottoscritto il 15 aprile 1994 a Marrakech da 111 Membri<sup>729</sup> – costituiscono il risultato dei lunghi negoziati dell'*Uruguay Round*<sup>730</sup> ed hanno dato luogo a profondi mutamenti nel sistema multilaterale degli scambi. In particolare, con la nascita dell'OMC vi è stata una significativa evoluzione dell'assetto dei rapporti commerciali internazionali, regolati per quasi cinquanta anni dal *GATT*<sup>731</sup>, che, nonostante si sia dotato nel corso degli anni di una propria struttura organizzativa<sup>732</sup>, costituiva (e tuttora costituisce) un mero trattato multilaterale di commercio, diretto a liberalizzare gli scambi economici internazionali mediante una progressiva diminuzione delle barriere e delle tariffe doganali.

L'OMC, al contrario, è una vera e propria organizzazione internazionale a vocazione economica mondiale, che non solo si occupa della negoziazione tra i

---

<sup>728</sup> Ovvero *World Trade Organization* (WTO, nell'acronimo inglese più comunemente utilizzato).

<sup>729</sup> In coerenza con il tenore letterale dei trattati conclusi in ambito OMC, ci sembra più corretto qualificare le parti contraenti come Membri e non come Stati membri dell'OMC, in quanto tra i soggetti appartenenti all'organizzazione vi sono anche entità non strutturate secondo il modello statale, quali, ad esempio, la CE. Al momento, i Membri dell'OMC sono 151 e l'ultima adesione è stata quella di Tonga. Peraltro, estremamente attuali sono i colloqui con alcuni Stati tuttora non facenti parte dell'OMC – e, *in primis*, con la Federazione russa – per un ulteriore allargamento della (già ampia) *membership* dell'organizzazione.

<sup>730</sup> Il negoziato dell'*Uruguay Round* è iniziato nel settembre del 1986 a seguito dell'adozione della dichiarazione ministeriale di Punta del Este e si è concluso il 15 dicembre 1993. Per una ricostruzione delle diverse fasi del negoziato vedi J. CROOME, *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*, L'Aia, 1999.

<sup>731</sup> Sul *GATT*, vedi il precedente par. I.1, nonché le precedenti note nn. 7 e 8.

<sup>732</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'istituzione del Segretariato, guidato da un Direttore Generale, al Consiglio del *GATT* aperto alla partecipazione di tutte le parti contraenti ed ai diversi comitati, gruppi di lavoro e gruppi di esperti che sono stati incaricati di seguire aspetti particolari del lavoro del *GATT*.

suoi Membri di accordi in materia tariffaria, ma che intrattiene anche relazioni con altre organizzazioni internazionali – intergovernative e non governative – con le quali è in grado di concludere trattati. In tal senso, l'OMC costituisce un “*quadro istituzionale comune per la gestione delle relazioni commerciali tra i suoi Membri*”<sup>733</sup> e persegue, in un'ottica più ampia e generale rispetto al GATT, finalità di liberalizzazione degli scambi commerciali a livello internazionale e di eliminazione dei relativi ostacoli<sup>734</sup>. Strumentali all'attuazione di tali ambiziosi scopi sono i numerosi accordi stipulati in occasione della nascita dell'OMC: in particolare, l'Accordo istitutivo dell'OMC si compone da un lato di sedici articoli di natura principalmente istituzionale e procedurale che definiscono la struttura dell'organizzazione e, dall'altro lato, di una lunga serie di trattati allegati – costituenti il c.d. «diritto materiale dell'OMC»<sup>735</sup> – che disciplinano diversi settori del commercio internazionale, quali lo scambio di beni<sup>736</sup>, le prestazioni di servizi<sup>737</sup> ed il commercio dei diritti di proprietà intellettuale<sup>738</sup>. Sono stati inoltre conclusi specifici accordi in materia di soluzione delle controversie<sup>739</sup>, di esame periodico delle politiche commerciali<sup>740</sup>, di commercio di aeromobili civili e di appalti pubblici<sup>741</sup>.

In base all'art. XI, par. 1 dell'Accordo istitutivo dell'OMC, tanto gli Stati membri della CE, quali parti contraenti dell'originario GATT, quanto la stessa Comunità sono Membri dell'OMC<sup>742</sup>. Tale previsione da un lato riconosce la

<sup>733</sup> Così l'art. II, par. 1 dell'Accordo istitutivo dell'OMC.

<sup>734</sup> Come noto, tali finalità affondano le proprie radici nelle concezioni economiche smithiane e ricardiane, fondate sull'assunto del c.d. «vantaggio comparativo». Sul punto vedi P. R. McDANIEL, *Trade and taxation*, in *Brooklyn journal of international law*, 2000-2001, p. 1625; P. R. McDANIEL, *The impact of Trade Agreements on Tax Systems*, in *Intertax*, 2002, p. 166. Ricordiamo, peraltro, che nel preambolo dell'Accordo istitutivo dell'OMC i Membri riconoscono che lo sviluppo delle attività commerciali ed economiche deve avvenire in armonia con obiettivi di tipo sociale, quali l'innalzamento del tenore di vita, la crescita dell'occupazione e la tutela dell'ambiente.

<sup>735</sup> L'espressione è di F. MARRELLA, *Tutela dei singoli e diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Contratto e impresa*, 2003, p. 51.

<sup>736</sup> Gli accordi che regolano gli scambi di beni sono numerosi e molto rilevanti. In particolare – oltre al già citato GATT (nella versione successiva alle modifiche apportate nel 1994 e che comprende sei intese di carattere interpretativo nonché il Protocollo di Marrakech con annesse le liste di concessioni tariffarie riguardanti lo scambio di merci) – vi sono gli accordi sull'agricoltura, sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, sui tessili e l'abbigliamento, sugli ostacoli tecnici agli scambi, sulle misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali, sulle misure anti-dumping, sulla definizione del valore in dogana, sulle ispezioni pre-imbarco, sulle regole in materia di origine, sulle procedure in materia di licenze all'importazione, sulle sovvenzioni e le misure compensative e sulle misure di salvaguardia.

<sup>737</sup> Si tratta del *General Agreement on Trade in Services* (di seguito, GATS).

<sup>738</sup> *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (di seguito, TRIPs).

<sup>739</sup> *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*.

<sup>740</sup> *Trade Policy Review Mechanism*.

<sup>741</sup> Rispettivamente, l'*Agreement on Trade in Civil Aircraft* e l'*Agreement on Government Procurement*.

<sup>742</sup> In particolare, l'art. XI, par. 1 dell'Accordo istitutivo dell'OMC stabilisce che “*The contracting parties to GATT 1947 as of the date of entry into force of this Agreement, and the European Communities [...] shall become original Members of the WTO*”. Sull'adesione della CE agli accordi OMC vedi la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 22 dicembre 1994 n. 94/800/CE, in *G.U.C.E.* L 336 del 23 dicembre 1994, p. 1 e ss. In dottrina vedi *amplius* G.

qualità di Membro ad un'organizzazione internazionale – la CE <sup>743</sup> – la cui partecipazione agli organi ed ai negoziati del *GATT* non aveva mai ricevuto formalizzazione giuridica <sup>744</sup> e, dall'altro lato, implicitamente rimette alle norme di diritto comunitario la soluzione della complessa questione relativa alla ripartizione di competenze tra CE e Stati membri nelle materie coperte dagli accordi OMC <sup>745</sup>.

---

ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 236-270.

<sup>743</sup> A favore della natura di organizzazione internazionale della CE si esprime, tra gli altri, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 148, che, comunque, ne sottolinea l'elevato grado di sofisticatezza.

<sup>744</sup> A partire dal 1968 – anno in cui, come detto, si è compiutamente realizzata l'unione doganale ed è stata introdotta la tariffa esterna comune – la (allora) CEE è succeduta agli Stati membri nel rispetto dei diritti e degli obblighi di cui questi erano titolari in seno al *GATT*. Occorre comunque precisare che la CEE non ha mai presentato formale domanda di adesione al *GATT*, né gli altri Membri hanno mai sentito la necessità di apportare modifiche in tal senso all'Accordo. Al riguardo, la Corte di giustizia nella sentenza del 12 dicembre 1972 relativa alle cause riunite C-21-24/72, *International Fruit Company N.V. ed altri* ha affermato, al par. 14-16, che “*il trasferimento dei poteri, dagli Stati membri alla Comunità, si è concretato in vari modi nell'ambito del GATT ed è stato riconosciuto dalle altre parti contraenti*”. Sul punto vedi anche G. ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 240-247.

<sup>745</sup> La questione era emersa – in tutta la sua complessità tanto giuridica quanto politica – già all'inizio dei negoziati dell'*Uruguay Round* ed era stata allora risolta in modo interlocutorio. Infatti, nel Progetto di processo verbale della 1104<sup>a</sup> riunione del Consiglio svoltasi a Punta del Este il 20 settembre 1986 (documento n. 9205/86 del 22 settembre 1986) tanto il Consiglio (allora) delle Comunità europee quanto i rappresentanti dei Governi degli Stati membri “*nella misura in cui [...] [erano] interessati*” approvarono la dichiarazione ministeriale di Punta del Este ed il Consiglio, in particolare, autorizzò la Commissione ad aprire i negoziati previsti dalla citata dichiarazione ministeriale nel contesto delle direttive che le sarebbero state impartite. Tuttavia, il documento faceva espressamente salvo “*il problema della competenza della Comunità o degli Stati membri in particolari materie*”; problema che si è ovviamente riproposto e manifestato in tutta la sua importanza al momento della conclusione e della firma degli accordi costituenti il risultato dell'*Uruguay Round*. Mentre ad avviso della Commissione tutte le materie oggetto del negoziato dovevano rientrare nella competenza comunitaria esclusiva, gli Stati membri sostenevano che l'Atto Finale di Marrakech e l'Accordo istitutivo dell'OMC riguardassero anche questioni di competenza nazionale. A far luce sulla (giuridicamente) complessa e (politicamente) delicata questione è intervenuta la Corte di giustizia con il parere del 15 novembre 1994 n. 1/94, richiesto dalla Commissione ai sensi dell'art. 300, par. 6 del Trattato CE. La Corte ha riconosciuto al Trattato istitutivo dell'OMC e ai suoi allegati natura di accordo misto, cui partecipano, in base all'ordinamento comunitario, contemporaneamente e nei limiti delle rispettive competenze, tanto la Comunità quanto gli Stati membri. In particolare, la Corte ha stabilito che gli accordi allegati al Trattato istitutivo dell'OMC e relativi allo scambio di beni rientrano nelle previsioni di cui all'art. 113 del Trattato CE in tema di politica commerciale comune e, dunque, nella competenza esclusiva della Comunità e ben possono essere stipulati dalla CE nell'esercizio di un autonomo potere di assumere obbligazioni internazionali con Stati terzi (par. XXXIV del parere). Al contrario, la conclusione degli Accordi *GATS* e *TRIPS* – non rientranti nella politica commerciale comune di cui all'art. 113 del Trattato CE – deve attenersi al criterio delle competenze ripartite, sussistendo una competenza a stipulare esclusiva della Comunità solo con riguardo ad alcuni aspetti del *GATS* e del *TRIPS*. L'argomento è stato approfondito anche in dottrina; vedi, per tutti, G. ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 250 e ss.; C. W. HERRMANN, *Common commercial policy after Nice: Sisyphus would have done a better job*, in *Common Market Law Review*, 2002, p. 7-29; M. HILF, *The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise?–*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 245-259; P. PESCATORE, *Opinion 1/94 on 'conclusion' of the WTO Agreement: Is there an escape from a programmed disaster?*, in *Common*

Un profilo di estrema importanza ai fini dell'analisi che sarà svolta nel prosieguo riguarda l'efficacia giuridica delle norme contenute nei trattati OMC nell'ordinamento comunitario e negli ordinamenti dei singoli Stati membri dell'UE. Si tratta di una questione assai complessa – che in questa trattazione non è possibile approfondire in modo adeguato – cui, tuttavia, deve farsi costantemente riferimento al fine di determinare l'intrinseca operatività dei vincoli posti dalle previsioni contenute negli accordi OMC nei confronti del legislatore comunitario e dei diversi legislatori nazionali degli Stati membri dell'UE, in particolare laddove essi operino in materia tributaria.

Con riferimento al piano internazionale – al piano, cioè, attinente alle relazioni tra Stati sovrani o tra questi e le organizzazioni internazionali – il tema dell'efficacia giuridica della normativa OMC non dà luogo a rilevanti complessità: giusta l'art. XVI, par. 4, dell'Accordo istitutivo dell'OMC tanto i Membri originari dell'OMC quanto quelli che lo sono divenuti successivamente sono vincolati da tutti gli accordi multilaterali <sup>746</sup> conclusi in ambito OMC e sono tenuti a garantire la conformità di leggi, regolamenti e procedure amministrative interni con gli obblighi che da tali accordi derivano <sup>747</sup>. Con la conseguenza, che i Membri dell'OMC che non siano anche membri dell'UE ben potranno esigere il rispetto degli obblighi sanciti negli accordi OMC da parte dei singoli Stati membri dell'UE e da parte delle stesse istituzioni comunitarie – ricorrendo, se del caso, all'apposito sistema di soluzione delle controversie previsto in ambito OMC <sup>748</sup> – al pari di quanto questi ultimi possono fare nei confronti dei primi <sup>749</sup>.

---

*Market Law Review*, 1999, p. 387-405; S. van THIEL – A. STEINBACH, *The Effect of WTO Law in the Legal Order of the European Community: a Judicial Protection Deficit or a Real-political Solution, or both?*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation* a cura di M. LANG – J. HERDIN – I. HOFBAUER, L'Aia, 2005, p. 49 e ss.

<sup>746</sup> Gli accordi conclusi in ambito OMC si distinguono in due categorie: multilaterali e plurilaterali. Nella prima categoria vi rientrano gli accordi che disciplinano gli scambi di beni (tra cui il *GATT* e l'Accordo su sovvenzioni e misure compensative di cui tratteremo ampiamente nel prosieguo, vedi anche la precedente nota n. 736), le prestazioni di servizi, gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, il sistema di soluzione delle controversie e l'esame delle politiche commerciali. Della seconda fanno parte, invece, gli accordi sul commercio di aeromobili civili e sugli appalti pubblici. La distinzione tra accordi multilaterali e plurilaterali si basa sul principio del c.d. «approccio unico», in virtù del quale gli accordi multilaterali hanno efficacia vincolante per tutti i Membri dell'organizzazione, mentre gli accordi plurilaterali impegnano solo quei Membri che li hanno accettati e non fanno nascere obbligazioni o diritti in capo agli altri Membri. In questo senso, l'adesione all'OMC, in qualsiasi momento avvenga, comporta l'automatica accettazione di tutti gli accordi multilaterali, che costituiscono un *corpus iuris* sostanzialmente omogeneo e vincolante nei confronti di tutti i Membri dell'OMC. Sul principio dell'approccio unico – che rappresenta uno dei principi fondamentali dell'intera sistemazione degli accordi OMC e che costituisce la soluzione al problema del c.d. «*free riding*», relativo all'accettazione meramente facoltativa dei singoli accordi accessori al *GATT* – vedi G. ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 239-240; F. MARRELLA, *Tutela dei singoli e diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 52.

<sup>747</sup> In particolare, l'art. XVI, par. 4 dell'Accordo istitutivo dell'OMC, dispone che “*each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements*”.

<sup>748</sup> Per un'illustrazione del sistema di soluzione delle controversie previsto in ambito OMC, vedi P. PICONE – A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002, p. 575-620. In questa sede, ci limitiamo ad evidenziare come esso si articoli in due

Ben più complessa si presenta, invece, la questione attinente all'efficacia interna degli accordi OMC e, in particolare, della diretta invocabilità in giudizio da parte dei singoli delle norme in essi contenute<sup>750</sup>. A tale ultimo proposito, la Corte di giustizia ha in diverse occasioni<sup>751</sup> escluso l'efficacia diretta delle norme recate dai trattati conclusi in ambito OMC; efficacia diretta che secondo il consolidato orientamento della stessa Corte rappresenta la prima condizione

---

gradi di giudizio: il primo grado si tiene dinanzi ad un *panel* di esperti appositamente costituito, l'eventuale secondo grado si tiene, invece, dinanzi all'Organo di appello dell'OMC.

<sup>749</sup> Più complessa è, invece, la situazione allorché siano coinvolti due Stati membri dell'UE. È ben vero, infatti, che tutti gli Stati comunitari sono anche Membri dell'OMC e godono, pertanto, di tutti i diritti attribuiti ai Membri dell'organizzazione, ivi compreso quello di agire – sul piano internazionale – per contestare la legittimità di una misura adottata da un altro Membro dell'OMC. Tuttavia, tale circostanza deve essere coordinata con gli obblighi derivanti in capo agli stessi Stati dal Trattato CE. In questo senso, riteniamo che un'eventuale azione intrapresa da uno Stato membro della CE nei confronti di un altro Stato membro al fine di contestare la legittimità in base agli accordi OMC di una norma adottata dal secondo Stato potrebbe porsi in contrasto con l'obbligo di leale di cooperazione sancito dall'art. 10 del Trattato CE. Al riguardo, vedi anche R. LUJA, *WTO Agreements versus the EC Fiscal Aid Regime: Impact on Direct Taxation*, in *Intertax*, 1999, p. 222-223; R. LUJA, *Anti-tax-avoidance Rules and Fiscal Trade Incentives*, in *Intertax*, 2000, p. 236-238; R. LUJA, *Assessment and recovery of tax incentives in the EC and the WTO: a view on state aids, trade subsidies and direct taxation*, Anversa, 2003, p. 185-192.

<sup>750</sup> La questione dell'efficacia diretta nei confronti dei singoli delle norme contenute nei trattati OMC si è posta, ovviamente, per tutti i Membri dell'organizzazione. In proposito, merita accennare alla posizione degli Stati Uniti d'America, il cui peso politico in seno all'OMC ha, secondo molti autori, condizionato anche le interpretazioni fornite negli ordinamenti degli altri Membri, ivi compresa la CE. Gli Stati Uniti hanno espressamente escluso l'efficacia diretta degli accordi OMC mediante la previsione della *Section 102 (a) (I)* dell'*Uruguay Round Implementation Act*. In ambito statunitense, è inoltre dubbio che alle norme recate dagli accordi OMC possa applicarsi il criterio dell'interpretazione conforme, in base al quale l'interpretazione delle norme interne deve tenere conto, quanto più possibile, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, onde evitare che quest'ultimo possa esser chiamato a rispondere sul piano internazionale di un eventuale inadempimento alle norme pattizie. Come vedremo nel prosieguo, tale criterio – che negli Stati Uniti è stato per la prima volta affermato nel lontano 1804 nel caso *Murray v. The Schooner Charming Betsy*, e che, per questo motivo, è denominato "*Charming Betsy*" doctrine – è stato ritenuto applicabile, seppur entro certi limiti, agli accordi OMC da parte della Corte di giustizia. Al riguardo, vedi P. J. KUIJPER – M. BRONCKERS, *Wto law in the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 1314 e ss.

<sup>751</sup> In tale contesto il *landmark case* è costituito dalla sentenza del 23 novembre 1999, relativa alla causa C-149/96, *Repubblica portoghese c. Consiglio*. Tale importante pronuncia è stata annotata da diversi autori; segnaliamo, tra gli altri, P. PUSTORINO, *Osservazioni sulla legittimità degli atti comunitari in base alle norme del GATT*, in *Giustizia civile*, 2000, p. 949-964; G. M. RUOTOLO, *Organizzazione Mondiale del Commercio e Ordinamento Comunitario nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia: un nodo ancora irrisolto*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2000, p. 997-1037; G. A. ZONNEKEYN, *The status of WTO law in the Community legal order: some comments in the light of the Portuguese textiles case*, in *European Law Review*, 2000, p. 293-302. Successivamente, la Corte di giustizia ha avuto modo di tornare sulla questione nella sentenza del 14 dicembre 2000, relativa alle cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Parfums Christian Dior SA c. TUK Consultancy BV e Assco Gerüste GmbH e Rob van Dijk c. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG e Layher BV*, annotata da T. M. MOSCHETTA, *Il ruolo dell'interpretazione della Corte per la diretta applicabilità degli accordi OMC in ambito comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 819-861. Occorre invero ricordare che già nel 1996 era stata rimessa alla Corte di giustizia una questione attinente agli accordi OMC (vedi la sentenza del 16 giugno 1998 relativa alla causa C-53/96, *Hermès International c. FHT Marketing Choice BV*), tuttavia essa non riguardava l'eventuale efficacia diretta dei relativi accordi e, per questo motivo, i giudici comunitari non avevano assunto alcuna posizione in merito.

affinché le norme di un accordo internazionale possano costituire valido parametro di legittimità di un atto comunitario. A tali conclusioni la Corte è giunta facendo leva da un lato sull'assunto che il sistema OMC di soluzione delle controversie tuttora riserva una posizione importante al negoziato tra le parti e, dall'altro lato, sulla considerazione che il riconoscimento dell'efficacia diretta degli accordi in parola “avrebbe [avuto] la conseguenza di privare gli organi legislativi o esecutivi delle parti contraenti della possibilità, offerta dall'art. 22 [...] [dell'Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes], di trovare, sia pure a titolo provvisorio, soluzioni negoziate”<sup>752</sup>. Prescindendo in questa sede dalla correttezza e dalla condivisibilità delle argomentazioni dei giudici comunitari<sup>753</sup>, ci limitiamo a ricordare che questi hanno esteso alle norme recate dai trattati OMC sia il criterio dell'interpretazione conforme<sup>754</sup> sia la giurisprudenza c.d. «*Fediol*<sup>755</sup> e *Nakajima*<sup>756</sup>», affermata in passato dalla Corte di giustizia in relazione alle disposizioni del *GATT*. Nelle pronunce da ultimo citate la Corte aveva avuto modo di riconoscere efficacia diretta alle norme del *GATT*, in quanto, nel primo caso, ad esse faceva esplicito

<sup>752</sup> Così la citata sentenza del 23 novembre 1999, relativa alla causa C-149/96, *Repubblica portoghese c. Consiglio*, par. 40.

<sup>753</sup> Tra i numerosi autori che si sono occupati della questione ci limitiamo a segnalare, oltre a quelli citati nella precedente nota n. 751, V. BETTIN, *L'efficacia delle norme dell'Accordo TRIPs nell'ordinamento comunitario e la politica giudiziaria della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 141-162; P. EECKHOUT, *The domestic legal status of the WTO Agreement: interconnecting legal systems*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 11-58; P. EECKHOUT, *Judicial enforcement of WTO law in the European Union – Some further reflections*, in *Journal of International Economic Law*, 2002, p. 91-110; P. J. KUIJPER – M. BRONCKERS, *Wto law in the European Court of Justice*, cit., p. 1313-1355; F. MARRELLA, *Tutela dei singoli e diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 73 e ss.; P. MENGOZZI, *I diritti e gli interessi delle imprese, il diritto dell'Organizzazione mondiale del Commercio e le prerogative delle istituzioni della Unione Europea: verso una dottrina comunitaria delle political questions?*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2006, p. 150-161; F. MONCERI, *Norme WTO e ordinamento comunitario: efficacia e limiti*. Nota alla sentenza del Tribunale di primo grado del 3 febbraio 2005 relativa alla causa T-19/01, *Chiquita Brands International Inc. e altri c. Commissione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, pt. II, p. 881-886; M. PALMIERI, *La Organizzazione Mondiale del Commercio e la diretta applicabilità delle norme GATT all'interno dell'Unione europea*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, p. 649-652; F. SNYDER, *The gatekeepers: the European Courts and WTO law*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 313-367. A favore di una riconsiderazione da parte della Corte di giustizia della questione dell'efficacia diretta delle norme previste nell'ambito degli accordi OMC, vedi anche le conclusioni dell'Avvocato generale Dàmaso Ruiz-Jarabo Colomer del 23 gennaio 2007, relative alla causa C-431/05, *Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos Lda c. Merck & Co. Inc. e Merck Sharp & Dohme Lda*. La Corte, tuttavia, nella recente sentenza dell'11 settembre 2007, non ha ritenuto di dover accogliere tale suggerimento.

<sup>754</sup> L'estensione del criterio dell'interpretazione conforme – sul quale vedi la precedente nota n. 750 – è stato operato dalla Corte di giustizia dapprima nella sentenza del 16 giugno 1998, relativa alla causa C-53/96, *Hermès International c. FHT Marketing Choice BV*, par. 28 e, successivamente, è stato confermato nella sentenza del 14 dicembre 2000, relativa alle cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Parfums Christian Dior SA c. TUK Consultancy BV e Assco Gerüste GmbH e Rob van Dijk c. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG e Layher BV*, par. 47. Sul punto vedi V. BETTIN, *L'efficacia delle norme dell'Accordo TRIPs nell'ordinamento comunitario e la politica giudiziaria della Corte di giustizia*, cit., p. 156-161.

<sup>755</sup> Si tratta, in particolare, della sentenza del 22 giugno 1989, relativa alla causa C-70/87, *Federation de l'industrie de l'huilerie de la Cee (Fediol) c. Commissione*.

<sup>756</sup> Si tratta, in particolare, della sentenza del 7 maggio 1991, relativa alla causa C-69/89, *Nakajima All Precision Co. Ltd c. Consiglio*.

rinvio una disposizione recata da un atto comunitario e, nel secondo caso, le disposizioni comunitarie erano state emanate per dare esecuzione ad un particolare obbligo assunto dalla Comunità nel quadro del *GATT*<sup>757</sup>.

Ciò detto, va altresì precisato l'ambito applicativo di tale (restrittivo) orientamento dei giudici comunitari, che, a ben vedere, riguarda le norme contenute solo in alcuni dei trattati OMC, attesa la rilevanza, *in subiecta materia*, della menzionata questione della ripartizione di competenze tra CE e Stati membri<sup>758</sup>. In particolare, il tema dell'efficacia diretta deve affrontarsi separatamente a seconda che si tratti di previsioni contenute in accordi OMC che incidono su materie di competenza esclusiva della CE ovvero di disposizioni recate da trattati OMC che, al contrario, attengono a settori oggetto di riparto di competenze tra istituzioni comunitarie e Stati membri della CE. Mentre con riferimento alle norme della prima categoria la competenza esclusiva della CE fa sì che – ai fini della loro efficacia diretta – assuma rilievo esclusivo il cennato orientamento restrittivo della Corte di giustizia, in relazione alle previsioni contenute in accordi che incidono su materie oggetto di riparto di competenze – e il riferimento è, principalmente, agli accordi *GATS* (i.e., *General Agreement on Trade in Services*) e *TRIPs* (i.e., *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*)<sup>759</sup> – si devono distinguere le norme che attengono ad aspetti di competenza comunitaria da quelle che regolano aspetti (tuttora) rientranti nelle prerogative dei singoli Stati membri della CE. E, precisamente, mentre con riferimento alle prime varrà il descritto orientamento restrittivo della giurisprudenza comunitaria, quanto alle seconde gli Stati membri sono assolutamente liberi di riconoscere loro efficacia diretta, legittimandone, dunque, un'eventuale invocazione dinanzi ad un giudice nazionale da parte dei singoli<sup>760</sup>.

<sup>757</sup> Alla luce di tale orientamento dei giudici comunitari deve risolversi l'ulteriore ipotesi – apparentemente simile a quella descritta nella precedente nota n. 749 – in cui uno Stato membro della CE intenda contestare dinanzi alla Corte di giustizia la legittimità ai sensi della normativa OMC di un atto emanato da un'istituzione comunitaria ovvero da un altro Stato membro della CE. In tal caso, infatti, l'azione si inserirebbe nel contesto dell'ordinamento comunitario, a nulla rilevando che il parametro di legittimità dell'atto sarebbe costituito non già da norme comunitarie *tout court*, bensì da norme comunitarie di derivazione internazionale. Con la conseguenza che, in virtù di quanto esposto nel testo, le disposizioni contenute nei trattati OMC non potrebbero costituire valido parametro di legittimità degli atti comunitari o nazionali, salvo i casi in cui risulti applicabile la giurisprudenza c.d. «*Fediol e Nakajima*» (vedi le precedenti note nn. 755 e 756).

<sup>758</sup> Vedi, al riguardo, la precedente nota n. 745.

<sup>759</sup> Vedi, al riguardo, la precedente nota n. 745.

<sup>760</sup> Del resto, in questo senso, si è espressa la stessa Corte di giustizia, al par. 48 della citata sentenza del 14 dicembre 2000 relativa alle cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Parfums Christian Dior SA c. TUK Consultancy BV e Assco Gerüste GmbH e Rob van Dijk c. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG e Layher BV*. Tale posizione è stata recentemente ribadita nella menzionata sentenza dell'11 settembre 2007, relativa alla causa C-431/05, *Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos Ld<sup>a</sup> c. Merck & Co. Inc. e Merck Sharp & Dohme Ld<sup>a</sup>*, laddove la Corte – facendo riferimento alle previsioni dell'accordo *TRIPs* – ha precisato, ai par. 34-35, che “in un settore nel quale la Comunità non ha ancora legiferato e che pertanto rientra nella competenza degli Stati membri, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e le misure adottate a tal fine dalle autorità giudiziarie non ricadono sotto il diritto comunitario. Il diritto comunitario pertanto non impone né esclude che l'ordinamento giuridico di uno Stato membro riconosca ai singoli il diritto di invocare direttamente una norma contenuta nell'accordo ADPIC [i.e., Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio] o prescriva al giudice l'obbligo di applicare d'ufficio tale norma. Per contro, qualora si constati che nel settore in questione esiste una disciplina comunitaria, trova applicazione il diritto comunitario, ciò che implica l'obbligo, nella

**IV.2. La normativa OMC e la materia tributaria.** – Ciò premesso in termini generali e venendo al merito della nostra analisi, occorre rilevare che tra gli elementi in grado di alterare la libertà degli scambi commerciali un ruolo non secondario rivestono le misure di natura fiscale; materia, questa, da sempre rientrante nella sovranità nazionale degli Stati ed in cui, conseguentemente, con maggiore facilità si generano disparità di trattamento tra gli operatori economici dei diversi Stati <sup>761</sup>. Peraltro, la struttura intrinsecamente oggettiva degli accordi OMC – attenti alla libera circolazione dei prodotti ed all’eliminazione dei fattori esterni in grado di incidere sul prezzo – ha fatto sì che, sotto il profilo fiscale, l’attenzione fosse più spesso rivolta alle misure impositive che presentano una correlazione immediata con il commercio dei beni, vale a dire quelle rientranti nell’area dell’imposizione indiretta <sup>762</sup>. I riflessi dei trattati OMC nell’ambito dell’imposizione diretta hanno, invece, ricevuto un’attenzione sempre piuttosto relativa <sup>763</sup>. Negli ultimi anni, tuttavia, la situazione è in corso di evoluzione <sup>764</sup>.

---

*misura del possibile, di operare un’interpretazione conforme all’accordo ADPIC, senza che tuttavia un’efficacia diretta possa essere riconosciuta alla disposizione in questione dell’accordo suddetto* [sottolineato nostro]”. In proposito, ricordiamo che la nostra Corte di Cassazione – fino alla c.d. «comunitarizzazione» della politica commerciale coincisa con l’istituzione della tariffa esterna comune nel 1968 (vedi la precedente nota n. 744) – aveva più volte avuto modo di riconoscere l’efficacia diretta nell’ordinamento interno delle norme del GATT (vedi l’ampia giurisprudenza citata in F. MARRELLA, *Tutela dei singoli e diritto dell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 55-64). In passato, anche la Corte Costituzionale si era interessata delle norme contenute nel GATT, negando, tra l’altro, che le stesse potessero ricevere copertura costituzionale in base all’art. 11 della Costituzione in quanto il GATT costituisce un mero accordo di libero commercio e non implica quelle limitazioni alla sovranità statale cui lo stesso art. 11 fa riferimento (vedi le sentenze 20 maggio 1982, n. 96 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 957-985 e 25 luglio 1985, n. 219, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p. 1688-1700). Alla luce di quanto precisato in merito alla ripartizione di competenze, tali orientamenti potrebbero assumere nuovo rilievo in futuro, seppur con esclusivo riferimento a quegli ambiti della normativa OMC tuttora riservati alla competenza statale. In questo senso, comunque, occorrerebbe tenere conto, a nostro avviso, non solo della diversa impostazione sottesa all’OMC rispetto al GATT, ma anche dei mutamenti costituzionali *medio tempore* intervenuti e, in particolare, del novellato art. 117, comma 1 della Costituzione, che, come noto, impone allo Stato ed alle Regioni di legiferare “nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

<sup>761</sup> Vedi, proprio con riferimento all’imposizione diretta, Y. BRAUNER, *International trade and tax agreements may be coordinated, but not reconciled*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2005, p. 836, secondo cui: “Direct tax is a barrier to trade, yet it must be levied to finance government activities, at least as long as other sources of revenues are not available or sufficient [...] Taxation is and will remain [...] a constant barrier to trade that cannot be completely eliminated”.

<sup>762</sup> Il riferimento è soprattutto ai dazi doganali ed, in generale, alle misure aventi natura tariffaria. Sul punto vedi G. VENTURINI, *L’Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2004, p. 12.

<sup>763</sup> In tal senso, vedi anche G. CAPPADONA, *WTO, GATT, Tax treaties and international taxation: the effects of their interactions and the possibilities of conflicts*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2004, p. 501; R. LUJA, *Assessment and recovery of tax incentives in the EC and the WTO: a view on state aids, trade subsidies and direct taxation*, cit., p. 126; A. UCKMAR, *Aspetti fiscali nelle regole della Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, in AA.VV., *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2005, p. 1069-1096.

<sup>764</sup> Sul punto vedi, per tutti, R. LOPEZ-MATA, *Income taxation, international competitiveness and the World Trade Organization’s rules on subsidies: lessons to the U.S. and to the world from the FSC dispute*, in *Tax Lawyer*, 2000-2001, p. 613, nota 158, che correttamente



Ci riferiamo, in particolare, sia a quelle tesi – al momento rimaste, per la verità, a livello di dibattito dottrinario – che sostengono l'applicabilità dei principi fondamentali sottesi agli accordi *GATT* e *GATS* anche alle imposte dirette, sia – e soprattutto – alla normativa OMC in tema di sovvenzioni pubbliche alle imprese, che è stata al centro dell'attenzione in alcune recenti controversie tra la CE e gli Stati Uniti d'America attinenti proprio a regimi di imposizione diretta.

*IV.2.1. Principi fondamentali del GATT e riflessi nell'area dell'imposizione diretta.* – Prendendo le mosse dal *GATT*, si tratta dell'accordo certamente più importante presente nella sistematica normativa dell'OMC. Come detto in precedenza<sup>765</sup>, la versione originaria del *GATT* risale addirittura al 1947 ed ha costituito la principale fonte di disciplina del commercio internazionale per quasi cinquanta anni, fino, cioè, alla nascita dell'OMC a seguito dei negoziati dell'*Uruguay Round*. Nell'ambito della normativa OMC si è provveduto ad inserire una nuova versione del *GATT* – c.d. «*GATT 1994*», contrapposto al precedente «*GATT 1947*» – che, tuttavia, recepisce gran parte dell'accordo concluso all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale<sup>766</sup>. Come accennato<sup>767</sup>, il *GATT* regola – unitamente ad altri dodici accordi<sup>768</sup> – il settore dello scambio di merci; settore tradizionalmente centrale nell'attività di liberalizzazione del commercio mondiale.

---

sottolinea il passaggio dall'eliminazione degli ostacoli di natura tariffaria a quelli aventi natura non tariffaria, tra cui rientrano anche le distorsioni derivanti dall'imposizione diretta. Un cambiamento di strategia per certi versi simile è avvenuto anche in ambito comunitario: a seguito di una prima fase dedicata soprattutto alla c.d. «armonizzazione» dei tributi indiretti (si pensi a quanto avvenuto in materia di dazi doganali, imposizione sul valore aggiunto, imposizione sui conferimenti di capitale ed accise), la seconda fase si è concentrata, seppur con risultati non sempre soddisfacenti, sulla c.d. «armonizzazione» delle imposte dirette. Al riguardo, vedi G. MELIS, voce *Coordinamento fiscale nell'Unione Europea*, cit.; F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, cit., p. 1228-1270. Peraltro, i modesti risultati sinora conseguiti dalle istituzioni comunitarie nel campo dell'armonizzazione delle imposte dirette fanno emergere un ulteriore punto di contatto tra la normativa comunitaria e quella prevista in ambito OMC: l'impatto di entrambe le discipline sugli ordinamenti nazionali è meramente negativo, posto che i vincoli per i legislatori tributari statali sono costituiti, soprattutto, dal principio di non discriminazione e dal divieto di concessione di aiuti di Stato. Ovviamente, non può non rilevarsi che la diversità degli scopi perseguiti dal Trattato CE rispetto a quelli degli accordi OMC – il primo mira alla realizzazione di un vero e proprio mercato interno, i secondi si concentrano sulla mera eliminazione degli ostacoli agli scambi commerciali internazionali – ha influenzato anche la portata e l'incisività di tali vincoli, come testimoniato dal diverso approccio interpretativo seguito da un lato dalla Corte di giustizia e, dall'altro lato, dagli organi deputati alla soluzione delle controversie in ambito OMC. Sul punto vedi il contributo di C. MONACO, *I principi di non discriminazione, non restrizione e ragionevolezza nel diritto comunitario e nel diritto del commercio internazionale: struttura, contenuto e incidenza sui sistemi fiscali nazionali*, cit., p. 449-491.

<sup>765</sup> Vedi, in particolare, il precedente par. I.1.

<sup>766</sup> Per la verità, non mancano alcune differenze, in senso sia sottrattivo sia additivo, su cui rinviamo a P. PICONE – A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 88 e ss.

<sup>767</sup> Vedi, al riguardo, la precedente nota n. 736.

<sup>768</sup> Si tratta degli accordi menzionati nella precedente nota n. 736, che interpretano ed integrano la normativa del *GATT* a titolo di *lex specialis* e le cui disposizioni, dunque, in base ai principi generali, prevalgono su quelle del *GATT* in caso di conflitto.

Venendo ai principi fondamentali che informano la costruzione del *GATT*, la dottrina è sostanzialmente concorde nell’inserirvi, tra gli altri, il principio di non discriminazione, non a caso presente nel preambolo tanto dello stesso *GATT* quanto dell’Accordo istitutivo dell’OMC e posto in diretta correlazione con gli ambiziosi obiettivi dei due accordi. Il principio in parola, tuttavia, non costituisce oggetto di una specifica norma del *GATT*, recante una sua formulazione generale, bensì trova concreta attuazione mediante le due clausole fondamentali del trattamento della nazione più favorita e del trattamento nazionale, oltre che in numerose altre disposizioni dello stesso *GATT* e degli altri accordi dell’OMC.

Secondo la definizione elaborata in sede ONU, il trattamento della nazione più favorita consiste, in termini generali, nel “*trattamento accordato dallo Stato che lo concede allo Stato che ne beneficia – o a persone o cose che si trovano in un rapporto determinato con tale Stato – non meno favorevole del trattamento conferito dallo Stato concedente ad uno Stato terzo – o a persone o cose che si trovano nello stesso rapporto con tale Stato terzo*”<sup>769</sup>. A prescindere dalle diverse possibili configurazioni della clausola in questione, va rilevato che, nel contesto del *GATT*, essa assume una portata particolarmente ampia ed avanzata – in coerenza, peraltro, con le ambiziose finalità perseguite dall’accordo e, più in generale, dall’OMC – atteso che, giusta l’art. I, par. 1, del *GATT*, ciascun Membro dell’OMC è obbligato ad estendere a ciascun altro Membro dell’organizzazione lo stesso trattamento accordato, in relazione allo scambio di merci, a qualsiasi Paese terzo, anche qualora quest’ultimo non sia Membro dell’OMC<sup>770</sup>. Si tratta di una clausola di carattere reciproco rispetto ai suoi beneficiari, indeterminata quanto ai Paesi terzi presi in considerazione ai fini del trattamento e, soprattutto, incondizionata, dal momento che l’estensione del trattamento più favorevole deve avvenire in modo automatico e a prescindere da eventuali contropartite.

Nell’ambito del *GATT*, il principio di non discriminazione trova tutela non solo per il suo profilo esterno mediante la clausola del trattamento della nazione più favorita, ma anche per il suo aspetto interno attraverso le previsioni dell’art. III del *GATT* che impongono ai Membri dell’OMC di trattare le merci straniere in modo non inferiore rispetto alle merci nazionali (clausola del c.d. «trattamento nazionale») <sup>771</sup> e che, in questo senso, possono assimilarsi al disposto dell’art. 90

---

<sup>769</sup> Si tratta, in particolare, della definizione contenuta nel progetto di convenzione elaborato dalla Commissione delle Nazioni Unite nel 1978 sulla clausola della nazione più favorita; progetto, al momento, non ancora entrato in vigore. La definizione è riportata da P. PICONE – A. LIGUSTRO, *Diritto dell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 102.

<sup>770</sup> L’art. I, par. 1, del *GATT* così dispone: “*With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties*”.

<sup>771</sup> Così l’art. III, par. 1, del *GATT*: “*The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts*

del Trattato CE su ci si è soffermati in precedenza <sup>772</sup>. A ciò si aggiunga, peraltro, che l'ambito soggettivo di applicazione della clausola del trattamento nazionale è «rafforzato» dalla correlazione con la complementare clausola del trattamento della nazione più favorita: giusta la menzionata previsione dell'art. I, par. 1, del *GATT*, il trattamento accordato alle merci importate da un determinato Membro dell'OMC in base alla regola del trattamento nazionale deve essere automaticamente esteso alle merci provenienti da tutti gli altri Membri, evitando contemporaneamente la discriminazione tanto tra merci straniere quanto nei confronti delle merci straniere rispetto a quelle nazionali.

Ciò premesso in termini generali, occorre ora concentrare specificamente l'attenzione sull'applicabilità del principio di non discriminazione previsto in ambito *GATT* – nella sua duplice declinazione della clausola del trattamento della nazione più favorita e della clausola del trattamento nazionale – all'area dell'imposizione diretta <sup>773</sup>. L'espresso riferimento dell'art. I, par. 1, del *GATT* ai dazi doganali e, più in generale, ai tributi applicati al momento della (o in connessione con) l'importazione o l'esportazione di merci potrebbe far pensare ad una evidente esclusione delle imposte dirette dall'ambito oggettivo di applicazione della clausola del trattamento della nazione più favorita. Tuttavia, come accennato in precedenza, quest'ultima regola trova applicazione anche in relazione a quanto indicato dall'art. III, par. 2 e 4, del *GATT* in punto di clausola del trattamento nazionale. Conseguentemente, qualora si accertasse che le previsioni da ultimo citate possono trovare applicazione anche alle imposte dirette, la medesima conclusione dovrebbe estendersi anche alla clausola del trattamento della nazione più favorita di cui all'art. I del *GATT*. Alla luce di ciò, dunque, si impone l'analisi delle disposizioni recate dall'art. III, par. 2 e 4 del *GATT*.

L'art. III, par. 2, del *GATT* si occupa specificamente delle tasse e delle altre imposizioni fiscali interne, stabilendo che esse non devono colpire i prodotti provenienti dal territorio di qualsiasi Membro dell'OMC e importati nel territorio di un qualsiasi altro Membro in misura superiore a quelle concernenti i prodotti nazionali similari <sup>774 775</sup>. In effetti, occorre rilevare che il centro focale della

---

*or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production*".

<sup>772</sup> Vedi, in particolare, il precedente par. I.4.1.

<sup>773</sup> Quanto alla nozione di imposte dirette, in mancanza di una espressa definizione in ambito *GATT*, può farsi riferimento sia alla definizione recata dall'art. XXVIII, lett. o), del *GATS*, secondo cui si considerano tali "*all taxes on total income, on total capital or on elements of income or of capital, including taxes on gains from the alienation of property, taxes on estates, inheritances and gifts, and taxes on the total amounts of wages or salaries paid by enterprises, as well as taxes on capital appreciation*" sia alla (simile, ma, forse, non del tutto coincidente) nozione contenuta nella nota n. 58 dell'*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, che ricomprende nelle imposte dirette "*taxes on wages, profits, interests, rents, royalties, and all other forms of income and taxes on the ownership of real property*".

<sup>774</sup> L'art. III, par. 2, del *GATT* così dispone: "*The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1*".

<sup>775</sup> Sulla nozione di prodotto simile nel contesto dell'intero accordo *GATT*, sulla dottrina che si è occupata del problema e sulla c.d. «teoria unitaria della similarità» elaborata dagli

norma è costituito dalle merci provenienti dal territorio di altri Membri dell'OMC e che, in quest'ottica, sembra legittimo considerare le imposte dirette – in quanto imposte il cui presupposto risulta connotato in senso eminentemente soggettivo – non comprese tra quelle forme di imposizione direttamente (la norma utilizza il termine “*directly*”) ricollegabili ai prodotti stranieri. L'eventuale riconducibilità delle imposte dirette nell'ambito di applicazione della previsione in commento deve dunque far leva sull'avverbio “*indirectly*”. A tale proposito, occorre rilevare che, almeno secondo un certo filone interpretativo, l'avverbio “*indirectly*” è stato utilizzato dai redattori della disposizione al fine di conferire carattere complessivo al trattamento fiscale, nel senso, cioè, di farvi rientrare tutte quelle misure fiscali che abbiano un “*economic impact on the competitive opportunities of imported and like domestic products*”<sup>776</sup>. In quest'ottica, per così dire, «complessiva», ben potrebbero ricomprendersi le imposte dirette, in quanto tributi che, seppur indirettamente, possono incidere sulla competitività dei prodotti importati rispetto a quelli nazionali. Va peraltro evidenziato come, in altre occasioni, gli organi deputati alla soluzione delle controversie in ambito OMC abbiano comunque seguito interpretazioni meno ampie della previsione in questione, sostenendo la necessità di un collegamento immediato tra merce straniera ed imposizione fiscale<sup>777</sup>.

Meno irta di difficoltà sotto il profilo interpretativo appare la riconducibilità delle imposte dirette entro il perimetro di applicazione dell'art. III, par. 4, del *GATT*<sup>778</sup>, che sancisce la regola del trattamento nazionale in relazione a tutte le altre misure interne diverse dalle imposizioni fiscali di cui si è detto. Infatti, il riferimento particolarmente ampio alle prescrizioni normative derivanti da leggi, regolamenti o altre fonti e relative alla commercializzazione, al trasporto, alla distribuzione e all'utilizzazione delle merci sul mercato interno ben potrebbe ritenersi inclusivo anche delle imposte dirette, che sicuramente incidono, seppur indirettamente, sul processo produttivo e distributivo delle merci. È ben vero che i redattori della disposizione intendevano certamente riferirsi alle diverse prescrizioni tecniche in punto di produzione e commercializzazione dei prodotti che possono risolversi in una discriminazione a sfavore delle merci straniere, tuttavia, il tenore letterale della norma sembra legittimare una sua applicazione anche a quelle misure tributarie – e, nella specie, di imposizione diretta – che indirettamente si risolvono in una difformità di trattamento dei beni importati

---

organi di risoluzione delle controversie (prima del *GATT* e, poi,) dell'OMC, vedi, per tutti, P. PICONE – A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 109-111.

<sup>776</sup> Così il rapporto del 19 dicembre 2000 del *panel* di esperti costituito per la soluzione del caso *Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather* (doc. WT/DS155/R), par. 11.182. Tutte le decisioni degli organi deputati alla soluzione delle controversie in ambito OMC sono reperibili sul sito *internet* dell'organizzazione al seguente indirizzo: <http://www.wto.org>.

<sup>777</sup> Vedi, al riguardo, il rapporto del 30 giugno 1997 dell'Organo di appello relativo al caso *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals*, par. 28.

<sup>778</sup> Così l'art. III, par. 4, del *GATT*: “*The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product*”.

rispetto a quelli nazionali. In tal senso, del resto si è recentemente espresso anche il *panel* incaricato di risolvere la controversia tra Stati Uniti e Comunità europea sul regime fiscale statunitense di favore per le attività di esportazione – controversia di cui si dirà ampiamente nel prosieguo – affermando l’inesistenza di “*specification or limitation in the text of Article III:4 concerning the type of advantage linked to the measure under examination under Article III:4 of the GATT 1994. Thus, nothing in the plain language of the provision specifically excludes requirements conditioning access to income tax measures from the scope of application of Article III, which deals with ‘national treatment on internal taxation and regulation’*”<sup>779</sup>.

Alla luce di ciò, può dunque affermarsi la riconducibilità, sotto il profilo interpretativo, dell’area dell’imposizione diretta nell’ambito di applicazione della clausola del trattamento nazionale prevista in ambito *GATT* e, giusta l’espresso rinvio contenuto nell’art. I, par. 1, del *GATT*, della complementare clausola del trattamento della nazione più favorita<sup>780</sup>. Non può trascurarsi, tuttavia, che allo stato mancano casi in cui gli organi di soluzione delle controversie dell’OMC siano potuti pronunciare sull’effettiva applicazione di tali regole anche nel contesto delle imposte dirette nazionali. Probabilmente, quantomeno nei tempi più recenti, ciò è anche dovuto alla decrescente importanza del traffico di merci rispetto a quello dei servizi, oggetto di disciplina da parte dell’accordo *GATS*.

*IV.2.2. Principi fondamentali del GATS e riflessi nell’area dell’imposizione diretta.* – Il *GATS* costituisce il primo tentativo multilaterale di disciplinare un settore – quello dei servizi – la cui regolazione è stata sempre considerata prerogativa degli Stati sovrani e, in quest’ottica, rappresenta uno dei punti di maggiore successo dei negoziati dell’*Uruguay Round*<sup>781</sup>. Infatti,

<sup>779</sup> Così il rapporto del 20 agosto 2001 del *panel* costituito per il caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities* (doc. WT/DS108/RW), par. 8.142. In senso critico verso le argomentazioni del *panel*, vedi M. LENNARD, *The GATT 1994 and Direct Taxes: Some National Treatment and Related Issues*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, cit., p. 73 e ss. In senso conforme alle affermazioni del menzionato *panel*, vedi anche il precedente rapporto del 2 luglio 1998 del *panel* costituito per la soluzione del caso *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry* (documenti WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R), par. 14.38, nonché il successivo rapporto dell’Organo di appello del 14 gennaio 2002 relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities* (doc. WT/DS108/AB/RW), par. 197 e ss.

<sup>780</sup> In termini applicativi, il contrasto tra profili dell’imposizione diretta e clausola del trattamento nazionale passerebbe, necessariamente, per misure che discriminano le merci straniere rispetto a quelle nazionali, come potrebbe avvenire, ad esempio, in presenza di regimi di ammortamento dei beni diversi a seconda della loro origine.

<sup>781</sup> Per un’illustrazione dei contenuti fondamentali dell’accordo *GATS*, vedi, per tutti, le opere manualistiche di C. DORDI, *Gli accordi sul commercio dei servizi*, in G. VENTURINI, *L’Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2004, p. 65-130, nonché di P. PICONE – A. LIGUSTRO, *Diritto dell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 361-394. Vedi anche, *ex multis*, E. GREPPI, *La disciplina giuridica internazionale della circolazione dei servizi*, Torino, 1994, p. 118-235; G. SACERDOTI, *L’Accordo Generale sugli scambi di servizi (GATS): dal quadro OMC all’attuazione interna*, in AA.VV., *La liberalizzazione multilaterale dei servizi e i suoi riflessi per l’Italia*, a cura di G. SACERDOTI – G. VENTURINI, Milano, 1997, p. 1-29; L. SARDA, *Le transazioni internazionali sui servizi nell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1996, p. 423-462; F. WEISS, *The General Agreement on Trade in Services 1994*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 1177-1225.

nonostante la crescente importanza del settore dei servizi nel contesto economico attuale, la sua regolamentazione sul piano internazionale ha sempre formato oggetto di non lievi contrasti tra gli Stati industrializzati da un lato – interessati a garantire ai propri operatori economici l'apertura di mercati quanto più ampi possibile – e Stati in via di sviluppo dall'altro lato, desiderosi di mantenere «chiuse» le proprie frontiere al fine di agevolare la nascita e lo sviluppo di settori terziari puramente nazionali.

Il carattere intangibile dei servizi ne influenza la relativa circolazione, che, a differenza del traffico di merci, non implica la movimentazione materiale del bene dal Paese del produttore a quello del consumatore. Al contrario, la garanzia di una libera circolazione dei servizi richiede la rimozione degli ostacoli alla circolazione di altri fattori produttivi. Si pensi, ad esempio, alla libera circolazione delle persone, richiesta al fine di consentire lo spostamento del consumatore presso lo Stato del produttore ovvero, viceversa, di quest'ultimo nello Stato del primo. Si pensi, ancora, al caso in cui lo spostamento riguardi lo stesso «servizio»<sup>782</sup>: in tale ipotesi, sebbene non vi sia alcuno spostamento dei soggetti del rapporto, potrebbe essere necessario garantire la libera circolazione dei capitali, al fine di consentire il pagamento da parte del committente del corrispettivo del servizio fruito. Alla luce di ciò, è evidente che ostacoli alla circolazione internazionale dei servizi possono derivare, *in primis*, dalle barriere poste alla circolazione delle persone ovvero dei capitali. Tuttavia, anche qualora la circolazione di questi fattori produttivi fosse garantita, la circolazione dei servizi potrebbe essere ostacolata da normative nazionali che, più o meno esplicitamente, discriminino gli operatori economici stranieri a vantaggio di quelli nazionali, siano essi persone fisiche o giuridiche.

In questo contesto si inserisce il *GATS*, accordo dalla struttura complessa e di non agevole lettura, dovuta anche ai numerosi compromessi tra le diverse posizioni dei Membri dell'OMC cui si è giunti nel corso della sua redazione. Volendo schematizzare la struttura del *GATS*, esso risulta organizzato intorno ad un corpo centrale di norme, una sorta di quadro normativo generale, recante le previsioni relative al campo di applicazione dell'accordo stesso e i principi generali cui esso risulta informato, e ad una serie di allegati, ciascuno dedicato ad uno specifico settore, i quali provvedono ad applicare ai settori cui essi si riferiscono le regole generali su cui, di volta in volta, si sia raggiunto l'accordo tra le parti. Peraltro – ed è questo un profilo di estremo rilievo – non tutti gli obblighi previsti dal *GATS* godono della medesima estensione. In particolare, può dirsi che il *GATS* prevede due diversi tipi di obblighi: da un lato la parte II del *GATS* prevede gli obblighi cc.dd. «generali», applicabili – salva esplicita esclusione contenuta nelle liste di deroga – indistintamente a tutti i Membri, dall'altro lato, nella parte III del *GATS* troviamo i cc.dd. «impegni specifici», concernenti esclusivamente quei servizi che i Membri dell'OMC abbiano autonomamente deciso di liberalizzare inserendoli in apposite liste (cc.dd. «*schedules of commitments*»). Ai nostri fini, interessa rilevare come tra gli obblighi generali figurino, tra l'altro, quello del trattamento della nazione più favorita, mentre degli impegni specifici faccia parte, tra l'altro, l'obbligo del trattamento nazionale.

---

<sup>782</sup> È il caso, ad esempio, di una consulenza fornita *on line* ad un soggetto che si trova in uno Stato diverso da quello del prestatore.

Quanto all'ambito applicativo del *GATS*, in questa sede ci si può limitare a rilevare come esso sia estremamente ampio, applicandosi a tutte le misure – siano esse adottate da autorità o governi centrali, regionali o locali, nonché da organismi non governativi, se questi abbiano agito nell'esercizio di poteri delegati dalle stesse autorità o dagli stessi governi – che incidono sugli scambi di servizi, intendendosi per tali qualunque servizio fornito in qualsivoglia settore, eccezion fatta per i servizi forniti nell'esercizio dei poteri governativi, vale a dire non su base commerciale, né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi<sup>783</sup>. Inoltre, il *GATS* riconosce la rilevanza delle diverse modalità di prestazione dei servizi, prevedendo, all'art. I, par. 2, quattro diverse modalità di fornitura<sup>784</sup>, distinte sulla base degli spostamenti attuati e della natura stessa delle prestazioni di volta in volta poste in essere<sup>785</sup>.

---

<sup>783</sup> L'ampio ambito di applicazione del *GATS* si ricava dalle previsioni del relativo art. I, par. 1 e 3, secondo cui: “*I. This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services. [...]*”

3. *For the purposes of this Agreement:*

(a) *'measures by Members' means measures taken by:*

(i) *central, regional or local governments and authorities; and*

(ii) *non-governmental bodies in the exercise of powers delegated by central, regional or local governments or authorities.*

*In fulfilling its obligations and commitments under the Agreement, each Member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure their observance by regional and local governments and authorities and non-governmental bodies within its territory;*

(b) *'services' includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority;*

(c) *'a service supplied in the exercise of governmental authority' means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers”.*

<sup>784</sup> La prima modalità di fornitura (art. I, par. 2, lett. a), del *GATS*) concerne la prestazione di un servizio dal territorio di un Membro a quello di un altro e viene di solito definita come prestazione «transfrontaliera», atteso che lo spostamento riguarda non già il fornitore o l'acquirente, bensì il servizio stesso. La seconda modalità (art. I, par. 2, lett. b), del *GATS*) consiste nella fornitura di un servizio nel territorio di un Membro ad un consumatore di servizi di un qualsiasi altro Membro, verificandosi, dunque, lo spostamento dell'acquirente del servizio en luogo in cui tale servizio deve essere utilizzato. Nella terza modalità (art. I, par. 2, lett. c), del *GATS*) la fornitura del servizio viene posta in essere da parte di un prestatore di un Membro attraverso la presenza commerciale nel territorio di un qualsiasi altro Membro, ciò che implica, evidentemente, lo spostamento del fornitore che intenda stabilire la predetta presenza commerciale. La quarta modalità (art. I, par. 2, lett. d), del *GATS*) si attua mediante lo spostamento del fornitore presso il luogo di residenza del consumatore del servizio, senza che, tuttavia, la stessa fornitura avvenga attraverso quella presenza commerciale di cui alla precedente modalità.

Per completezza, si riporta il testo dell'art. I, par. 2, del *GATS*, secondo cui: “*For the purposes of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service:*

(a) *from the territory of one Member into the territory of any other Member;*

(b) *in the territory of one Member to the service consumer of any other Member;*

(c) *by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member;*

(d) *by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member”.*

<sup>785</sup> L'elenco delle modalità di fornitura dei servizi risulta strumentale alla lista delle deroghe agli obblighi generali che ciascun Membro può, a certe condizioni, compilare. Infatti, ad essi è data la possibilità di apporre deroghe all'ambito applicativo degli obblighi generali previsti dal *GATS* – e, *in primis*, a quello della clausola della nazione più favorita – facendo riferimento

Ciò premesso, e venendo ai principi fondamentali del GATS di nostro specifico interesse, merita accennare brevemente al contenuto in ambito GATS degli obblighi del trattamento della nazione più favorita e del trattamento nazionale.

Al pari del GATT, anche nel GATS il principio di non discriminazione risulta sancito nella sua declinazione tanto esterna quanto interna al territorio dei Membri dell'OMC. In particolare, l'obbligo del trattamento della nazione più favorita in ambito GATS impone ad ogni Membro di accordare ai servizi e ai prestatori di servizi di altri Membri un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai servizi similari e ai fornitori di ogni altro Membro<sup>786</sup>. Si tratta, come detto, di un obbligo generale, che risulta applicabile nei confronti di tutti i Membri e di tutti i servizi che ricadono nell'ambito applicativo del GATS. Viceversa, la clausola del trattamento nazionale prevista dall'art. XVII del GATS<sup>787</sup> forma oggetto, come accennato, di un obbligo solo accessorio e, pertanto, vincola i Membri solo nell'ipotesi in cui sia stato inserito in una lista di concessioni. Qualora ciò avvenga, il contenuto della regola equivale a quella prevista (e già descritta) nel GATT, sostanziandosi nell'obbligo di riservare ai servizi e ai prestatori di servizi stranieri un trattamento non meno favorevole di quello accordato ad analoghi servizi e fornitori nazionali. Con la precisazione, peraltro, che tale non disparità di trattamento può garantirsi anche per il tramite di misure formalmente diverse, semprechè, tuttavia, tale diversità sia strumentale ad assicurare, sotto il profilo degli effetti delle misure medesime, un trattamento dei servizi e dei prestatori stranieri non deteriore rispetto a quello concesso ai servizi e prestatori similari nazionali. La natura di obbligo generale propria della clausola del trattamento della nazione più favorita fa sì che essa sia sottoposta ad un regime derogatorio più intenso rispetto a quello previsto per la complementare regola del trattamento nazionale. Una prima forma di deroga della clausola del trattamento della nazione più favorita si può realizzare – giusta l'art. II, par. 2, del

---

non solo ad un particolare tipo di servizio, ma anche, appunto, nell'ambito di un medesimo servizio, in relazione a singoli modi fornitura dello stesso.

<sup>786</sup> Così l'art. II, par. I, del GATS: *“With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country”*. Quanto alla nozione di similarità dei servizi – che già in ambito GATT ha dato luogo a non pochi problemi interpretativi, cui si è accennato nella precedente nota n. 775 – si è suggerito, in dottrina, di fare riferimento a parametri di natura tanto soggettiva quanto oggettiva, che facciano leva da un lato sull'elemento della sostituibilità dei servizi nell'ottica del consumatore e, dall'altro lato, ad un'analogia e comparabilità tra i servizi in base alla classificazione comune adottata ai fini dei cc.dd. «impegni specifici» di cui alla parte III del GATS. In questo senso, vedi, soprattutto, D. LUFF, *Le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce. Analyse critique*, Bruxelles-Parigi, 2004, p. 590. Sul concetto di similarità dei servizi in ambito GATS, vedi anche M. COSSY, *Determining “likeness” under the GATS: Squaring the circle? WTO Staff Working Paper n. 8 del 2006*, reperibile sul sito internet dell'OMC al seguente indirizzo: [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>787</sup> Così l'art. XVII, par. 1, del GATS: *“In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers”*.



GATS<sup>788</sup> – mediante le apposite liste di deroga cui si è già accennato, contenenti servizi o modalità di prestazione di un determinato servizio che non si intende sottoporre all’operatività dell’obbligo di trattamento della nazione più favorita. A tale obbligo si può derogare – giusta l’art. V del GATS<sup>789</sup> – anche in presenza di accordi di integrazione regionale non settoriali che prevedano l’eliminazione delle misure discriminatorie e un obbligo di *standstill* quanto all’introduzione di ulteriori misure restrittive; accordi tra cui si riconduce, in dottrina<sup>790</sup>, il Trattato CE<sup>791</sup>.

Ciò detto in termini generali, merita concentrare la nostra attenzione sulle deroghe previste dall’art. XIV del GATS, rubricato “*eccezioni generali*”, in base al quale è consentito ai Membri dell’OMC – e a condizione di non causare discriminazione arbitrarie o restrizioni dissimulate agli scambi di servizi – adottare o mantenere misure: *a)* necessarie a salvaguardare la morale pubblica o a mantenere l’ordine pubblico; *b)* necessarie ai fini della tutela della vita o della salute delle persone, e del mondo animale o vegetale; *c)* necessarie per garantire l’osservanza di leggi e regolamenti, compresi quelli relativi alla prevenzione di pratiche ingannevoli e fraudolente, alla tutela dei dati personali e alla sicurezza; *d)* incompatibili con la regola del trattamento nazionale, purché il trattamento differenziato sia finalizzato a garantire l’imposizione o la riscossione equa o efficace di imposte dirette per quanto concerne i servizi o i prestatori di servizi di altri Membri, e, da ultimo, *e)* incompatibili con la clausola del trattamento della nazione più favorita, a condizione che il trattamento differenziato risulti da un accordo contro la doppia imposizione o da disposizioni contro la doppia imposizione contenute in altri accordi internazionali da cui il Membro dell’OMC in questione sia vincolato<sup>792</sup>. È evidente come, ai nostri fini, assumano specifico

---

<sup>788</sup> Così l’art. II, par. 2, del GATS: “*A Member may maintain a measure inconsistent with paragraph 1 provided that such a measure is listed in, and meets the conditions of, the Annex on Article II Exemptions*”.

<sup>789</sup> Così l’art. V, par. 1, del GATS: “*This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:*

*(a) has substantial sectoral coverage, and*

*(b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through:*

*(i) elimination of existing discriminatory measures, and/or*

*(ii) prohibition of new or more discriminatory measures, either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis*”.

<sup>790</sup> In proposito, vedi G. SACERDOTI, *L’Accordo Generale sugli scambi di servizi (GATS): dal quadro OMC all’attuazione interna*, cit., p. 7.

<sup>791</sup> Per una concisa esposizione delle ulteriori deroghe alla clausola del trattamento della nazione più favorita, vedi G. SACERDOTI, *L’Accordo Generale sugli scambi di servizi (GATS): dal quadro OMC all’attuazione interna*, cit., p. 6 e ss.

<sup>792</sup> Per completezza, si riporta il testo dell’art. XIV del GATS: “*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:*

*(a) necessary to protect public morals or to maintain public order;*

*(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;*

rilievo le deroghe previste dalle lett. d) ed e) dell'art. XIV, relative, rispettivamente, alla regola del trattamento nazionale ed alla clausola del trattamento della nazione più favorita.

Prendendo le mosse dall'eccezione recata dalla lett. e), occorre rilevare che, in effetti, si tratta di una deroga – di una previsione di c.d. «*carve-out*» – che depotenzia notevolmente la portata della clausola del trattamento della nazione più favorita: atteso che quest'ultima realizza, come detto, una parità «oltre le frontiere» dei Membri dell'OMC, l'esclusione delle diversità di trattamento tra Membri derivanti dai trattati internazionali volti a prevenire le doppie imposizioni appare particolarmente significativa. Tuttavia, l'esclusione degli strumenti di diritto internazionale tributario – esclusione, che comunque resta subordinata, al pari delle altre deroghe contemplate dall'art. XIV del *GATS*, alla condizione che i relativi provvedimenti non diano luogo a discriminazioni arbitrarie tra Paesi in cui vigono condizioni analoghe ovvero a restrizioni dissimulate agli scambi di servizi – non fa venire completamente meno l'applicabilità della regola in esame all'ambito delle imposte dirette, specie con riferimento a quelle previsioni interne che disciplinano fattispecie di carattere internazionale. E, proprio in quest'ottica, si è adombrata<sup>793</sup> la possibilità di un contrasto, quanto all'ordinamento italiano, delle norme recate dall'art. 110, commi 10 e ss., del TUIR con l'art II del *GATS*, nella misura in cui le prime discriminano in punto di deducibilità dal reddito d'impresa i componenti negativi derivanti da operazioni intercorse con imprese domiciliate nel territorio di alcuni Membri dell'OMC<sup>794</sup>.

Quanto, poi, alla parallela eccezione prevista dalla lett. d) dell'art. XIV del *GATS* e relativa all'applicazione della regola del trattamento nazionale, nell'interpretazione della sua formulazione letterale estremamente generale occorre tenere conto della nota n. 6 del *GATS*, che include tra le misure finalizzate a garantire l'equa o efficace imposizione o riscossione delle imposte dirette i provvedimenti fiscali che: i) si applicano a prestatori di servizi non residenti, alla

---

(c) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement including those relating to:

(i) the prevention of deceptive and fraudulent practices or to deal with the effects of a default on services contracts;

(ii) the protection of the privacy of individuals in relation to the processing and dissemination of personal data and the protection of confidentiality of individual records and accounts;

(iii) safety;

(d) inconsistent with Article XVII, provided that the difference in treatment is aimed at ensuring the equitable or effective imposition or collection of direct taxes in respect of services or service suppliers of other Members;

(e) inconsistent with Article II, provided that the difference in treatment is the result of an agreement on the avoidance of double taxation or provisions on the avoidance of double taxation in any other international agreement or arrangement by which the Member is bound”.

<sup>793</sup> Vedi, in particolare, G. CAPPADONA, *National Report Italy*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, cit., p. 423 e ss.

<sup>794</sup> Le norme italiane pongono riferimento alle imprese residenti nei cc.dd. «paradisi fiscali», come individuati, allo stato, nella *black list* contenuta nel decreto ministeriale del 23 gennaio 2002 recante “*indeducibilità delle spese e degli altri componenti negativi derivanti da operazioni intercorse con imprese domiciliate in Stati o territori aventi regime fiscale privilegiato*”. Tra gli Stati considerati «paradisi fiscali» vi sono anche alcuni Membri dell'OMC, quali, in particolare, Antille olandesi, Barbuda, Grenada, Hong Kong, Liechtenstein, Oman e St. Kitts and Nevis.

luce del fatto che l'imposta dovuta da soggetti non residenti viene determinata con riferimento a elementi imponibili provenienti dal territorio del Membro o ubicati nello stesso; *ii*) si applicano a soggetti non residenti al fine di garantire l'imposizione o la riscossione di imposte nel territorio del Membro; *iii*) si applicano a soggetti non residenti o residenti, al fine di impedire l'elusione o l'evasione fiscale, ivi comprese le misure per garantire l'osservanza degli obblighi; *iv*) si applicano agli utilizzatori di servizi forniti nel territorio di un altro Membro o provenienti dallo stesso, al fine di garantire l'imposizione o la riscossione di imposte su tali consumatori in relazione a fonti ubicate nel territorio del Membro; *v*) operano una distinzione tra prestatori di servizi soggetti a imposizione a livello mondiale e altri prestatori di servizi, alla luce della differenza della natura della base imponibile; *vi*) determinano, attribuiscono o suddividono reddito, utili, guadagni, perdite, deduzioni o crediti di soggetti residenti o filiali o tra soggetti collegati o filiali dello stesso soggetto, al fine di salvaguardare la base imponibile del Membro <sup>795</sup>. Alla luce di ciò, dunque, la deroga di cui all'art. XIV, lett. d), del GATS viene ad assumere una portata particolarmente ampia, che, unita alla natura non generale della regola del trattamento nazionale ed alla circostanza che il significato dei concetti e dei termini della menzionata nota interpretativa si determina facendo riferimento alle legislazioni fiscali nazionali dei singoli Membri dell'OMC, fa sì che l'incidenza della clausola del trattamento nazionale in materia di imposte dirette risulti estremamente limitata.

Volendo considerare in modo unitario l'applicabilità del principio di non discriminazione sancito dalle previsioni del GATS alle imposte dirette, non può non rilevarsi come tale applicazione risulti allo stato «circondata» da significative clausole di esclusione, che riducono fortemente la portata del principio stesso nell'ampio contesto del commercio internazionale. E ciò, va detto, in virtù non solo delle deroghe aventi specifica connotazione fiscale e contemplate dalle menzionate lett. d) ed e) dell'art. XIV del GATS, ma anche delle ulteriori eccezioni di carattere più generale previste dalle altre disposizioni dell'art. XIV

---

<sup>795</sup> Così la nota n. 6 all'art. XIV, lett. d), del GATS: “*Measures that are aimed at ensuring the equitable or effective imposition or collection of direct taxes include measures taken by a Member under its taxation system which:*

*(i) apply to non-resident service suppliers in recognition of the fact that the tax obligation of non-residents is determined with respect to taxable items sourced or located in the Member's territory; or*

*(ii) apply to non-residents in order to ensure the imposition or collection of taxes in the Member's territory; or*

*(iii) apply to non-residents or residents in order to prevent the avoidance or evasion of taxes, including compliance measures; or*

*(iv) apply to consumers of services supplied in or from the territory of another Member in order to ensure the imposition or collection of taxes on such consumers derived from sources in the Member's territory; or*

*(v) distinguish service suppliers subject to tax on worldwide taxable items from other service suppliers, in recognition of the difference in the nature of the tax base between them; or*

*(vi) determine, allocate or apportion income, profit, gain, loss, deduction or credit of resident persons or branches, or between related persons or branches of the same person, in order to safeguard the Member's tax base.*

*Tax terms or concepts in paragraph (d) of Article XIV and in this footnote are determined according to tax definitions and concepts, or equivalent or similar definitions and concepts, under the domestic law of the Member taking the measure”.*

<sup>796</sup>. In questo senso, ci sembra che la norma recata dall'art. XIV, lett. c) del *GATS*, nel fare generico riferimento alla prevenzione di pratiche ingannevoli e fraudolente possa trovare applicazione in relazione anche a fattispecie di carattere fiscale e, in tale ottica, possa fornire un supporto giustificativo per quelle misure statali volte a contrastare fenomeni elusivi o – come è il caso del regime *ex art.* 110, commi 10 e ss., del TUIR – evasivi. Ciò detto, occorre altresì evidenziare che i provvedimenti fiscali statali comunque non possono avere carattere discriminatorio né possono dare luogo a dissimulate restrizioni degli scambi internazionali di servizi: è evidente come il (futuro) grado di incidenza del principio di non discriminazione – e, in particolare, della clausola del trattamento della nazione più favorita – nell'area dell'imposizione diretta passi proprio per un'interpretazione più o meno ampia di tali concetti da parte degli organi dell'OMC incaricati di risolvere le (future) controversie <sup>797</sup>.

*IV.2.3. La normativa OMC in materia di sovvenzioni pubbliche alle imprese: dall'articolo XVI del GATT all'Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.* – L'intervento pubblico mediante la concessione di sovvenzioni ha costituito uno strumento di politica economica particolarmente penetrante sin dalla fine del XIX secolo, quando, dopo un periodo di liberismo economico, le tesi protezionistiche acquisirono nuovo vigore. Peraltro, tali interventi rappresentano certamente un fattore distorsivo dell'equilibrio concorrenziale a livello sia nazionale sia internazionale, atteso che i soggetti sovvenzionati si vengono a trovare in una posizione di vantaggio rispetto alle altre imprese concorrenti. Quindi, laddove gli Stati si accordino per perseguire finalità di liberalizzazione degli scambi commerciali su scala internazionale, l'adozione di norme di contrasto alla concessione di sovvenzioni o aiuti a favore delle imprese costituisce un passaggio, per certi versi, obbligato. A conferma di ciò, si consideri che tanto in ambito comunitario quanto nel più ampio contesto dell'OMC sono previste discipline che – seppur in modo diverso – limitano l'intervento statale in economia.

Nell'ambito degli accordi che disciplinano il commercio internazionale, l'attività di contrasto alla concessione di sovvenzioni pubbliche si è evoluta nel corso del tempo, assumendo un'intensità via via maggiore. Non può, peraltro, tacersi che tale attività si è da sempre concentrata sugli scambi di beni, dal momento che le previsioni recate dal *GATS* in materia di sovvenzioni agli scambi di servizi, pur riconoscendo i possibili effetti distorsivi degli interventi pubblici

---

<sup>796</sup> Sulla dialettica in ambito *GATS* e, più in generale, nel contesto dell'OMC tra i cc.dd. «*commercial values*» ed i cc.dd. «*non commercial values*», vedi T. ROSEMBUJ, *Taxes and the World Trade Organization*, in *Intertax*, 2007, p. 348-365.

<sup>797</sup> Per una prima interpretazione delle eccezioni previste dall'art. XIV del *GATS* e, in particolare, dalle lett. a) e c) del medesimo articolo, vedi il rapporto del *panel* del 10 novembre 2004 costituito per la soluzione della controversia *United States – Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services* (doc. WT/DS285/R), par. 6.447 e ss. Vedi anche il rapporto dell'Organo di appello del 7 aprile 2005 relativo al medesimo caso *United States – Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services* (WT/DS285/AB/R), par. 266 e ss. e, in particolare, i parr. 338 e ss. relativi all'interpretazione della prima parte dell'art. XIV relativa al carattere non discriminatorio e non restrittivo dei provvedimenti statali.

anche in tale settore, sono di tenore estremamente generale e programmatico <sup>798</sup>. Limitazione, questa, che non solo rappresenta una prima ed importante diversità delle norme OMC rispetto alle corrispondenti disposizioni del Trattato CE <sup>799</sup>, ma che, purtroppo, incide negativamente anche sulla generale efficacia dell'impegno dell'OMC nel contrastare la concessione di sovvenzioni pubbliche <sup>800</sup>.

Ciò detto, ci sembra ora opportuno illustrare sinteticamente i diversi momenti che hanno segnato il processo evolutivo della disciplina delle sovvenzioni in ambito GATT-OMC, prendendo le mosse dalle norme previste nella versione originaria del GATT.

La versione originaria della disposizione del GATT riservata alle sovvenzioni (art. XVI) aveva un contenuto piuttosto generale e si limitava a prevedere, in capo a ciascun Membro, obblighi meramente strumentali al contrasto della concessione di sovvenzioni. In particolare, l'art. XVI, par. 1 stabiliva – e tuttora stabilisce – da un lato un obbligo di informazione sulla natura e sui caratteri delle sovvenzioni in grado di influenzare gli scambi internazionali e, dall'altro lato, un obbligo di esame, con gli altri Membri interessati, delle sovvenzioni idonee a causare un pregiudizio serio agli interessi di uno o più Membri del GATT. La sessione di revisione del GATT del 1955 ha introdotto –

---

<sup>798</sup> L'art. XV, par. 1 del GATS prevede: “*Members recognize that, in certain circumstances, subsidies may have distortive effects on trade in services. Members shall enter into negotiations with a view to developing the necessary multilateral disciplines to avoid such trade-distortive effects. The negotiations shall also address the appropriateness of countervailing procedures. Such negotiations shall recognize the role of subsidies in relation to the development programmes of developing countries and take into account the needs of Members, particularly developing country Members, for flexibility in this area. For the purpose of such negotiations, Members shall exchange information concerning all subsidies related to trade in services that they provide to their domestic service suppliers*”. Il paragrafo 2 aggiunge “*Any Member which considers that it is adversely affected by a subsidy of another Member may request consultations with that Member on such matters. Such requests shall be accorded sympathetic consideration*”.

<sup>799</sup> Chiariamo sin d'ora che non intendiamo operare un confronto specifico di tutti gli aspetti che connotano la normativa OMC in materia di sovvenzioni pubbliche con quelli propri della disciplina comunitaria in tema di aiuti di Stato. Ci limiteremo, invece, ad evidenziare soltanto alcuni tratti di similitudine o di divergenza tra i regimi in questione. Per un confronto analitico tra tali discipline rinviamo a C. D. EHLERMANN – M. GOYETTE, *The Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies*, in AA.VV., *New Developments in European State Aid Law 2006*, Atti del 4<sup>th</sup> Experts' Forum tenutosi a Bruxelles il 18 e 19 maggio 2006, Berlino, 2007, p. 29-52; R. LUJA, *WTO Agreements versus the EC Fiscal Aid Regime: Impact on Direct Taxation*, cit., p. 207-225; R. LUJA, *Anti-tax-avoidance Rules and Fiscal Trade Incentives*, cit., p. 226-240; R. LUJA, *Assessment and recovery of tax incentives in the EC and the WTO: a view on state aids, trade subsidies and direct taxation*, cit., p. 185-195; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, cit., p. 22-63; L. RUBINI, *The international context of EC State aid law and policy: the regulation of subsidies in the WTO*, in A. BIONDI – P. EECKHOUT – J. FLYNN, *The law of State aid in the European Union*, Oxford, 2003, p. 149-188.

<sup>800</sup> Vedi R. S. AVI-YONAH, *Tax, Trade, and Harmful Tax Competition: Reflections on the FSC Controversy*, in *Tax Notes International*, 18 dicembre 2000, p. 2841-2843 secondo cui la limitazione dell'area di applicazione della disciplina in materia di sovvenzioni riguarda non solo i servizi in senso stretto, ma anche tutte le operazioni convenzionalmente ricondotte in tale categoria, quali, tipicamente, i cc.dd. «*passive investments*». Peraltro, non può escludersi che la concessione di una sovvenzione relativa ai servizi resi a favore di certi soggetti possa riverberare i propri effetti sul prezzo di vendita dei beni prodotti da tali soggetti; sovvenzione che in tal caso potrebbe rientrare nell'ambito applicativo della disciplina in esame. Per ulteriori approfondimenti vedi R. LUJA, *Assessment and recovery of tax incentives in the EC and the WTO: a view on state aids, trade subsidies and direct taxation*, cit., p. 182-183.

successivamente alle citate norme di carattere generale – alcune “*disposizioni aggiuntive relative alle sovvenzioni all’esportazione*”, che, nel riconoscere gli effetti pregiudizievoli che l’erogazione di tali aiuti può arrecare agli altri Membri (art. XVI, par. 2), hanno vietato ai Membri stessi di concedere qualsiasi tipo di sovvenzione all’esportazione di un prodotto<sup>801</sup> da cui conseguisse la vendita di quest’ultimo ad un prezzo inferiore a quello praticato nel mercato interno (art. XVI, par. 4)<sup>802</sup>. Peraltro, nonostante la maggiore incisività delle norme introdotte nel 1955, le previsioni del *GATT* sono sempre rimaste lacunose quanto alla definizione delle nozioni di base, e, in particolare, di quella di sovvenzione. Né tale lacuna è stata colmata dall’accordo concluso in occasione del *Tokyo Round* del *GATT* nel 1979 (c.d. *Tokyo Subsidies Code*)<sup>803</sup>, che, comunque, ha apportato significativi miglioramenti alla disciplina in questione, prevedendo, tra l’altro, un elenco non tassativo di misure da considerare come aiuti all’esportazione vietati; elenco che ha costituito e continua a costituire<sup>804</sup> un importante supporto per l’interpretazione e la concreta applicazione del divieto di sovvenzioni all’esportazione.

La tappa finale del percorso normativo in tema di contrasto alle sovvenzioni statali è costituita dall’*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (di seguito, *Accordo SCM*) concluso nel 1994 e allegato all’*Accordo istitutivo dell’OMC*. L’*Accordo SCM* si articola in undici parti, ha natura di trattato multilaterale ed è, dunque, automaticamente vincolante per tutti i Membri dell’OMC. Le norme recate da tale Trattato, comunque, non hanno sostituito le previsioni *GATT* in tema di sovvenzioni, ma, al contrario, si applicano congiuntamente a queste ultime<sup>805</sup>.

---

<sup>801</sup> Un’eccezione è stata prevista per la categoria dei prodotti di base, che include tutti i minerali, nonché i prodotti della terra, delle foreste e della pesca. In tal caso, giusta l’art. XVI, par. 3, la sovvenzione concessa comunque non potrà far ottenere al Membro in questione più di una parte equa del commercio mondiale d’esportazione del relativo prodotto. Le norme derogatorie in parola, che hanno trovato applicazione soprattutto per i prodotti agricoli, hanno dato luogo a rilevanti problemi interpretativi sia nei rapporti tra CE e Stati Uniti d’America sia nelle relazioni tra Membri con economia sviluppata e Membri con economia in via di sviluppo. Sul punto vedi P. PICONE – A. LIGUSTRO, *Diritto dell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 235-236. Osserviamo, inoltre, che le previsioni derogatorie appena esposte rappresentano soltanto il momento iniziale del trattamento particolare da sempre riservato alle sovvenzioni relative alle produzioni agricole: anche attualmente ad esse non si applica il regime generale previsto dall’*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, ma sono regolate dalle previsioni speciali dell’*Agreement on Agriculture*.

<sup>802</sup> Quest’ultimo è il c.d. *dual pricing requirement*. L’art. XVI, par. 4 recita: “*Further, as from 1 January 1958 or the earliest practicable date thereafter, contracting parties shall cease to grant either directly or indirectly any form of subsidy on the export of any product other than a primary product which subsidy results in the sale of such product for export at a price lower than the comparable price charged for the like product to buyers in the domestic market. Until 31 December 1957 no contracting party shall extend the scope of any such subsidization beyond that existing on 1 January 1955 by the introduction of new, or the extension of existing, subsidies*”.

<sup>803</sup> Formalmente denominato *Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT*.

<sup>804</sup> L’elenco di cui all’allegato del *Tokyo Subsidies Code* è stato, infatti, ripreso anche dall’*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, di cui si tratterà nel prosieguo.

<sup>805</sup> Vedi G. VENTURINI, *L’Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 22. L’Organo di appello dell’OMC si è espresso in questo senso in diverse occasioni. La prima volta risale, comunque, al rapporto del 20 marzo 1997 relativo al caso *Brazil – Measures Affecting Dried Coconut* (doc. WT/DS22/AB/R), par. 16. Successivamente, tale impostazione è stata

Le parti dell'Accordo SCM maggiormente rilevanti ai nostri fini sono le prime tre, dedicate, rispettivamente, alle disposizioni generali, alle sovvenzioni vietate ed a quelle passibili di azione legale.

Tra le norme di carattere generale, un ruolo fondamentale ricopre la nozione di sovvenzione<sup>806</sup>, per la prima volta prevista nell'ambito degli accordi GATT-OMC e la cui definizione – inserita tra gli obiettivi principali delle negoziazioni dell'*Uruguay Round* – ha dato luogo a non poche complessità, dovute alla diversità delle opinioni da parte dei Membri contraenti<sup>807</sup>. Ai fini dell'Accordo SCM, si ha sovvenzione allorché (i) vi è un contributo finanziario di origine pubblica (art. 1, par. 1, lett. a) dell'Accordo SCM) e (ii) tale contributo conferisce un vantaggio ai soggetti beneficiari<sup>808</sup> (art. 1, par. 1, lett. b) dell'Accordo SCM). L'integrazione della predetta nozione di sovvenzione non fa nascere particolari obblighi giuridici in capo ai Membri dell'OMC<sup>809</sup>: a tal fine è necessario che la misura in questione abbia carattere specifico (art. 2 dell'Accordo SCM) e che possa essere ulteriormente qualificata come sovvenzione vietata (parte II dell'Accordo SCM) ovvero passibile di azione legale (parte III dell'Accordo SCM)<sup>810</sup>.

---

confermata anche dal rapporto del *panel* dell'8 ottobre 1999 relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”* (doc. WT/DS108/R), par. 7.82.

<sup>806</sup> Più in particolare l'Accordo SCM non definisce la nozione di sovvenzione, ma individua i suoi elementi costitutivi, con la conseguenza che tale nozione si ricava implicitamente dall'analisi degli elementi espressamente individuati dall'art. 1 dell'Accordo stesso. Merita, inoltre, ricordare che nei primi documenti redatti nel corso delle negoziazioni dell'*Uruguay Round* la definizione di sovvenzione non aveva carattere generale, ma era limitata ad alcune categorie di sovvenzioni (in particolare, alle sovvenzioni passibili di azione legale, di cui diremo nel prosieguo). Sul punto vedi *amplius* V. DI COMITE, *La nozione di sovvenzione nell'OMC alla luce dell'interpretazione offerta dai panels e dall'Organo d'appello*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2005, p. 249-250. Vedi anche D. LUFF, *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce. Analyse critique*, cit., 2004, p. 457 secondo cui la definizione di sovvenzione mira a delimitare il perimetro applicativo dell'Accordo SCM.

<sup>807</sup> Al riguardo vedi G. DEPAYRE, *Subsidies and countervailing measures after the Uruguay Round: an overview*; in AA.VV., *The Uruguay Round results. A European lawyers' perspective*, Bruxelles, 1995, p. 247 e ss.; V. DI COMITE, *La nozione di sovvenzione nell'OMC alla luce dell'interpretazione offerta dai panels e dall'Organo d'appello*, cit., p. 248.

<sup>808</sup> Chiariamo sin d'ora che faremo riferimento, anche nel prosieguo, all'ipotesi di una pluralità di beneficiari del contributo finanziario, anche se, come noto, si possono comunque avere misure agevolative che giovano solo ad un singolo soggetto.

<sup>809</sup> Come confermato dal rapporto dell'Organo di appello *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, cit., par. 85, né il GATT né l'Accordo SCM stabiliscono un divieto generale di concedere sovvenzioni. Dalla concessione di una sovvenzione da parte di un Membro dell'OMC deriva soltanto l'applicazione dell'obbligo di notificazione stabilito dall'art. XVI, sez. A, par. 1, del GATT e dall'art. 25, par. 2 dell'Accordo SCM.

<sup>810</sup> Fino al 31 dicembre 1999 l'Accordo SCM contemplava anche la (terza) categoria delle sovvenzioni non passibili di azione legale, in cui rientravano, in base alla parte IV dell'Accordo SCM, quelle misure che, perseguendo finalità di particolare rilievo non solo economico ma anche sociale (quali l'incentivazione dell'attività di ricerca, l'assistenza alle regioni svantaggiate e la conversione di determinate industrie ai nuovi criteri di protezione dell'ambiente) potevano considerarsi, a certe condizioni, non assoggettate ai vincoli previsti dall'Accordo SCM. Tuttavia, giusta quanto disposto dall'art. 31 dello stesso Accordo SCM, tali disposizioni trovavano applicazione per un periodo di cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore dell'Accordo istitutivo dell'OMC. Atteso che al termine di tale periodo non è stato raggiunto alcun accordo tra i Membri circa la proroga della vigenza di tali norme, esse devono considerarsi ormai estinte.

Quanto alle sovvenzioni vietate (*prohibited subsidies*), l'art. 3 dell'Accordo SCM prevede che i Membri dell'OMC non possano concedere né tenere in essere sovvenzioni condizionate – singolarmente o nel quadro di altre condizioni generali – ai risultati di esportazione ovvero all'uso preferenziale di merci nazionali rispetto a prodotti importati.

Le sovvenzioni sono, invece, passibili di azione legale (*actionable subsidies*) ex art. 5 dell'Accordo SCM allorché, pur non influenzando direttamente sulle esportazioni o sulle importazioni, comunque provochino effetti pregiudizievoli per gli interessi di altri Membri dell'OMC, quali, in particolare, un danno all'industria nazionale di un altro Membro, l'annullamento o la compromissione dei benefici derivanti agli altri Membri dall'appartenenza al GATT ovvero un grave pregiudizio agli interessi di un Membro dell'OMC.

L'accertamento dell'esistenza di una sovvenzione e il suo inquadramento in una delle predette categorie avviene in base ad una procedura assai articolata, che si inserisce nell'ambito del sistema di risoluzione delle controversie. Il giudizio – articolato nelle due istanze dinanzi prima al *panel* e poi all'Organo di appello – consente, in tempi piuttosto celeri ed in contraddittorio tra le parti, di accertare i fatti rilevanti e di individuare le norme giuridiche applicabili, giungendo, se del caso, ad imporre l'eliminazione delle sovvenzioni qualificate come vietate ovvero che abbiano provocato danni ad altri Membri dell'OMC<sup>811</sup>.

---

<sup>811</sup> Vale la pena sintetizzare i rimedi di natura multilaterale a disposizione di qualsiasi Membro dell'OMC allorché ritenga che un altro Membro abbia violato le previsioni recate dall'Accordo SCM. In proposito, occorre distinguere tra le procedure previste dall'art. 4 dell'Accordo SCM in tema di sovvenzioni vietate e i rimedi stabiliti dall'art. 7 in materia di sovvenzioni passibili di azione legale. In caso di sovvenzioni vietate, il Membro dell'OMC istante può – successivamente ad una fase di consultazioni con il soggetto concedente – deferire la questione all'Organo per la soluzione delle controversie (*Dispute Settlement Body*) per la costituzione di un *panel* di esperti. Dopo una fase istruttoria, in cui è consentito alle parti in causa esporre le argomentazioni a sostegno della propria posizione, il *panel* adotta il proprio rapporto, che, laddove accerti che la misura in questione rientra tra le sovvenzioni vietate, contiene anche la raccomandazione affinché il Membro concedente provveda a revocarla entro un termine fissato. Il rapporto del *panel* è poi adottato dall'Organo per la soluzione delle controversie, salvo che una delle parti interessate non proponga appello ovvero che i componenti dell'Organo decidano, per accordo unanime, di non adottare il rapporto. Anche in caso di appello, il rapporto dell'Organo di appello è adottato dall'Organo per la soluzione delle controversie, salvo unanime accordo in senso contrario. Qualora il Membro che ha concesso la sovvenzione non dia esecuzione alla raccomandazione del *panel* ovvero alla decisione dell'Organo di appello, l'Organo per la soluzione delle controversie autorizza il Membro danneggiato ad adottare contromisure adeguate, salvo, anche in tal caso, che non si decida di respingere all'unanimità la richiesta. La scelta delle contromisure è lasciata alla discrezionalità dei singoli Membri, tuttavia l'OMC verifica la congruità delle misure adottate. In caso di sovvenzioni passibili di azione legale, la procedura è molto simile a quella descritta, differenziandosi da essa soprattutto per i termini più lunghi previsti in ragione del diverso e più gravoso onere probatorio che incombe al Membro istante in presenza di un *actionable subsidy*. Occorre inoltre evidenziare che – in presenza di un rapporto adottato dall'Organo per la soluzione delle controversie che abbia accertato la natura di sovvenzione azionabile della misura – il Membro concedente può (anziché eliminare la sovvenzione) limitarsi a sospenderne l'erogazione ovvero a prendere provvedimenti idonei ad eliminarne gli effetti pregiudizievoli per gli interessi degli altri Membri dell'OMC. In caso di sovvenzioni passibili di azione legale, poi, la mancata esecuzione da parte del Membro concedente del rapporto del *panel* o dell'Organo di appello non necessariamente dà luogo all'adozione di contromisure da parte dei Membri che hanno subito gli effetti pregiudizievoli, atteso che l'Accordo SCM consente anche di concludere accordi di compensazione tra i Membri interessati.



Con riferimento alle altre parti del Trattato in esame, merita solo ricordare l'analitico complesso di disposizioni che prevedono la possibilità per i Membri danneggiati dalla concessione della sovvenzione di istituire dazi compensativi (parte V)<sup>812</sup>, la creazione di un Comitato per le sovvenzioni e le misure compensative preposto, tra l'altro, a prendere in esame il rapporto delle sovvenzioni che ciascun Membro dell'OMC deve annualmente notificare (parti VI e VII) e, da ultimo, il trattamento favorevole accordato ai Membri in via di sviluppo ovvero in via di trasformazione in un'economia di mercato (parti VIII e IX).

IV.2.3.1. Nozione di sovvenzione, requisito della specificità e riflessi in ambito tributario. – Come accennato, in base all'art. 1 dell'Accordo SCM, elementi costitutivi della sovvenzione sono da un lato il contributo finanziario<sup>813</sup> accordato da un governo o da un organismo pubblico esistente nel territorio di un Membro dell'OMC<sup>814</sup> e, dall'altro lato, il vantaggio per i soggetti che ricevono il contributo stesso<sup>815</sup>. Inoltre, come detto, ai fini dell'applicabilità dei diversi regimi previsti dall'Accordo SCM assume rilievo anche il carattere specifico della sovvenzione. Nell'analisi di tali requisiti riserveremo particolare attenzione alle implicazioni derivanti dalla loro applicazione a misure di natura fiscale ed, in particolare, a quelle riferite alle imposte dirette.

IV.2.3.1.1. L'elemento del contributo finanziario. – In relazione all'elemento del contributo finanziario, occorre distinguere tra il profilo soggettivo – concernente i soggetti destinatari delle previsioni dell'Accordo SCM – ed il profilo oggettivo, relativo all'individuazione della nozione di contributo finanziario e, in particolare, delle ipotesi in cui questo abbia natura fiscale.

---

<sup>812</sup> In alternativa ai rimedi di carattere multilaterale illustrati nella precedente nota n. 811, il Membro dell'OMC che ritenga di essere danneggiato dalla concessione della sovvenzione può introdurre un dazio compensativo. Ciò che differenzia tale procedura rispetto ai rimedi precedentemente descritti è il suo carattere unilaterale. Comunque, la parte V dell'Accordo SCM, onde evitare possibili abusi, prevede un'articolata procedura da seguire ai fini dell'imposizione dei dazi compensativi in questione. Sulle fasi di tale procedura, la cui analitica descrizione esula dall'oggetto del presente scritto, vedi, per tutti, M. ORLANDI, *La disciplina delle sovvenzioni concesse dagli Stati nella normativa dell'OMC*, in *Quaderni di studi europei* (I sussidi e gli aiuti di Stato), 2002, n. 2, p. 40-49.

<sup>813</sup> Ovvero, ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. a), n. 2) dell'Accordo SCM, il sostegno al reddito o ai prezzi ai sensi dell'art. XVI del GATT. Peraltro, non constano applicazioni nella prassi di tale forma di sovvenzione.

<sup>814</sup> L'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) fa riferimento a "government or any public body within the territory of a Member".

<sup>815</sup> La sussistenza di tali elementi è richiesta cumulativamente, come emerge chiaramente sia dalla formulazione letterale dell'art. 1 dell'Accordo in esame sia dalle statuizioni dell'Organo di appello dell'OMC. Sul punto vedi il rapporto del 2 agosto 1999 relativo al caso *Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft* (doc. WT/DS70/AB/R), par. 156, nonché il rapporto del 13 ottobre 1999 relativo al caso *Canada-Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products* (doc. WT/DS103/AB/R e WT/DS113/AB/R), par. 90. Sulle motivazioni politiche sottese alla cumulatività di questi due elementi costitutivi e sui contrasti sorti in sede negoziale tra gli Stati del blocco statunitense e gli Stati del blocco europeo vedi V. DI COMITE, *La nozione di sovvenzione nell'OMC alla luce dell'interpretazione offerta dai panels e dall'Organo d'appello*, cit., p. 253-255.

Quanto al profilo soggettivo, come accennato, sia la Comunità europea sia gli Stati membri di quest'ultima sono Membri dell'OMC. Pertanto, tanto la prima quanto i secondi sono tenuti ad osservare gli obblighi previsti negli accordi OMC e, con specifico riguardo all'Accordo SCM, a non concedere sovvenzioni vietate o passibili di azione legale<sup>816</sup>, onde evitare che un altro Membro dell'OMC – che non sia anche uno Stato membro della Comunità europea<sup>817</sup> – attivi la procedura dei rimedi multilaterali o, addirittura, istituisca dazi compensativi unilaterali. Ciò chiarito, occorre anche evidenziare l'ampiezza della platea di soggetti cui l'Accordo in esame fa riferimento; platea in cui rientrano non solo il governo e gli altri organismi pubblici esistenti nel territorio di un Membro dell'OMC, ma anche gli organismi privati che concedono contributi finanziari su incarico o ordine del governo<sup>818</sup>. Peraltro, tale estensione a soggetti aventi natura privatistica – estensione che ha sollevato non poche difficoltà interpretative nell'ambito di agevolazioni non fiscali<sup>819</sup> – non sembra dare luogo a particolari questioni quanto alle sovvenzioni aventi natura tributaria, atteso il rilievo pubblicistico della materia e delle autorità preposte all'emanazione delle relative norme<sup>820</sup>.

Quanto al profilo oggettivo, occorre evidenziare che la nozione di contributo finanziario si presenta particolarmente ampia, rientrandovi tanto i contributi effettivamente erogati, quanto quelli concessi in via meramente potenziale<sup>821</sup>, purché accordati in una delle forme previste dall'art. 1, par. 1, lett.

---

<sup>816</sup> Si è già detto in precedenza della vincolatività sul piano internazionale degli accordi OMC per tutti i relativi Membri. Con specifico riferimento alle sovvenzioni alle esportazioni extracomunitarie concesse in ambito comunitario, esse ricadono nella politica commerciale comune disciplinata dal Titolo XI del Trattato CE. In particolare, l'art. 132, par. 1 del Trattato CE ne prevede la progressiva armonizzazione, “*senza pregiudizio degli impegni assunti dagli Stati membri nell'ambito di altre organizzazioni internazionali*”.

<sup>817</sup> Al riguardo, vedi quanto precisato nelle precedenti note nn. 749 e 757.

<sup>818</sup> Più precisamente, l'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (iv) dell'Accordo SCM si riferisce al caso in cui “*a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments*”.

<sup>819</sup> Rende bene conto di tali difficoltà V. DI COMITE, *La nozione di sovvenzione nell'OMC alla luce dell'interpretazione offerta dai panels e dall'Organo d'appello*, cit., p. 256-259.

<sup>820</sup> Valga, in proposito, il caso dell'ordinamento italiano, in cui si ritiene (S. LA ROSA, voce *Esenzioni e agevolazioni tributarie*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XIII, p. 3-4 nonché A. FEDELE, *Commento all'art. 23*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1978, p. 102) che anche le norme che concedono benefici fiscali debbano rispettare il principio di riserva di legge sancito dall'art. 23 della Costituzione. Con la conseguenza che anche per l'adozione di tali norme dovranno seguirsi i procedimenti stabiliti per l'adozione delle fonti normative di rango primario, che necessariamente postulano l'intervento di soggetti pubblici.

<sup>821</sup> Art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (i) dell'Accordo SCM. La distinzione tra contributo erogato direttamente ovvero in via potenziale è stata affrontata dagli Stati parti della controversia – Canada e Brasile – nel rapporto del *panel* del 14 aprile 1999 relativo al caso *Brazil – Export financing programme for aircraft* (doc. WT/DS46/R), par. 4.17 e ss. Occorre, peraltro, precisare che la questione ha rivestito un ruolo assolutamente marginale ai fini della soluzione del caso di specie, atteso che entrambi gli Stati comunque riconoscevano la natura di contributo finanziario alla sovvenzione in esame. Ciò spiega anche perché nella decisione il *panel* abbia ritenuto di non trattare approfonditamente il punto (par. 7.13 del rapporto).

a), n. 1) (i)-(iv) dell'Accordo SCM<sup>822</sup>. Tra queste forme, quelle del trasferimento diretto di fondi (art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (i) dell'Accordo SCM) e della fornitura di merci o servizi o dell'acquisto di merci (art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (iii) dell'Accordo SCM) non solo non danno luogo, in linea generale, a questioni particolari<sup>823</sup>, ma neanche costituiscono la modalità tramite cui sono concessi, di regola, i benefici di natura fiscale.

Particolare rilevanza assume, invece, il n. 1) (ii) dell'art. 1 in discorso, che qualifica come contributo finanziario la rinuncia o la mancata riscossione di entrate altrimenti dovute<sup>824</sup>. Ne deriva subito una considerazione relativa all'ampiezza della nozione di sovvenzione accolta in ambito OMC: essa comprende non solo le prestazioni positive, che implicino un *dare* o un *facere* ad opera delle autorità pubbliche, ma anche le misure che si sostanzino in un *non facere*, in un comportamento «negativo» delle stesse autorità, dirette ad alleviare gli oneri – nella specie di natura tributaria – a carico delle imprese<sup>825</sup>.

---

<sup>822</sup> Sulla tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 1 del Trattato vedi il rapporto del *panel* del 29 giugno 2001 relativo al caso *United States – Measures Treating Export Restraints as Subsidies* (doc. WT/DS194/R), par. 8.73. In dottrina, vedi M. SLOTBOOM, *Subsidies in WTO law and in EC law. Broad and narrow definitions*, in *Journal of World Trade*, 2002, p. 540. Tuttavia, tale carattere tassativo non incide sull'ampiezza della nozione di contributo finanziario: è stato, infatti, correttamente evidenziato che le forme specificamente elencate sono delineate in modo talmente ampio da risultare, in effetti, omnicomprensive.

<sup>823</sup> Anche perché tali forme «palesi» di sovvenzione sono in netta diminuzione nella prassi.

<sup>824</sup> L'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (ii) si riferisce testualmente a “*government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits)*”. Sempre relativa alla materia fiscale è, inoltre, la nota n. 1 dell'Accordo SCM, secondo cui “*the exemption of an exported product from duties or taxes borne by the like product when destined for domestic consumption, or the remission of such duties or taxes in amounts not in excess of those which have accrued, shall not be deemed to be a subsidy*”. In altri termini, è esclusa dalla nozione di sovvenzione l'esenzione di un prodotto esportato da dazi o imposte che gravano sul medesimo prodotto se destinato al consumo interno, nonché l'esonero da dazi o imposte per importi non superiori a quelli maturati. Si tratta di una previsione che era già presente tra le note e disposizioni supplementari all'art. XVI del *GATT* e che, come diremo meglio nel prosieguo, assume particolare rilievo con riferimento all'imposta sul valore aggiunto, che, come noto, non trova applicazione per le cessioni di beni destinati all'esportazione verso Stati extracomunitari (art. 15 della direttiva del Consiglio del 17 maggio 1977, n. 77/388/CEE, recentemente abrogato e confluito – nell'ambito del c.d. «*recast*» della II e della VI direttiva IVA – nell'art. 146 della direttiva del Consiglio del 28 novembre 2006, n. 2006/112/CE).

<sup>825</sup> In tal senso, la nozione di sovvenzione stabilita dall'Accordo SCM si presenta simile alla nozione di aiuto – e non di sovvenzione, si badi – accolta in ambito comunitario. Infatti, secondo il consolidato orientamento della Corte di giustizia rientrano nella nozione di sovvenzione le sole prestazioni positive, mentre la nozione di aiuto comprende anche le prestazioni cc.dd. «negative». In particolare, la Corte definì per la prima volta la nozione di sovvenzione nella risalente sentenza del 23 febbraio 1961, relativa alla causa C-30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Alta autorità della CECA*, in *Raccolta*, 1961, p. 3 in cui affermò, al par. B-I-1)-A), che “...il trattato [CECA] non definisce espressamente il concetto di sovvenzione o aiuto contemplato nell'art. 4 lett. c). Nella terminologia corrente una sovvenzione è una prestazione in danaro o in natura concessa per sostenere un'impresa indipendentemente da quanto i clienti di questa pagano per i beni o servizi da essa prodotti; il concetto di aiuto è molto vicino al precedente e ne accentua la natura teleologica: l'aiuto sarebbe caratterizzato dal fatto di essere destinato al conseguimento di un determinato fine il quale non potrebbe essere raggiunto senza un impulso esterno. Il concetto di aiuto è tuttavia più comprensivo di quello di sovvenzione dato che esso vale a designare non soltanto delle prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche degli interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente

Venendo più da vicino all'interpretazione <sup>826</sup> della disposizione recata dal n. 1) (ii) in parola, il riferimento letterale alla riscossione delle entrate – espresso dal termine “*collected*” – potrebbe far propendere in favore di un'interpretazione restrittiva, tesa a dare rilievo esclusivamente alle ipotesi in cui la mancata percezione delle imposte trovi la propria ragione in una mancata applicazione, in concreto, della disciplina positiva addebitabile all'Amministrazione finanziaria <sup>827</sup>. Tale interpretazione non ci sembra condivisibile, dal momento che il termine “*collected*” deve essere letto congiuntamente al termine “*foregone*”. Entrambi si riferiscono, in generale, ad una mancata percezione delle imposte da parte delle autorità statali competenti: tuttavia, mentre il termine “*collected*” si riferisce, effettivamente, ad una mancata percezione delle imposte derivante dall'errata o omessa applicazione, in concreto, delle norme tributarie, il termine “*foregone*” copre le ipotesi in cui il beneficio fiscale operi non già sul piano applicativo e particolare, bensì su quello generale ed astratto, essendo previsto in atti normativi. Tale interpretazione è, inoltre, confermata dall'orientamento dei *panels* e dell'Organo di appello dell'OMC, che hanno chiaramente stabilito la natura di sovvenzione di misure previste in atti normativi <sup>828</sup>.

Ciò chiarito, ci sembra che l'interpretazione della previsione recata dall'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (ii) dell'Accordo SCM debba muoversi in un'ottica più ampia, avendo soprattutto riguardo alla locuzione “*revenue that is otherwise due*”. In effetti, è proprio il riferimento alle entrate altrimenti dovute che presenta le maggiori difficoltà interpretative, derivanti dalla necessità di stabilire quali siano le entrate tributarie che il Membro dell'OMC (non ha percepito e) avrebbe invece dovuto percepire. Più in dettaglio, all'interprete si richiede un giudizio ipotetico che presuppone l'individuazione di un sistema tributario di riferimento in base al quale qualificare il tributo non percepito come “*otherwise due*” <sup>829</sup>. In

---

*gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti*”. Tale posizione è stata poi ribadita in numerose pronunce successive, tra cui vedi le sentenze del 15 marzo 1994 relativa alla causa C-387/92, *Banco Exterior de Espana*, par. 13 e del 17 giugno 1999 relativa alla causa C-295/97, *Piaggio*, par. 34.

<sup>826</sup> L'interpretazione delle previsioni dell'Accordo SCM, così come quella di tutti i trattati internazionali, deve basarsi sui criteri stabiliti dagli articoli 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969. Tali previsioni conferiscono rilievo, quali mezzi primari di interpretazione, agli elementi del contesto, dell'oggetto e dello scopo del trattato. Ricordiamo, peraltro, che l'art. 31, par. 3 della Convenzione prevede la rilevanza ai fini interpretativi anche della prassi applicativa, all'interno della quale rientrano le sentenze emesse da giudici internazionali. Al riguardo vedi, per tutti, S. BARIATTI, *L'interpretazione delle convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova, 1986, p. 188 e ss. nonché, in ambito tributario, G. MELIS, *L'interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003, p. 601 e ss.

<sup>827</sup> Un riferimento critico a tale interpretazione è presente anche in W. SCHÖN, *World Trade Organization law and tax law*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2004, p. 292-293.

<sup>828</sup> Ciò che è avvenuto, ad esempio, nel caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, su cui vedi la successiva nota n. 832. Un ulteriore argomento, di tipo letterale, a favore della interpretazione in discorso si ricava dalla presenza della disgiuntiva “*or*” tra i termini “*foregone*” e “*not collected*”, che da un lato evidenzia la diversità dei termini stessi e che, dall'altro lato, sarebbe priva di significato laddove la norma si riferisse al solo momento della riscossione.

<sup>829</sup> Si tratta, evidentemente, di una valutazione da effettuarsi in via ipotetica, atteso che proprio la concessione della sovvenzione ha permesso ai relativi beneficiari di non versare, in concreto, il tributo.

proposito, occorre subito precisare che il *benchmark* non può essere costituito da un modello unico, valido per tutti i Membri dell'OMC, in quanto qualsiasi tentativo di procedere per questa via si porrebbe inevitabilmente in contrasto con il generale assunto della sovranità nazionale in materia tributaria, che assegna ai singoli legislatori il potere di determinare la struttura del relativo sistema tributario<sup>830</sup>. Il *benchmark* deve, invece, essere individuato a livello nazionale o, comunque, a livello di singolo Membro dell'OMC<sup>831</sup>; orientamento, questo, espresso anche dai *panels* e dall'Organo di appello dell'OMC nei rapporti relativi al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*<sup>832 833</sup>.

<sup>830</sup> Vedi W. SCHÖN, *World Trade Organization law and tax law*, cit., p. 292.

<sup>831</sup> Tale necessario riferimento al sistema tributario di ogni singolo Membro dell'OMC dà luogo ad inevitabili difficoltà applicative, come sottolinea anche H. KERR, *The WTO Decision: Commercial Treaties and Income Tax Matters*, in *Special seminar on Canadian tax treaties: policy and practice. May 15-16<sup>th</sup> 2000: text of seminar papers*, a cura di B. J. ARNOLD – J. SASSEVILLE, Kingston (Ontario), 2001, par. 22:8.

<sup>832</sup> In particolare, nel rapporto del *panel* si afferma, al par. 7.42, che “*the adjective «due» has been defined, inter alia, to mean «that is owing or payable, as a debt» [...] Thus, the question to be asked in examining whether a financial contribution in the form of revenue foregone exists is whether taxes are «owing or payable» to a government within the territory of a Member. When a taxpayer seeks to establish whether taxes are «owing or payable» to a government, he must look to that government’s own tax regime. In our view, therefore, it is clear that whether tax or other government revenue is otherwise «owing or payable» must, absent a clear indication to the contrary in the SCM Agreement, be determined by reference to that government’s own tax regime*”. E, ancora, nel rapporto dell'Organo di appello del 24 febbraio 2000 (doc. WT/DS108/AB/R) si afferma, al par. 90, che “*There must, therefore, be some defined, normative benchmark against which a comparison can be made between the revenue actually raised and the revenue that would have been raised «otherwise». We, therefore, agree with the Panel that the term «otherwise due» implies some kind of comparison between the revenues due under the contested measure and revenues that would be due in some other situation. We also agree with the Panel that the basis of comparison must be the tax rules applied by the Member in question [...] What is «otherwise due», therefore, depends on the rules of taxation that each Member, by its own choice, establishes for itself*”.

<sup>833</sup> La controversia riguardante il regime delle *Foreign Sales Corporations* (di seguito, *FSC*) statunitensi costituisce il più importante caso di natura fiscale su cui gli organi incaricati della soluzione delle controversie in ambito OMC si siano sinora pronunciati. A ben vedere, le origini di tale disputa risalgono addirittura al periodo del *GATT* e, in particolare, agli anni Settanta quando, su impulso della CEE, il *panel* costituito per l'occasione dichiarò il regime fiscale di favore accordato dagli Stati Uniti alle imprese esportatrici (regime c.d. «*DISC*», cioè *Domestic International Sales Corporation*) in contrasto con l'art. XVI del *GATT* in materia di sovvenzioni. Nel 1984 il regime *DISC* – che si sostanzialmente differiva nel differimento temporale dell'imposizione su una parte del reddito conseguito dalle società statunitensi attive nel settore dell'esportazione – fu sostituito dal più complesso regime *FSC*. Tale disciplina garantiva un trattamento particolarmente favorevole alle società costituite all'estero dalle imprese statunitensi esportatrici: in particolare, l'attività di esportazione era (formalmente) attribuita a tali società estere (residenti, di norma, in Stati a bassa fiscalità), che, conseguentemente, maturavano ricavi non tassati (ovvero tassati con aliquote molto basse) nello Stato di residenza. In proposito, la disciplina *FSC* garantiva, alla società estera, un'esenzione dall'imposizione di una consistente quota del reddito conseguito (altrimenti imponibile in base al principio di tassazione nello Stato della fonte, trattandosi di reddito derivante da attività esercitate principalmente negli Stati Uniti) e, alla società statunitense, un'esenzione da imposizione sui dividendi ricevuti dalla società estera nonché la non applicazione della rigida disciplina di tassazione per trasparenza delle società controllate residenti in Stati a bassa fiscalità (disciplina c.d. «*CFC*», vale a dire delle *Controlled Foreign Companies*, recata dalla nota *Subpart F* dell'*Internal Revenue Code* statunitense). Nel 1999, sempre su impulso delle istituzioni comunitarie, il *panel* di prima istanza ha dichiarato il predetto regime *FSC* non conforme alla nuova normativa OMC di contrasto alla concessione di sovvenzioni recata dal più

Laddove, dunque, una sovvenzione di natura tributaria fosse concessa in ambito europeo, occorrerebbe fare riferimento al sistema tributario nazionale dello Stato che ha accordato l'aiuto o, se del caso, a quello comunitario<sup>834</sup>.

Chiarito, dunque, che la verifica dell'esistenza di una sovvenzione, *sub specie* di contributo finanziario di cui all'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (ii) dell'Accordo SCM, presuppone la necessità di operare un confronto, e chiarito altresì che il secondo termine del confronto – posto che il primo è ovviamente costituito dal regime accordato dalla norma agevolativa – deve individuarsi all'interno del sistema tributario del Membro dell'OMC in questione, occorre determinare, in concreto, quali previsioni normative di tale sistema costituiscano il “*prevailing domestic standard of the Member in question*”<sup>835</sup>. Sul punto, si deve fare necessariamente riferimento alle pronunce degli organi dell'OMC e, in particolare, alle affermazioni contenute nei rapporti relativi a casi di sovvenzioni aventi natura tributaria. Al riguardo, vengono in rilievo soprattutto i diversi rapporti – dei *panels* di primo grado e dell'Organo di appello – che, nel corso degli anni, si sono pronunciati sulla legittimità del citato regime *FSC* statunitense.

Secondo il *panel* che per primo si è occupato della vicenda, “*in accordance with its ordinary meaning, [...] the term «otherwise due» [...] refer[s] to the*

---

volte menzionato Accordo SCM; posizione confermata, nel 2000, anche dall'Organo di appello dell'OMC. A seguito di tale ulteriore pronuncia negativa, il legislatore statunitense ha nuovamente modificato il trattamento fiscale dei soggetti impegnati nell'attività di esportazione, adottando il regime di *Extraterritorial Income Exclusion* (di seguito, *ETI*): in luogo dell'esenzione accordata alle *FSC* per una parte dei redditi derivanti dall'attività di esportazione, il nuovo regime garantiva una vera e propria esclusione da imposizione dei redditi (particolarmente qualificati) di fonte estera percepiti da soggetti residenti negli Stati Uniti. Tuttavia, anche tale regime è stato considerato in contrasto con le disposizioni dell'Accordo SCM ed è stato formalmente abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2005, dall'*American Jobs Creation Act* del 2004. La dottrina che si è occupata del caso è assai ampia: vedi, tra gli altri, Y. BRAUNER, *International trade and tax agreements may be coordinated, but not reconciled*, cit., p. 866 e ss.; C. CARMICHAEL, *Foreign Sales Corporations – Subsidies, sanctions, and trade wars*, in *Vanderbilt journal of transnational law*, 2002, p. 151-210; R. LOPEZ-MATA, *Income taxation, international competitiveness and the World Trade Organization's rules on subsidies: lessons to the U.S. and to the world from the FSC dispute*, cit., p. 591 e ss.; P. R. McDANIEL, *Trade and taxation*, cit., p. 1627 e ss.; A. H. QURESHI – R. GRYNBERG, *United States tax subsidies under Domestic International Sales Corporation, Foreign Sales Corporation and Extraterritorial Income Exclusion Act Legislation within the framework of the World Trade Organization*, in *Journal of World Trade*, 2002, p. 979-992; W. SCHÖN, *World Trade Organization law and tax law*, cit., p. 293-295; O. STEHMANN, *Foreign Sales Corporations under the WTO*, in *Journal of World Trade*, 2000, p. 127-156.

<sup>834</sup> La CE – che, come detto, è Membro dell'OMC – non dovrebbe venire in rilievo nel caso di sovvenzioni connesse all'area dell'imposizione diretta, dal momento che la Comunità non è titolare di un'autonoma potestà impositiva. La questione è più complessa per quanto concerne l'area dell'imposizione indiretta, in cui diverse imposte – si pensi all'imposta sul valore aggiunto, ad alcune imposte di fabbricazione ed ai tributi doganali – sono state oggetto di armonizzazione a livello comunitario (vedi anche quanto esposto nella precedente nota n. 764 e, più in generale, nei precedenti par. I.5.1 e I.5.2). In tale ambito, la rilevanza della CE quale soggetto autonomo sembra più probabile, atteso che le istituzioni comunitarie non solo hanno emanato le disposizioni che delineano la struttura fondamentale del tributo (si pensi alle diverse direttive emanate in materia di imposta sul valore aggiunto), ma possono anche legittimamente adottare atti normativi mediante i quali concedono sovvenzioni. Le ipotesi in cui tali sovvenzioni possono essere concesse dagli Stati membri della CE sono, invece, più limitate, poiché la potestà impositiva nazionale può esplicarsi solo entro i vincoli posti dagli atti comunitari.

<sup>835</sup> Così il rapporto dell'Organo di appello relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, cit., par. 90.

*situation that would prevail but for the measures in question. It is thus a matter of determining whether, absent such measures, there would be a higher tax liability [...] this means that a panel, in considering whether revenue foregone is «otherwise due», must examine the situation that would exist but for the measure in question [sottolineato nostro]”<sup>836</sup>. Ad avviso del panel il confronto in discorso deve, dunque, operarsi in base al c.d. «but for test», comparando il trattamento accordato ai beneficiari della sovvenzione con la situazione che si sarebbe determinata in assenza («but for») della misura agevolativa in questione.*

Il rapporto del panel ha formato oggetto di appello da parte degli Stati Uniti e, quindi, della questione è stato investito anche l’Organo di appello dell’OMC. Quest’ultimo, nel giudicare la correttezza delle valutazioni operate dal panel di prima istanza, ha affermato che *“in the present case, this legal standard provides a sound basis for comparison because it is not difficult to establish in what way the foreign-source income of an FSC would be taxed «but for» the contested measure. However, we have certain abiding reservations about applying any legal standard, such as this «but for» test, in the place of the actual treaty language. Moreover, we would have particular misgivings about using a «but for» test if its application were limited to situations where there actually existed an alternative measure, under which the revenues in question would be taxed, absent the contested measure. It would, we believe, not be difficult to circumvent such a test by designing a tax regime under which there would be no general rule that applied formally to the revenues in question, absent the contested measures. We observe, therefore, that, although the Panel’s «but for» test works in this case, it may not work in other cases [sottolineato nostro]”<sup>837</sup>. L’Organo di appello, dunque, pur riconoscendo l’applicabilità nel caso di specie del *but for test*, ha, tuttavia, sollevato diverse riserve sulla sua validità a livello generale, e, in particolare, in quei casi in cui, elidendo la norma di agevolazione speciale, la relativa fattispecie non ricada – per la stessa struttura normativa del tributo in relazione al quale la sovvenzione è stata concessa – nella sfera applicativa di una previsione più generale. Ad avviso dell’Organo di appello, i Membri dell’OMC potrebbero, cioè, facilmente eludere l’applicazione del *but for test*, strutturando la misura agevolativa in modo tale da evitare che essa – in mancanza della norma speciale – possa essere sussunta in una norma più generale.*

Come accennato, il caso *FSC* ha avuto un seguito nella legittimità – sempre ai fini delle norme dell’Accordo SCM – del regime *ETI*, che nel 2000 ha sostituito quello *FSC*. Su impulso delle istituzioni comunitarie, la questione è stata nuovamente devoluta agli organi dell’OMC.

Il panel di prima istanza che si è pronunciato in merito alla legittimità dell’*ETI* è nuovamente tornato sull’interpretazione dell’art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (ii) dell’Accordo SCM e, in particolare della locuzione «*revenue that is otherwise due*». A tale ultimo riguardo, il panel da un lato ha ribadito – in modo, invero,

<sup>836</sup> Così il rapporto del panel relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, cit., par. 7.45, che cita a supporto le statuizioni contenute nel rapporto del panel relativo al caso *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, cit., par. 14.155; unico rapporto adottato, fino a quel momento, in tema di contributi finanziari erogati sotto forma di entrate altrimenti dovute di cui all’art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (ii) dell’Accordo SCM.

<sup>837</sup> Così il rapporto dell’Organo di appello relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, cit., par. 91.

piuttosto generico – che “*the key point is that the tax rules applied by the Member in question are the basis for the comparison. Thus, any finding that revenue has been foregone must be securely grounded on that foundation*”<sup>838</sup> e, dall’altro lato, ha condiviso, in sostanza, le riserve manifestate in precedenza dall’Organo di appello in ordine ai rischi di un’interpretazione eccessivamente formale della norma in questione.

L’Organo d’appello, nuovamente investito della controversia, è tornato sull’argomento, specificando meglio i propri dubbi relativi al *but for test*, e chiarendo che “*under Article 1.1(a) (1) (ii) of the SCM Agreement, the normative benchmark for determining whether revenue foregone is otherwise due must allow a comparison of the fiscal treatment of comparable income, in the hands of taxpayers in similar situations* [sottolineato nostro]”<sup>839</sup>. Secondo l’Organo di appello, dunque, il secondo termine del confronto dovrebbe individuarsi nel regime fiscale accordato a fattispecie simili sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo e sulla base di tale confronto l’interprete dovrebbe qualificare il tributo non versato dai destinatari della sovvenzione come altrimenti dovuto.

Sia il *but for test* indicato dal *panel* che si è pronunciato sul regime *FSC* sia il criterio elaborato dall’Organo di appello nel rapporto relativo all’*ETI* si fondano sulla ricerca di norme generali<sup>840</sup> o, quantomeno, di carattere più generale rispetto a quelle su cui si basa la sovvenzione concessa. Ciononostante, tali criteri presentano alcune differenze che meritano di essere approfondite.

Il *but for test* opera, per così dire, in negativo e si limita ad individuare, su un piano puramente astratto, il regime fiscale cui sarebbe stata assoggettata la fattispecie oggetto della norma di agevolazione in assenza di quest’ultima e a confrontare tale ipotetico trattamento con quello effettivamente fruito dai destinatari della misura in esame: laddove il primo regime si rivelasse più oneroso per il contribuente rispetto a quello risultante dalla misura agevolativa, ci si troverebbe dinanzi ad entrate – ai sensi dell’Accordo SCM – “*otherwise due*” e la relativa misura ricadrebbe nella nozione di contributo finanziario delineata dall’art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (ii) dell’Accordo SCM; laddove l’esito del confronto fosse opposto a quello appena ipotizzato, le norme in questione dovrebbero ritenersi in linea con le previsioni OMC in tema di sovvenzioni pubbliche. Dal *modus*

<sup>838</sup> Così il rapporto del *panel* relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, cit., par. 8.18.

<sup>839</sup> Così il rapporto dell’Organo di appello relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, cit., par. 98.

<sup>840</sup> In tal senso vedi anche V. H. GUERRERO, *Defining the Balance between Free Competition and Tax Sovereignty in EC and WTO Law: The “due respect” to the General Tax System*, in *German Law Journal*, 2004, p. 98, nonché R. E. HUDEC, *Industrial Subsidies: Tax Treatment of “Foreign Sales Corporations”*, in AA.VV., *Transatlantic Economic Disputes – The EU, the U.S., and the WTO*, a cura di E. U. PETERSMANN e M. A. POLLACK, Oxford, 2003, p. 175-205. Ai criteri elaborati dai *panel* e dall’Organo di appello nelle controversie *FSC* ed *ETI* accennano anche M. BENITAH, *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, Londra, 2001, p. 187-190; V. DI BUCCI, *Aiuti di Stato e misure fiscali nella recente prassi della Commissione Ce e nella giurisprudenza delle giurisdizioni comunitarie*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 2320 nonché G. SACERDOTI, relazione su “*L’Organizzazione Mondiale del Commercio*” al convegno “*Gli ottanta anni di Diritto e pratica tributaria*” tenutosi a Genova il 9 e 10 febbraio 2007, p. 278-284 della raccolta degli interventi preparatori.



*operandi* del criterio in esame emerge il suo fondamento sulla dialettica regola-eccezione; schema che, tuttavia, è applicato in un'ottica meramente economico-quantitativa. Ciò che rileva, infatti, è se i beneficiari dell'agevolazione, in assenza di quest'ultima, sarebbero stati o meno assoggettati ad un maggior carico impositivo.

Il criterio indicato dall'Organo di appello nel rapporto relativo al regime *ETI* si differenzia dal *but for test* quanto alle modalità di individuazione del *benchmark*. La qualificazione della misura fiscale come contributo finanziario deriva, infatti, dal confronto del trattamento riservato dal legislatore a due diverse fattispecie: la prima è quella oggetto della norma agevolativa in esame, la seconda è una fattispecie che – pur non ricadendo nell'ambito applicativo delle previsioni che concedono la sovvenzione – risulta comunque comparabile con la prima quanto al profilo sia soggettivo sia oggettivo<sup>841</sup>. L'interprete deve modellare questa seconda ed ipotetica fattispecie individuando sia i caratteri essenziali dei soggetti beneficiati dalla norma agevolativa sia la specifica tipologia (ovvero le diverse tipologie) di reddito cui quest'ultima disposizione si indirizza: deve poi applicare alla fattispecie così delineata il regime fiscale previsto da norme diverse rispetto a quella agevolativa, da quelle norme, cioè, a contenuto più generale che definiscono il presupposto e la base imponibile del tributo<sup>842</sup>. Sotto questo profilo, il criterio in questione si rivela più attento ai principi fondamentali che presiedono alla disciplina del tributo in questione rispetto al *but for test*: esso non si limita al mero calcolo dell'eventuale diminuzione del gettito tributario derivante dalla concessione della sovvenzione, ma è diretto a stabilire se le disposizioni poste sotto esame formino parte della struttura generale del tributo ovvero se da questa si discostino.

La diversità tra il *but for test* ed il criterio elaborato dall'Organo di appello risulta evidente proprio con riferimento al regime *ETI*, che, come accennato, il legislatore statunitense ha strutturato non già in termini di esenzione da imposizione di redditi che sarebbero stati tassati in virtù di una norma più

---

<sup>841</sup> In particolare l'Organo di appello, ai parr. 91-92 del rapporto relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, afferma: “we believe that panels should seek to compare the fiscal treatment of legitimately comparable income to determine whether the contested measure involves the foregoing of revenue which is «otherwise due», in relation to the income in question. In addition, it is important to ensure that the examination under Article 1.1(a)(1)(ii) involves a comparison of the fiscal treatment of the relevant income for taxpayers in comparable situations”.

<sup>842</sup> Ed infatti l'Organo di appello ha anzitutto stabilito che la norma agevolativa statunitense riguardava il reddito di fonte estera percepito da soggetti residenti e successivamente ha individuato il regime fiscale generalmente applicato a tale tipologia di reddito. In tal caso, l'Organo di appello, argomentando in virtù del principio di imposizione del reddito mondiale previsto nella disciplina dell'imposta sul reddito statunitense (“under Sections 1 and 11 IRC [acronimo che indica, ricordiamo, la normativa tributaria degli Stati Uniti, l'*Internal Revenue Code*], the United States imposes tax on the «taxable income» of each United States citizen and resident”) nonché delle norme generali che definiscono la base imponibile del tributo (“according to Section 63(a) IRC, taxable income means «gross income minus the deductions allowed» under the IRC. Under Section 61(a) IRC, gross income means «all income from whatever source derived»”), ha stabilito che la previsione agevolativa costituiva una deroga a tali norme generali e, quindi, un'entrata altrimenti dovuta ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (ii) dell'Accordo SCM. Tale argomentazione è contenuta nei parr. 97 e ss. del più volte citato rapporto relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*.

generale, bensì come (apparente) esclusione degli stessi redditi dal concorso alla formazione della base imponibile. Ora, tale struttura elaborata dalle autorità statunitensi era funzionale proprio ad «eludere» l'operatività del *but for test*<sup>843</sup>: a voler espungere dall'ordinamento la previsione recante l'esclusione dalla base imponibile del reddito di fonte estera, tale tipologia di reddito non sarebbe rientrata nella sfera applicativa di una norma più generale. In questo senso, il *but for test* si rivela un metodo strutturalmente inidoneo ad individuare quelle forme di esenzione «mascherate» come vere e proprie esclusioni da imposizione<sup>844</sup>, atteso che in tali ipotesi la situazione effettiva può essere accertata solo adottando un criterio che tenga conto dei principi che ispirano la struttura fondamentale del tributo in relazione al quale l'agevolazione è concessa<sup>845</sup>.

La preferibilità del criterio elaborato dall'Organo di appello dell'OMC può argomentarsi non solo dalla sua idoneità ad evitare facili «aggiramenti» della meccanica operatività propria del *but for test*<sup>846</sup>, ma anche in virtù delle indicazioni ricavabili dall'interpretazione della nota n. 1 dell'Accordo SCM.

Come accennato in precedenza, i Membri dell'OMC, nel prevedere quale forma di contributo finanziario la rinuncia o la mancata riscossione di entrate

---

<sup>843</sup> In questo senso, tale rischio di aggiramento del *but for test* era già stato paventato dall'Organo di appello nel citato passo del rapporto sul precedente regime *FSC*.

<sup>844</sup> Anche nel contesto internazionale dell'OMC sembra dunque riproporsi la nota distinzione tra esenzioni ed esclusioni che tanto interesse ha suscitato nella nostra dottrina nazionale. Secondo la classificazione più comunemente accolta, mentre le esclusioni concorrono a delimitare il presupposto e la base imponibile del tributo, le esenzioni introducono delle deroghe alle regole disegnate, quanto al presupposto, dalle norme impositive e da quelle di esclusione, esonerando da contribuzione fattispecie che altrimenti rientrerebbero a pieno titolo nella sfera di applicazione del tributo. Pertanto si afferma che soltanto le esenzioni e non anche le esclusioni possono ricondursi nel *genus* delle agevolazioni fiscali, atteso che solo nel primo caso e non anche nel secondo il regime favorevole discende da una norma derogatoria rispetto alla struttura degli elementi fondamentali del tributo. Comunque gli orientamenti della dottrina sono numerosi ed estremamente diversi, a seconda che si prediliga un approccio più attento alla struttura ovvero alla funzione della norma in esame; ci limitiamo a ricordare A. BERLIRI, *Principi di diritto tributario*, Milano, 1957, vol. II, tomo I, p. 257 e ss.; A. FEDELE, *Profilo dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili*, Napoli, 1966, p. 81 e ss.; F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992, p. 1 e ss.; A. D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1965, p. 121 e ss. e 164 e ss.; S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968, p. 125 e ss. Vedi anche le seguenti voci enciclopediche: M. BASILAVECCHIA, voce *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, Milano, 2001, vol. V, p. 51 e ss.; N. D'AMATI, voce *Agevolazioni ed esenzioni tributarie*, in *Novissimo Digesto Italiano. Appendice*, Torino, 1980, p. 153 e ss.; S. LA ROSA, voce *Esclusioni tributarie*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XIII, p. 1-2; S. LA ROSA, voce *Esenzioni e agevolazioni tributarie*, cit., p. 1-3; F. MOSCHETTI, voce *Agevolazioni fiscali*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, Torino, 1987, vol. I, p. 73 e ss.

<sup>845</sup> Questa attitudine a tenere conto dei principi generali che informano la struttura del tributo è confermata anche dal *benchmark* individuato dall'Organo di appello nel caso *ETI*: il riferimento è, infatti, non già alla norma immediatamente più generale rispetto a quella che garantisce l'agevolazione – ciò che, invece, sarebbe avvenuto applicando il *but for test* – bensì al regime delineato dai principi generali della normativa tributaria statunitense in tema di imposte sui redditi per i redditi di fonte estera percepiti da soggetti residenti negli Stati Uniti.

<sup>846</sup> In tal senso vedi anche J. WOUTERS – D. COPPENS, *An Overview of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Including a Discussion of the Agreement on Agriculture*. Working Paper n. 104, 2006, p. 13. Lo scritto è reperibile sul sito internet dell'*Institute for International Law* dell'Università di Leuven al seguente indirizzo: [www.internationallaw.be](http://www.internationallaw.be).

altrimenti dovute («*otherwise due*»), hanno precisato, nella nota n. 1 dell'Accordo SCM, che è esclusa dalla nozione di sovvenzione l'esenzione di un prodotto esportato da dazi o imposte che gravano sul medesimo prodotto se destinato al consumo interno<sup>847</sup>. Dalla collocazione della predetta nota può evincersi che la fattispecie descritta non rientra nella nozione di sovvenzione per carenza proprio dell'elemento del contributo finanziario; elemento che la nota n. 1 concorre – seppur in negativo – a definire. In quest'ottica, sembra logico ritenere che anche il criterio prescelto per l'individuazione del *benchmark* di riferimento debba essere idoneo ad escludere l'esistenza di un contributo finanziario nella fattispecie descritta dalla stessa nota n. 1.

Ebbene, una delle ipotesi in cui la previsione recata dalla nota n. 1 assume maggiormente rilievo riguarda proprio l'imposta sul valore aggiunto (IVA)<sup>848</sup> – la cui disciplina fondamentale è ora prevista dalla direttiva del Consiglio del 28 novembre 2006, n. 2006/112/CE – e, in particolare, le disposizioni recate dall'art. 146 della citata direttiva, che stabiliscono un'esenzione dall'applicazione del tributo per le cessioni di beni destinati all'esportazione verso Stati extracomunitari. Tali disposizioni – che nell'ordinamento italiano hanno ricevuto attuazione mediante l'art. 8 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 – elencano talune operazioni per le quali il tributo sul valore aggiunto non trova applicazione non già, come si potrebbe ritenere in prima battuta, per carenza di uno dei presupposti dell'imposta, bensì per motivi di natura più generale. In termini più chiari, la mancata applicazione dell'IVA nei confronti delle cessioni di beni destinati all'esportazione verso Stati extracomunitari si fonda non già sull'assenza del requisito soggettivo, oggettivo o territoriale – requisiti, che, al contrario, devono ritenersi tutti soddisfatti<sup>849</sup> – bensì su una considerazione più profonda e sistematica, che attiene ai caratteri fondamentali dell'IVA: “*l'imposta sul valore aggiunto, per la sua stessa natura di imposta sui consumi, presuppone che il consumo avvenga nell'ambito territoriale dello Stato*”<sup>850</sup>; nel caso dei beni destinati

<sup>847</sup> Si tenga presente che la medesima previsione – in forma di nota all'art. XVI – era già presente nell'Allegato I della versione originaria del GATT.

<sup>848</sup> A conferma di ciò si consideri che una previsione con formulazione simile a quella della nota n. 1 dell'Accordo SCM è stabilita dall'art. 132, par. 2 del Trattato CE.

<sup>849</sup> In effetti, qualche dubbio potrebbe sorgere soprattutto con riguardo al requisito della territorialità: tuttavia la cessione di beni, anche se destinati all'esportazione verso Stati extracomunitari, dovrebbe, a rigore, ritenersi effettuata in ambito comunitario, atteso che l'art. 32, par. 1 della direttiva n. 2006/112/CE individua quale luogo dell'operazione quello “*dove il bene si trova al momento iniziale della spedizione o del trasporto a destinazione dell'acquirente*”. Al riguardo, infatti, diversi dubbi ha suscitato in dottrina la formulazione dell'art. 7, ultimo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972, che considera le operazioni di cessione all'esportazione “*non [...] effettuate nel territorio dello Stato*”. Sul punto vedi P. FILIPPI, voce *Valore aggiunto (imposta sul)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1993, vol. XLVI, p. 155 nonché R. LUPI, voce *Imposta sul valore aggiunto (IVA)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XVI, p. 12.

<sup>850</sup> Così la circolare dell'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime) 5 giugno 1973, n. 101, p. 37. Vedi anche L. CECAMORE, *L'IVA nei rapporti internazionali. Il diritto tributario nei rapporti internazionali*, in *Rassegna tributaria*, quaderno n. 2, 1986, p. 173 secondo cui “*nella logica di un'imposizione sui consumi – che con l'IVA essenzialmente si realizza – il collegamento tra presupposto e ordinamento impositivo nazionale non può che essere costituito dall'immissione al consumo del bene (o servizio) nel territorio dello Stato [...]. L'art. 7 assoggetta, quindi, a tributo le cessioni di beni nazionali o nazionalizzati esistenti nel territorio dello Stato sul presupposto che per effetto della cessione [...] ivi i beni sono da ritenere immessi al consumo*”.

all'esportazione, il loro consumo avviene, invece, all'estero e, quindi, non sembra logico assoggettare ad imposta le relative cessioni.

Dinanzi ad una fattispecie di questo tipo – che trova, cioè, la propria ragione giustificatrice esclusivamente nei principi generali della struttura del tributo <sup>851</sup> – ben può apprezzarsi la diversità tra il *but for test* ed il criterio elaborato dall'Organo di appello. Infatti, mentre adottando il *but for test* la non applicazione del tributo alle cessioni all'esportazione – che, ricordiamo, integrano completamente il presupposto IVA – sarebbe qualificabile come entrata altrimenti dovuta ai sensi del n. 1) (ii) dell'art. 1 dell'Accordo SCM, il criterio proposto dall'Organo di appello consente di tenere conto dei principi fondamentali del tributo sul valore aggiunto e della sua natura di imposta sui consumi, permettendo, quindi, di escludere l'esistenza di un contributo finanziario nel caso in questione.

Venendo, invece, ai caratteri che accomunano il *but for test* ed il criterio indicato dall'Organo di appello, ci sembra che entrambi – nella ricerca del *benchmark* di riferimento – prestino esclusiva attenzione al carattere derogatorio che la norma di agevolazione deve possedere al fine di soddisfare il requisito del contributo finanziario. In questo senso, entrambi i criteri in questione sembrano risentire, in modo forse eccessivo, dell'influenza della c.d. teoria della spesa fiscale (o *tax expenditures theory*) <sup>852</sup>, diffusasi soprattutto negli Stati Uniti, secondo cui le agevolazioni fiscali non sono altro che spese mascherate, erogate attraverso i tributi, del tutto assimilabili alle sovvenzioni che lo Stato concede per i motivi più diversi. Secondo questa teoria, le agevolazioni fiscali costituiscono deviazioni da un modello normativo dell'imposta considerata fissato *a priori*. Ora, prescindendo dalle critiche che a tale teoria sono state mosse <sup>853</sup>, sembra evidente che essa focalizza la propria attenzione sull'elemento strutturale, vale a dire sul carattere derogatorio della norma agevolativa rispetto ad un modello generale individuato. Non vi è dubbio che l'elemento strutturale rivesta notevole importanza nell'individuazione delle disposizioni di agevolazione, tuttavia, come è stato evidenziato dalla più recente dottrina <sup>854</sup>, attenzione merita anche

---

<sup>851</sup> A favore della natura di esclusione della norma che stabilisce la non applicazione dell'IVA per le cessioni all'esportazione vedi A. FEDELE, *Esclusioni ed esenzioni nella disciplina dell'I.V.A.*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1973, p. 154, seppur argomentando in base alla funzione di prevenzione della doppia imposizione. In via generale occorre comunque tenere presente che il legislatore italiano nel delineare le operazioni escluse ed esenti dall'IVA non sembra aver voluto rispettare l'illustrata – e fortemente discussa – distinzione tra esenzioni ed esclusioni. In proposito vedi A. FANTOZZI, *Operazioni imponibili, non imponibili ed esenti nel procedimento di applicazione dell'I.V.A.*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1973, p. 138-145 nonché A. FEDELE, *Esclusioni ed esenzioni nella disciplina dell'I.V.A.*, cit., p. 146-154.

<sup>852</sup> La *tax expenditures theory* è stata elaborata soprattutto dagli studiosi americani Paul McDaniel e Stanley Surrey. Tra i loro scritti rinviamo, per tutti, a P. R. McDANIEL – S. S. SURREY, *International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study*, Deventer, 1985; S. S. SURREY – P. R. McDANIEL, *Tax Expenditures*, Cambridge, 1985. La teoria è accennata anche in P. R. McDANIEL, *Trade and taxation*, cit., p. 1622 e ss.

<sup>853</sup> Per un'illustrazione ampia e sistematica della teoria e delle diverse critiche che le sono state mosse vedi F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, cit., p. 67-124. In senso critico verso la *tax expenditures theory* vedi anche Y. BRAUNER, *International trade and tax agreements may be coordinated, but not reconciled*, cit., p. 863 e ss.

<sup>854</sup> Vedi L. DEL FEDERICO, *A agevolazioni fiscali nazionali ed aiuti di Stato tra principi costituzionali ed ordinamento comunitario*, cit., p. 3 e ss. del dattiloscritto che condivide la teoria di F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, cit., p. 1-66, il quale individua tre requisiti essenziali

l'elemento funzionale, attinente allo scopo avuto di mira dal legislatore della previsione agevolativa. È ben vero che nel caso delle sovvenzioni vietate gli organi dell'OMC sono chiamati ad accertare l'esistenza di un legame tra la misura agevolativa e le esportazioni ovvero le (mancate) importazioni, tuttavia – a prescindere dalla circostanza che tale giudizio non è richiesto per le sovvenzioni passibili di azione legale – si tratta di una valutazione che riguarda soltanto gli effetti della misura, ma che non si preoccupa di inquadrare l'agevolazione nell'ambito dei principi ispiratori della struttura (non solo dello specifico tributo, ma anche) del sistema tributario generale del Membro dell'OMC. In questo senso, invece, una maggiore considerazione della finalità perseguita dal legislatore permetterebbe di dare ingresso nel contesto internazionale dell'OMC ai principi costituzionali (o, comunque, fondamentali) sulla base dei quali ciascun Membro dell'OMC ha strutturato il proprio sistema tributario<sup>855</sup>; principi alla cui stregua dovrebbe accertarsi il carattere agevolativo o meno della misura oggetto di esame. Ci sembra, peraltro, che il criterio individuato dall'Organo di appello dell'OMC sia più adatto rispetto al *but for test* a conferire rilievo all'elemento funzionale in discorso, atteso che, come detto, già tende ad inquadrare la misura agevolativa in un contesto più generale rispetto a quanto avviene con il *but for test*.

Volendo tracciare un paragone con la disciplina comunitaria di contrasto agli aiuti di Stato, un'eventuale maggiore considerazione da parte degli organi dell'OMC della finalità perseguita dalla misura agevolativa consentirebbe di dare spazio, anche in ambito OMC, a quell'inquadramento dell'agevolazione nel sistema tributario complessivo del Membro di riferimento che, nel contesto comunitario, assume rilievo mediante la giustificazione dell'aiuto in base alla natura o alla struttura generale del sistema<sup>856</sup>.

In definitiva, ci sembra che il criterio di qualificazione di una misura come contributo finanziario elaborato dall'Organo di appello dell'OMC sia più aderente rispetto al *but for test* alla lettera ed allo spirito della previsione recata dall'art. 1 dell'Accordo SCM, avendo, inoltre, l'indubbio pregio di evitare facili aggiramenti della disciplina mediante norme formalmente strutturate come esclusioni (ma che, in realtà, celano delle vere e proprie esenzioni). In ogni caso, riteniamo che anche il criterio elaborato dall'Organo di appello dell'OMC dovrebbe attribuire rilievo maggiore di quanto attualmente avviene al profilo funzionale della misura sottoposta all'esame, in modo da consentire un inquadramento della misura stessa all'interno del più generale contesto dei principi che ispirano la struttura del sistema tributario complessivo; principi stabiliti, se del caso, anche a livello

---

dell'agevolazione: (i) la natura derogatoria della norma agevolativa, (ii) la produzione di effetti favorevoli e (iii) la dipendenza da un principio proprio in funzione promozionale.

<sup>855</sup> A favore di una maggiore considerazione dei principi costituzionali – e, in particolare, del principio di capacità contributiva – vedi H. E. KUBE, *Competence conflicts and solutions: national tax exemptions and transnational controls*, in *Columbia Journal of European Law*, 2002, p. 99-108; W. SCHÖN, *World Trade Organization law and tax law*, cit., p. 292-296. Peraltro, il principio di capacità contributiva potrebbe venire in rilievo solo negli ordinamenti che effettivamente lo prevedono. Tra questi, oltre agli ordinamenti italiano, spagnolo e tedesco, vi sono soprattutto gli ordinamenti di diversi Stati sudamericani. Sul punto vedi V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, cit., p. 78 e, in particolare, p. 80 nota n. 55.

<sup>856</sup> Quanto all'applicazione di tale giustificazione con riferimento ad aiuti di Stato di tipo fiscale vedi la *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, in *G.U.C.E.* C 384 del 10 dicembre 1998, p. 6-7.

costituzionale. Non può peraltro trascurarsi che tale evoluzione potrà avvenire soltanto laddove i *panels* e l'Organo di appello dell'OMC fossero chiamati a decidere sulla compatibilità di misure strutturate in modo più complesso rispetto a quelle (poche) finora sottoposte al loro esame<sup>857</sup>.

IV.2.3.1.2. L'elemento del conferimento del vantaggio. – L'illustrata complessità della valutazione richiesta ai fini dell'elemento del contributo finanziario riduce fortemente – almeno con riferimento ai contributi aventi natura tributaria<sup>858</sup> – l'importanza del giudizio relativo all'altro elemento costitutivo della nozione di sovvenzione, vale a dire il vantaggio per i beneficiari (art. 1, par. 1, lett. b) dell'Accordo SCM). Ciò in quanto gli organi incaricati di risolvere le controversie in ambito OMC hanno finora delineato la nozione di vantaggio sempre in senso economico: ciò che rileva è che il contributo finanziario ponga i destinatari in una posizione più vantaggiosa rispetto a quella che avrebbero avuto senza di esso<sup>859</sup>. Adottando tale interpretazione, nel caso di misure di tipo fiscale, l'elemento del vantaggio resta, per certi versi, assorbito nella valutazione

---

<sup>857</sup> Infatti, finora i *panels* e l'Organo di appello dell'OMC si sono occupati di casi di soluzione relativamente agevole, in cui, considerando inesistente la norma di agevolazione, era comunque presente una previsione impositiva generale cui ricondurre la fattispecie oggetto di controversia. Su tali basi l'Organo di appello ha, ad esempio, risolto, con il rapporto del 31 maggio 2000, il caso *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry* (doc. WT/DS139/AB/R – WT/DS142/AB/R), relativo ad un'esenzione dal dazio all'importazione concessa dallo Stato canadese in relazione agli autoveicoli prodotti da soggetti stranieri; esenzione che, però, era condizionata, seppur indirettamente, alla circostanza che lo stesso produttore esportasse un certo numero di veicoli prodotti in Canada. In tal caso, l'individuazione del regime impositivo altrimenti applicabile – applicabile, cioè, in luogo dell'esenzione – non poneva grandi difficoltà, avendo il Canada previsto un dazio generale all'importazione di autoveicoli pari al 6,1 per cento.

Tra le controversie attualmente pendenti dinanzi agli organi dell'OMC particolarmente interessante in quanto concernente anche misure di fiscalità diretta è quella *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft* (DS317) in cui la CE contesta agli Stati Uniti di aver concesso sovvenzioni incompatibili con l'Accordo SCM al fabbricante aeronautico Boeing. Per i riferimenti normativi vedi sia la richiesta di consultazioni da parte della CE del 12 ottobre 2004 (doc. WT/DS317/1) sia le richieste di costituzione del *panel* del 3 giugno 2005 (doc. WT/DS317/2) e del 23 gennaio 2006 (doc. WT/DS317/5). In dottrina vedi R. E. LEE, *Dogfight: Criticizing the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures amidst the largest dispute in World Trade Organization history*, in *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 2006, p. 115-157; J. R. MAGNUS, *Legal Issues in the Aircraft Subsidies Dispute*, relazione presentata al convegno dell'American Enterprise Institute “*Boeing vs. Airbus: An Examination of the Issues*” tenutosi a Washington il 16 marzo 2005, reperibile al seguente indirizzo *internet*: <http://www.worldtradelaw.net/articles.htm>; N. MEIER-KAIENBURG, *The WTO's “toughest” case: an examination of the effectiveness of the WTO dispute resolution procedure in the Airbus – Boeing dispute over aircraft*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 2006, p. 191-250.

<sup>858</sup> L'accertamento del vantaggio pone, invece, diverse questioni interpretative in relazione alle altre forme di contributo finanziario; forme, come detto, tassativamente previste dall'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (i), (iii) e (iv) dell'Accordo SCM. Al riguardo rinviamo, per tutti, all'analisi di V. DI COMITE, *La nozione di sovvenzione nell'OMC alla luce dell'interpretazione offerta dai panels e dall'Organo d'appello*, cit., p. 263-276.

<sup>859</sup> In tal senso vedi il rapporto dell'Organo di appello relativo al caso *Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, cit., par. 157.

concernente il contributo finanziario <sup>860</sup>: come ampiamente illustrato, l'inquadramento della misura nell'ambito della forma di contributo finanziario di cui all'art. 1, par. 1, lett. a), n. 1) (i) dell'Accordo SCM presuppone l'accertamento del carattere derogatorio della misura stessa e della sua estraneità rispetto (quantomeno) alla struttura fondamentale del tributo di riferimento. Dalla qualificazione della misura in esame come derogatoria – e, quindi, come misura non generale – discende, anche sotto il profilo logico, l'esistenza di un vantaggio per i beneficiari della misura stessa, che hanno evidentemente fruito di un trattamento fiscale diverso rispetto a quello accordato alla generalità dei soggetti. Tali considerazioni sono, peraltro, confermate dal carattere estremamente conciso dei giudizi degli organi dell'OMC nei rapporti relativi ai regimi *FSC* ed *ETI*: i *panels* hanno sempre fondato tali valutazioni sui risultati già raggiunti in riferimento all'elemento del contributo finanziario <sup>861</sup> e tali interpretazioni non hanno mai formato oggetto di un autonomo motivo di appello.

IV.2.3.1.3. Il carattere specifico della sovvenzione. – Conformemente alla lettera dell'art. 1, par. 2 dell'Accordo SCM la relativa disciplina trova applicazione soltanto laddove le sovvenzioni abbiano carattere specifico *ex art. 2* <sup>862</sup> e cioè siano concesse ad un'impresa o industria ovvero ad un gruppo di imprese o industrie nell'ambito della giurisdizione dell'autorità concedente (art. 2, par. 1 dell'Accordo SCM). Il fondamento di tale requisito è di tipo economico, in quanto le sovvenzioni concesse ad una cerchia limitata di soggetti hanno maggiori probabilità di incidere negativamente sulla libertà degli scambi commerciali <sup>863</sup>.

Premesso che le sovvenzioni vietate – cioè quelle all'esportazione e quelle che favoriscono l'uso dei prodotti nazionali rispetto ai prodotti importati – sono

---

<sup>860</sup> Il giudizio concernente l'esistenza di un beneficio per i destinatari potrebbe, invece, assumere maggiore rilievo laddove in esso si volessero far confluire le esigenze legate ai principi fondamentali del sistema tributario del Membro dell'OMC. In questa prospettiva, si dovrebbe stabilire se la posizione di vantaggio sotto il profilo fiscale accordata ai beneficiari costituisca applicazione dei principi del sistema tributario o se, invece, da questi si discosti (al fine di perseguire obiettivi di natura extrafiscale parimenti meritevoli): nel primo caso la misura non attribuirebbe un vero vantaggio e, quindi, dovrebbe restare estranea alla nozione di sovvenzione; nel secondo caso, invece, ci si troverebbe dinanzi ad un incentivo statale che conferisce un beneficio ai relativi destinatari. In tal senso, seppur nel diverso contesto della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, vedi P. LAROMA JEZZI, *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 97 e ss., il quale riprende la posizione espressa da W. SCHÖN, *Taxation and State aid law in the European Union*, cit., p. 922 e ss.

<sup>861</sup> Vedi il rapporto relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, cit., par. 7.103 nonché il rapporto relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, cit., par. 8.44-8.48.

<sup>862</sup> In particolare, l'art. 1, par. 2 dell'Accordo SCM dispone che: “*a subsidy as defined in paragraph 1 shall be subject to the provisions of Part II or shall be subject to the provisions of Part III or V only if such a subsidy is specific in accordance with the provisions of Article 2*”.

<sup>863</sup> In tal senso vedi anche il rapporto dell'OMC *World Trade Report 2006*, Ginevra, 2006, p. 51 e 198. Altri autori (L. RUBINI, *The international context of EC State aid law and policy: the regulation of subsidies in the WTO*, cit., p. 173) individuano il fondamento del requisito della specificità in motivi di ordine pratico, consistenti nella necessità di evitare un controllo approfondito di tutti i programmi e dei loro potenziali effetti distorsivi sul libero commercio dei beni.

considerate specifiche in base ad una presunzione assoluta <sup>864</sup> (art. 2, par. 3 dell'Accordo SCM), l'art. 2, par. 1 dell'Accordo SCM si occupa della specificità c.d. «materiale», consistente nella limitazione della cerchia dei soggetti beneficiari in base a precisi requisiti soggettivi ovvero oggettivi. A tale riguardo, l'art. 2, par. 1 stabilisce alcuni criteri idonei a costituire principi guida ai fini del giudizio di specificità della misura, che può essere tale sia *de jure* sia *de facto*. Il primo caso (specificità *de jure*) è di valutazione più agevole, atteso che la platea dei beneficiari della sovvenzione è circoscritta già a livello normativo. Il secondo caso (specificità *de facto*) si verifica allorché l'ambito di applicazione dell'aiuto – formalmente rivolto alla generalità dei soggetti sulla base di condizioni di accesso oggettive e stabilite chiaramente – risulti limitato in base ad una più approfondita analisi delle concrete modalità applicative della misura. A tal fine l'art. 2, par. 1, lett. c) dell'Accordo SCM consente di prendere in considerazione diversi indici rilevanti, quali l'utilizzo di un programma di sovvenzioni da parte di un numero limitato di imprese, l'uso predominante delle misure da parte di certe imprese, la concessione di sovvenzioni sproporzionatamente elevate a certe imprese ovvero, ancora, il modo in cui l'autorità concedente ha esercitato il proprio potere discrezionale nella decisione di concedere la sovvenzione. Nonostante le diverse questioni cui la valutazione della specificità *de facto* potrebbe dare luogo, gli organi dell'OMC non hanno approfondito la portata degli indici stabiliti dall'art. 2, par. 1, lett. c) dell'Accordo SCM <sup>865</sup>. Ciò anche perché la maggior parte delle controversie finora instaurate dinanzi ai *panels* ed all'Organo di appello dell'OMC hanno riguardato sovvenzioni vietate, per le quali, come detto, il carattere specifico si considera sempre esistente.

L'art. 2 dell'Accordo SCM prosegue, al paragrafo 2, con la definizione della specificità c.d. «territoriale», prevedendo che questa sussista qualora la sovvenzione sia limitata a certe imprese ubicate in una determinata area geografica nell'ambito della giurisdizione dell'autorità concedente. In tale contesto, la previsione che suscita maggiore interesse è quella recata dal secondo periodo dell'art. 2, par. 2 dell'Accordo stesso, in base alla quale è esclusa la specificità delle misure rivolte alla definizione ovvero alla modifica di aliquote d'imposta di applicazione generale, introdotte da qualsiasi livello governativo che abbia titolo a farlo <sup>866</sup>. A tale riguardo, infatti, può tracciarsi un interessante paragone con la corrispondente disciplina comunitaria in tema di aiuti di Stato e, in particolare, con gli orientamenti recentemente assunti dalle istituzioni

---

<sup>864</sup> Il carattere assoluto della presunzione è chiaramente affermato nel documento dell'OMC *World Trade Report 2006*, cit., p. 191 (“*Prohibited subsidies are irrebuttably presumed to distort trade*”). Quanto alla *ratio* di tale presunzione P. PICONE – A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 230 affermano che “*le sovvenzioni alle esportazioni sono ritenute [...] specifiche, in quanto non possono che assumere come destinatari quei determinati produttori che riescano ad affermare le loro merci sui mercati esteri*”.

<sup>865</sup> Uno dei pochi approfondimenti del requisito della specificità può trovarsi nel rapporto del *panel* del 17 giugno 2005 relativo al caso *European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea* (doc. WT/DS299/R), par. 7.226-7.232. In tale occasione il *panel* di esperti si è concentrato soprattutto sulla circostanza di fatto che la misura era stata fruita da un numero assai ristretto di soggetti ed era sostanzialmente modellata sulle esigenze della società Hynix, facente parte del gruppo multinazionale Hyundai.

<sup>866</sup> L'art. 2, par. 2, secondo periodo dell'Accordo SCM dispone: “*It is understood that the setting or change of generally applicable tax rates by all levels of government entitled to do so shall not be deemed to be a specific subsidy for the purposes of this Agreement*”.



comunitarie in tema di misure fiscali applicabili in ambiti territorialmente limitati. Ci si riferisce, in particolare, alla posizione espressa dalla Commissione europea in relazione alle misure fiscali introdotte dal Governo di Gibilterra<sup>867</sup> ed alla menzionata pronuncia della Corte di giustizia sul regime fiscale delle isole Azzorre<sup>868</sup>.

Il primo caso riguardava la riforma dell'imposizione sulle società che il Governo di Gibilterra intendeva attuare, consistente nell'abolizione dell'imposizione sugli utili delle società e nell'introduzione di un'imposta sui salari, di un'imposta sull'occupazione di beni immobili e di un'imposta di registro applicabili a tutte le società di Gibilterra. Sotto il profilo costituzionale il Regno Unito aveva evidenziato lo *status* costituzionale assolutamente peculiare di Gibilterra, che, pur rientrando tra i territori d'oltremare del Regno Unito, non è una regione di quest'ultimo e, sotto il profilo fiscale, costituisce una giurisdizione autonoma ed economicamente autosufficiente, dotata di una propria legislazione e non legata al Regno Unito da alcuna forma di assistenza finanziaria. La Commissione, nel valutare l'integrazione degli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato, si è soffermata, in particolare, sul requisito della selettività territoriale, affermando che la particolare autonomia fiscale di Gibilterra non poteva costituire valido argomento per mutare il *benchmark* (dato, nella specie, dal sistema fiscale del Regno Unito) cui fare riferimento per la valutazione della selettività della misura, pena l'insorgere di “*differenze di trattamento nell'applicazione delle regole sugli aiuti agli Stati membri, a seconda che abbiano adottato un modello centralizzato o decentralizzato di allocazione delle competenze fiscali*”<sup>869</sup>.

Come esposto in precedenza, sul tema della selettività territoriale di misure fiscali costituenti aiuti di Stato è recentemente intervenuta anche la Corte di giustizia, che – in relazione al regime fiscale delle isole Azzorre – ha precisato le condizioni al rispetto delle quali un ente territoriale infrastatale può considerarsi effettivamente autonomo<sup>870</sup>. Ribadendo quanto già esposto in precedenza<sup>871</sup>, a tal fine è necessario che l'ente sia dotato sul piano costituzionale di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale, che la misura sia stata adottata senza l'intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto e, da ultimo, che le conseguenze economiche della misura ricadano

---

<sup>867</sup> Vedi la decisione della Commissione del 30 marzo 2004 n. 2005/261/CE, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (G.U.U.E.)* L 85 del 2 aprile 2005, p. 1-26. Avverso tale decisione il Governo di Gibilterra ha proposto ricorso – tuttora pendente – presso il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (causa T-211/04).

<sup>868</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006 relativa al caso C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*.

<sup>869</sup> Così la decisione della Commissione del 30 marzo 2004 n. 2005/261/CE, cit., p. 16, par. 106.

<sup>870</sup> Come accennato a proposito della decisione sul regime fiscale di Gibilterra, laddove un ente infrastatale sia considerato autonomo, muta il parametro territoriale cui fare riferimento per la valutazione del requisito della selettività. In particolare, il carattere selettivo della misura deve accertarsi avendo riguardo non già all'intero Stato, bensì all'ambito territorialmente più circoscritto dell'ente considerato autonomo. Conseguentemente, nel caso in cui la misura sia rivolta alla generalità dei soggetti passivi presenti nel territorio dell'ente infrastatale, essa ha carattere generale e sfugge, quindi, al divieto di concessione di aiuti di Stato sancito dal Trattato CE.

<sup>871</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. III.3.2.

sulla situazione dell'ente stesso, non essendo compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale<sup>872</sup>.

Prescindendo in questa sede dalle numerose questioni che gli esposti orientamenti delle istituzioni comunitarie pongono<sup>873</sup>, ci sembra interessante evidenziare la diversità dell'approccio seguito da un lato a livello europeo e, dall'altro lato, nell'ambito dell'Accordo SCM in relazione alle misure fiscali adottate da enti territoriali infrastatali. Infatti, mentre nel contesto comunitario le istituzioni sembrano piuttosto restie a considerare in via autonoma gli enti infrastatali e tendono a collocare le misure da questi adottate nel più ampio quadro dello Stato di cui fanno parte, l'Accordo SCM non solo attribuisce rilievo a tali enti già sul piano positivo, ma – e soprattutto – non sembra richiedere un particolare grado di autonomia, essendo sufficiente che gli enti essi siano titolari di poteri normativi nella materia tributaria. È chiaro, peraltro, che tale interpretazione – per quanto legata al tenore letterale della norma – dovrebbe ricevere una espressa conferma da parte dei competenti organi dell'OMC, che, tuttavia, non hanno avuto finora modo di analizzare la portata dell'art. 2, par. 2 in questione.

IV.2.3.2. Le categorie di sovvenzioni previste dall'Accordo SCM e le sovvenzioni all'esportazione in particolare. – Come accennato, la disciplina vincolistica dell'Accordo SCM trova applicazione nei confronti non già di tutte le misure qualificabili come sovvenzioni specifiche, ma solo di quelle che generano distorsioni più o meno gravi del libero commercio a livello internazionale. In quest'ottica, l'Accordo SCM distingue due categorie di sovvenzioni: quelle vietate *tout court* e quelle passibili di azione legale.

L'art. 3 dell'Accordo qualifica come vietate le sovvenzioni condizionate ai risultati di esportazione ovvero all'uso preferenziale di merci nazionali rispetto a prodotti importati. Anche in questa sede, come avviene per il requisito della specificità, rileva il condizionamento tanto in diritto quanto in fatto. In relazione al condizionamento ai risultati di esportazione, tale vincolo deve intendersi in modo restrittivo, essendo necessario un vero e proprio nesso di dipendenza tra la sovvenzione e le esportazioni, nel senso che l'accesso al regime agevolativo deve dipendere, in linea di diritto (*de jure*) ovvero di fatto (*de facto*), dall'attività di esportazione<sup>874</sup>. Sono, invece, meramente passibili di azione legale le sovvenzioni

<sup>872</sup> Vedi la sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006 relativa al caso C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*, cit., par. 67.

<sup>873</sup> In proposito si rinvia – quanto al caso concernente il regime fiscale di Gibilterra – a R. LUJA, *The WTO Subsidies Regime: Are There Lessons to be learned from Recent EC State Aid Issues?*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, cit., p. 103 e ss.; R. LUJA, *State Aid Reform 2005/09: Regional Fiscal Autonomy and Effective Recovery*, in *European Taxation*, 2005, p. 566-570 e – quanto alla sentenza relativa al regime fiscale delle isole Azzorre – a L. ANTONINI – M. BARBERO, *Dalla CGCE un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese*, cit., p. 101-126; A. CARINCI, *Autonomia impositiva degli enti sub statali e divieto di aiuti di Stato*, cit., p. 1760-1803; G. FRANSONI, *Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, cit., p. 249-261.

<sup>874</sup> Al riguardo vedi il rapporto dell'Organo di appello relativo al caso *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, cit., par. 162-180; il rapporto relativo al caso *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, cit., par. 95-117; il rapporto del 21 luglio 2000 relativo al caso *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft – Recourse by Brazil to article 21.5 of the DSU* (doc. WT/DS70/AB/RW), par. 25-52. Vedi anche il più volte citato rapporto

specifiche <sup>875</sup> che causino effetti pregiudizievoli agli interessi di altri Membri dell'OMC. Come accennato, rientrano tra gli effetti pregiudizievoli il danno all'industria nazionale, l'annullamento o la compromissione dei vantaggi derivanti dal *GATT*, nonché il grave pregiudizio agli interessi di uno o più Membri dell'OMC (art. 5 dell'Accordo SCM).

Per quel che concerne le misure agevolative aventi natura tributaria, la categoria che finora ha assunto maggiore rilievo e su cui, pertanto, concentreremo la nostra attenzione è quella delle sovvenzioni vietate e, in particolare, condizionate ai risultati di esportazione. L'art. 3, par. 1, lett. a) dell'Accordo SCM, nel qualificare come vietate le sovvenzioni condizionate ai risultati di esportazione, vi ricomprende quelle descritte nell'Allegato I dell'Accordo SCM <sup>876</sup>.

All'interno dell'elenco di cui al citato Allegato I particolare importanza riveste, anzitutto, la previsione recata dalla lettera e), che qualifica come sovvenzione all'esportazione l'esenzione, la remissione o il rinvio, totale o parziale, di imposte dirette <sup>877</sup> o di contributi previdenziali versati o dovuti da imprese industriali o commerciali, specificamente in relazione alle esportazioni <sup>878</sup>. L'interpretazione della previsione recata dalla lettera e) è venuta in rilievo proprio nelle più volte citate controversie relative ai regimi agevolativi *FSC* ed *ETI*. In particolare, l'attenzione degli organi dell'OMC si è concentrata non tanto sulla formulazione della lettera e) in sé considerata, quanto sulla portata della nota n. 59 e, in particolare, sul quinto periodo di quest'ultima, secondo cui il disposto della lettera e) dell'Allegato I dell'Accordo SCM non è inteso a limitare la possibilità di un Membro di adottare misure atte ad evitare la doppia imposizione di redditi di fonte estera percepiti dalle sue imprese o da imprese di un altro

---

dell'Organo di appello relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, cit., par. 111.

<sup>875</sup> Ricordiamo che con riferimento alle sovvenzioni passibili di azione legale il requisito della specificità costituisce oggetto della prova che il Membro che agisce in giudizio deve fornire, non essendo prevista una presunzione di specificità simile a quella stabilita dall'art. 2, par. 3 dell'Accordo SCM per le sovvenzioni vietate.

<sup>876</sup> Non è chiaro, in effetti, se l'elenco di sovvenzioni all'esportazione contenuto nell'allegato I dell'Accordo SCM esaurisca l'ambito delle sovvenzioni all'esportazione vietate *ex art. 3, par. 1, lett. a) dell'Accordo SCM* ovvero se lo stesso elenco abbia natura meramente illustrativa. Nel primo senso depone il tenore letterale della nota n. 5 dell'Accordo SCM, secondo cui “*measures referred to in Annex I as not constituting export subsidies shall not be prohibited under this or any other provision of this Agreement*”; a favore, invece, del carattere esemplificativo militano sia il termine “*including*” dell'art. 3, par. 1, lett. a) dell'Accordo stesso sia il titolo dell'Allegato I (*Illustrative list of export subsidies*). Nonostante nel corso dei diversi giudizi relativi ai regimi statunitensi *FSC* ed *ETI* fossero emerse interpretazioni divergenti tra gli Stati Uniti e la CE (vedi il rapporto del *panel* relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, cit., par. 7.113-7.114), i *panels* e l'Organo di appello dell'OMC non hanno sciolto i dubbi che nascono dalla ambiguità terminologica delle norme dell'Accordo SCM.

<sup>877</sup> La nota n. 58 dell'Accordo SCM contiene la nozione, rilevante ai fini dell'Accordo stesso, di «imposte dirette». Tale locuzione comprende le imposte su salari, profitti, interessi, rendite, canoni, e tutte le altre forme di reddito nonché le imposte sulla proprietà di beni immobili.

<sup>878</sup> Così la lettera e) dell'Allegato I all'Accordo SCM: “*The full or partial exemption remission, or deferral specifically related to exports, of direct taxes or social welfare charges paid or payable by industrial or commercial enterprises*”.

Membro <sup>879</sup>. Con riferimento al regime *ETI* tanto i componenti del *panel* di prima istanza quanto quelli dell'Organo di appello ne hanno escluso la riconducibilità all'interno delle misure dirette ad evitare la doppia imposizione dei redditi di fonte estera in quanto l'esclusione (*rectius*, esenzione) da imposizione riguardava anche redditi di fonte interna per i quali questioni di doppia imposizione internazionale non si potevano evidentemente porre <sup>880</sup>. Ciò posto in termini generali, sembra comunque opportuno analizzare il percorso interpretativo seguito dagli organi contenziosi dell'OMC e, in particolare, dall'Organo di appello.

Quanto all'espressione "*foreign-source income*", l'Organo di appello ha anzitutto equiparato il significato del termine "*source*" a quello del termine "*origin*". In particolare, si afferma che "*the word 'source', in the context of the fifth sentence of footnote 59, has a meaning akin to 'origin' and refers to the place where the income is earned. This reading is supported by the combination of the words 'foreign' and 'source' as 'foreign' also refers to the place where the income is earned. Used in this way, the word 'foreign' indicates a source which is external to the Member adopting the measure at stake*". Nonostante una certa genericità sotto il profilo terminologico <sup>881</sup>, sembra che l'Organo di appello abbia voluto aderire a quell'orientamento dottrinale <sup>882</sup> che suggerisce di interpretare il criterio di collegamento della fonte del reddito alla luce del principio di origine: in questo senso, la fonte del reddito dovrebbe identificarsi nel luogo della sua origine, vale a dire nel luogo in cui è localizzata l'attività di produzione del relativo reddito.

Con riferimento alla strumentalità della misura adottata all'eliminazione della doppia imposizione, essa deve riguardare specificamente il reddito di fonte

---

<sup>879</sup> Così il quinto periodo della nota n. 59 alla lettera e) dell'Allegato I dell'Accordo SCM: "*Paragraph (e) is not intended to limit a Member from taking measures to avoid the double taxation of foreign-source income earned by its enterprises or the enterprises of another Member*".

<sup>880</sup> Vedi sul punto il rapporto del *panel* relativo al caso *United States – Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities, cit., par. 8.96 e ss. nonché il rapporto dell'Organo di appello relativo al caso *United States – Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities, cit., par. 184 e ss.

<sup>881</sup> I componenti dell'Organo di appello avrebbero probabilmente meglio chiarito il proprio orientamento utilizzando il termine "*produced*" anziché "*earned*", che sembra più adatto ad indicare la percezione e non la produzione del reddito. A conferma di ciò, si consideri la stessa formulazione letterale della nota n. 59 in commento, in cui il termine "*earned*" instaura il collegamento tra il soggetto percipiente ("*its enterprises or the enterprises of another Member*") e l'oggetto percepito ("*income*") e non attiene alla ulteriore qualificazione del reddito come "*foreign-source*". Perplessità sull'assimilabilità del concetto di "*source*" a quello di "*origin*" solleva Y. BRAUNER, *International trade and tax agreements may be coordinated, but not reconciled*, cit., p. 854, nota n. 126.

<sup>882</sup> In proposito vedi E. KEMMEREN, *Source of Income in Globalizing Economies: Overview of the Issues and a Plea for an Origin-Based Approach*, in *Bulletin for International fiscal documentation*, 2006, p. 430 e ss. nonché E. KEMMEREN, *Convenzioni sulla doppia tassazione basate sull'origine e neutralità delle importazioni*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2001, p. 79 e ss. Vedi anche R. LUPI, voce *Territorialità del tributo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1994, vol. XXXI, p. 1-10; C. SACCHETTO, *L'evoluzione del principio di territorialità e la crisi della tassazione del reddito mondiale nel paese di residenza*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2001, p. 35-57; C. SACCHETTO, voce *Territorialità (diritto tributario)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1992, vol. XLIV, p. 303-333; K. VOGEL, *World-wide or source taxation of income?*, in *Rassegna tributaria*, 1988, p. 259-266.

estera<sup>883</sup>, inteso come “*income generated by activities of a non-resident taxpayer in a ‘foreign’ State which have such links with that State so that the income could properly be subject to tax in that State*”<sup>884</sup>. Tuttavia, ciò che merita maggiormente evidenziare è il riferimento operato dall’Organo di appello alla mera assoggettabilità a tassazione (“*could [...] be subject to tax*”) del reddito nello Stato estero. In altri termini, sulla base di quanto appena esposto, potrebbe sostenersi che una misura fiscale adottata da un Membro dell’OMC rientra nell’ambito applicativo del quinto periodo della nota n. 59 – e resta dunque estranea ai rimedi previsti dall’Accordo SCM per le sovvenzioni all’esportazione<sup>885</sup> – anche se il reddito oggetto della misura non è effettivamente assoggettato ad imposizione all’estero, essendo sufficiente che esso risulti meramente suscettibile di imposizione. In tal senso sembrerebbero deporre anche alcune ulteriori affermazioni dell’Organo di appello, secondo cui “*States may exempt income from taxation to avoid double taxation, irrespective of whether or not another State taxes the exempt income*” e, inoltre, “*measures falling under footnote 59 are not required to be perfectly tailored to the actual double tax burden*”<sup>886</sup>. In effetti, si tratta di un’interpretazione che, finora, gli organi dell’OMC hanno solo accennato<sup>887</sup>, ma che – laddove confermata in futuro – potrebbe dare luogo a rischi di aggiramento del divieto di sovvenzioni all’esportazione da parte dei Membri dell’OMC. Si pensi, in proposito, alle conseguenze che tale interpretazione potrebbe avere sulla compatibilità del c.d. «*tax sparing credit*»<sup>888</sup> con le

<sup>883</sup> La necessità che la misura abbia la specifica finalità di eliminare la doppia imposizione del reddito di fonte estera è stata chiaramente affermata dal *panel* nel par. 8.94 del rapporto relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*. In particolare, il *panel* ha sostenuto che “*the use of the term ‘to avoid’, rather than, for example, measures ‘that avoid’, indicates to us that the purpose of the measure (or at least one of its purposes) must be to avoid (i.e. ‘prevent’ or ‘obviate’) the double taxation of foreign-source income. Thus, the fact that a measure may incidentally prevent certain income from being subject to double taxation in a particular set of circumstances would not, in and of itself, be sufficient to bring the measure within the scope of footnote 59*”.

<sup>884</sup> Così il rapporto dell’Organo di appello relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, cit., par. 145.

<sup>885</sup> Come correttamente evidenzia l’Organo di appello ai parr. 129-132 del rapporto relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities* una misura rientrante nell’ambito della nota n. 59 può comunque continuare ad essere qualificata come sovvenzione ex art. 1 dell’Accordo SCM o, se del caso, come sovvenzione all’esportazione ex art. 3, par. 1, lett. a) dell’Accordo SCM. L’eccezione stabilita dalla nota n. 59 – sottolinea l’Organo di appello al par. 132 – opera sul piano procedimentale, nel senso che “*the fifth sentence of footnote 59 [...] constitutes an exception to the legal regime applicable to export subsidies under Article 3.1 (a) by explicitly providing that when a measure is taken to avoid the double taxation of foreign-source income, a Member is entitled to adopt it*”.

<sup>886</sup> Così il rapporto dell’Organo di appello relativo al caso *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Recourse to article 21.5 of the DSU by the European Communities*, cit., par. 146.

<sup>887</sup> Ciò in quanto nell’unico caso in cui la previsione del quinto periodo della nota n. 59 è venuta in rilievo (*i.e.* la più volte menzionata controversia relativa al regime *ETI*) la sua operatività è stata esclusa con riferimento non già all’assoggettamento ad imposizione all’estero del reddito, bensì in virtù dell’applicabilità del regime agevolativo anche a redditi di fonte interna.

<sup>888</sup> Si tratta, come noto, del credito d’imposta accordato in misura piena – e non limitato all’imposta effettivamente versata nello Stato estero – previsto, di solito, nelle convenzioni contro

previsioni recate dall'Accordo SCM. Alcuni autori <sup>889</sup> ritengono che tale particolare forma di credito per le imposte estere – laddove connessa all'esportazione di beni – possa costituire una sovvenzione vietata *ex art. 3, par. 1, lett. a)* dell'Accordo SCM e che, in proposito, non possa trovare applicazione l'eccezione stabilita dal quinto periodo della nota n. 59, in quanto il reddito non è stato assoggettato ad imposizione nello Stato della fonte e, conseguentemente, non può esservi alcuna doppia imposizione internazionale. Si tratta di un orientamento condivisibile, che interpreta in modo restrittivo l'eccezione posta dalla disposizione della nota n. 59, conferendo rilievo alla tassazione effettivamente applicata nello Stato della fonte e che, quindi, sottrae al regime delle sovvenzioni all'esportazione soltanto le misure che (e nei limiti in cui) eliminano un'effettiva doppia imposizione internazionale.

Tuttavia, facendo leva sui menzionati passaggi del rapporto dell'Organo di appello relativo al caso *ETI*, potrebbe anche argomentarsi in modo diverso. Se è vero, infatti, che possono inquadarsi tra le misure dirette a prevenire la doppia imposizione internazionale anche quelle aventi ad oggetto redditi meramente assoggettabili ad imposizione nello Stato della fonte, potrebbe sostenersi che tale assoggettabilità non sussiste solo nelle ipotesi in cui manchi un qualsivoglia collegamento con tale ultimo Stato <sup>890</sup> ovvero la potestà impositiva esclusiva sia attribuita su base convenzionale allo Stato della residenza. In linea generale, ciò non si verifica in relazione al *tax sparing credit*, atteso che, di norma, la tipologia di reddito di riferimento gode del trattamento di esenzione o di agevolazione in virtù di una previsione normativa puramente interna, restando salva la potestà impositiva dello Stato estero della fonte su base convenzionale. In questo senso – e, giova ribadire, con tutte le perplessità che tale interpretazione solleva – si potrebbe sostenere che il *tax sparing credit* rientri tra le misure dirette alla eliminazione della doppia imposizione internazionale e, dunque, non sia soggetto alla disciplina vincolistica prevista dall'Accordo SCM per le sovvenzioni all'esportazione.

Sempre nell'ambito dell'Allegato I dell'Accordo SCM rilevanza ai fini dell'imposizione diretta assume altresì la previsione recata dalla lettera f), in base

---

le doppie imposizioni concluse tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo in relazione ai cc.dd. «*passive income*», vale a dire dividendi, interessi e canoni.

<sup>889</sup> Vedi G. CAPPADONA, *WTO, GATT, Tax treaties and international taxation: the effects of their interactions and the possibilities of conflicts*, cit., p. 521-524; M. DALY, *The WTO and Direct Taxation*. Discussion Paper n. 9, Ginevra, 2005, p. 14-15 reperibile sul sito internet dell'OMC al seguente indirizzo: [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/discussion\\_papers\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/discussion_papers_e.htm)

m; O. FOLTYN, *The Exemption Method and Fictitious Tax Credit as a Prohibited Subsidy under WTO Law*, in AA.VV., *The Relevance of WTO Law for Tax Matters*, a cura di J. HERDIN-WINTER e I. HOFBAUER, Vienna, 2006, p. 388-390; R. LUJA, *The WTO Subsidies Regime: Are There Lessons to be learned from Recent EC State Aid Issues?*, cit., p. 103 e ss.; T. ROSEMBUJ, *La ayuda estatal en el sistema OMC*, in *Revista de la economia social y de la empresa*, 2006, fasc. n. 47, p. 27. In ogni caso tutti i citati autori evidenziano le notevoli difficoltà esistenti nella qualificazione del *tax sparing credit* come sussidio all'esportazione: è infatti piuttosto raro che questo sia connesso, anche indirettamente, all'esportazione di merci.

<sup>890</sup> Infatti, la mancanza di un collegamento di tipo economico tra il reddito ed il territorio dello Stato impositore dà luogo all'arbitrarietà dell'imposizione sotto il profilo del diritto internazionale. Vedi E. KEMMEREN, *Source of Income in Globalizing Economies: Overview of the Issues and a Plea for an Origin-Based Approach*, cit., p. 431; E. KEMMEREN, *Convenzioni sulla doppia tassazione basate sull'origine e neutralità delle importazioni*, cit., p. 83-85; R. S. J. MARTHA, *The Jurisdiction to Tax in International Law*, Deventer, 1989, p. 23-41.

alla quale si considerano sovvenzioni all'esportazione le deduzioni dalla base imponibile delle imposte dirette di carattere speciale, in quanto direttamente connesse all'esportazione o ai risultati ottenuti nelle esportazioni, aggiuntive rispetto a quelle concesse con riferimento alla produzione destinata al consumo interno <sup>891</sup>. Si tratta di una delle forme più «tradizionali» di sovvenzione all'esportazione, e che può esplicitarsi, ad esempio, nella possibilità per le imprese esportatrici di ammortizzare i beni utilizzati nel processo produttivo in misura maggiore rispetto a quanto ordinariamente consentito alle altre imprese. Nonostante questa semplicità strutturale, si tratta di una forma di sussidio alle esportazioni ancora piuttosto diffusa negli ordinamenti dei Membri dell'OMC, soprattutto tra i Paesi in via di sviluppo <sup>892</sup>.

IV.2.3.3. L'Accordo SCM, il contrasto delle *harmful tax competition practices* e la dialettica territorialità-universalità dell'imposizione. – Oltre a quanto appena detto, ci sembra che le previsioni dell'Accordo SCM possano assumere rilievo anche sotto il profilo più generale del contrasto delle *harmful tax competition practices*, tuttora esistenti nel contesto internazionale. Al riguardo, particolarmente significativi potrebbero essere quei regimi volti ad attrarre gli investimenti stranieri previsti da alcuni Stati extracomunitari <sup>893</sup> e, in particolare, dai cc.dd. «*production tax havens*» ed «*headquarters tax havens*» <sup>894</sup>.

Quanto ai primi, si tratta di quegli Stati extracomunitari che, pur prevedendo una tassazione più o meno gravosa per i soggetti residenti, stabiliscano regimi fiscali favorevoli diretti specificamente ad attrarre gli investimenti *in loco* da parte di soggetti non residenti. In questo senso, può dirsi che tali Stati pongano in essere pratiche di concorrenza fiscale sleale (ovvero di *harmful tax competition*); pratiche che, come noto, sono state e continuano ad essere oggetto di

---

<sup>891</sup> Così la lettera f) dell'Allegato I dell'Accordo SCM: “*The allowance of special deductions directly related to exports or export performance, over and above those granted in respect to production for domestic consumption, in the calculation of the base on which direct taxes are charged*”.

<sup>892</sup> Al riguardo vedi M. DALY, *The WTO and Direct Taxation*. Discussion Paper n. 9, cit., p. 13-14, che riferisce della diffusione di misure di questo tipo soprattutto negli ordinamenti dei Paesi asiatici e, in particolare, nel sistema tributario cinese. Quanto ai Paesi sviluppati facenti parte dell'OMC, tale forma di sovvenzione – nella sua struttura più elementare di maggiori deduzioni di componenti negativi di reddito accordate alle imprese esportatrici – non è ormai molto diffusa; tuttavia, non può escludersi che tali Paesi perseguano le medesime finalità tramite meccanismi più complessi e più difficili da individuare da parte degli altri Membri dell'OMC.

<sup>893</sup> Sembra, infatti, improbabile che regimi di questo tipo siano istituiti nel contesto comunitario e, più in generale, nell'ambito degli Stati membri dell'OCSE, atteso che sia le istituzioni comunitarie sia l'OCSE hanno avviato una intensa attività di contrasto di tali misure fiscali. Sul punto vedi anche la successiva nota n. 895.

<sup>894</sup> In questo senso si richiama un'autorevole dottrina statunitense (R. S. AVI-YONAH, *Globalization, tax competition, and the fiscal crisis of the welfare state*, cit., p. 1579-1597) che ha distinto – nell'ambito dei *tax havens* – tra *production tax havens*, *traditional tax havens* ed *headquarters tax havens*. Nei primi (*production tax havens*), a fronte di un'imposizione prevista in capo alla generalità dei soggetti, sono stabiliti specifici regimi di attrazione degli investimenti stranieri; nei secondi (*traditional tax havens*) un'imposizione è del tutto assente (ovvero è estremamente ridotta); i terzi (*headquarters tax havens*) prevedono regimi agevolativi specificamente volti ad attrarre la localizzazione della sede legale di società multinazionali straniere.

contrasto tanto a livello comunitario quanto nel contesto dell'OCSE<sup>895</sup>. Tali regimi, laddove mirino ad incentivare la produzione e lo scambio di beni, ben possono rientrare nell'ambito applicativo dell'Accordo SCM<sup>896</sup>, atteso che si tratta, di solito, di misure qualificabili come sovvenzioni all'esportazione, in quanto derogatorie rispetto all'imposizione applicata nei confronti della generalità dei contribuenti e che limitano ai mercati stranieri la commerciabilità dei beni prodotti grazie ad esse.

Quanto agli *headquarters tax havens*, è ben vero che i regimi volti ad attrarre la localizzazione della sede di società straniere attengono, di norma, al settore dei servizi, tuttavia anche tali misure possono, seppur indirettamente, incidere sugli scambi di beni, consentendo alle imprese beneficiarie della sovvenzione di vendere i relativi prodotti a prezzi comparativamente inferiori<sup>897</sup>.

---

<sup>895</sup> Per l'azione di contrasto alle pratiche di *harmful tax competition* in ambito comunitario vedi il codice di condotta contenuto nelle conclusioni del Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze dell'Unione europea del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale, in *G.U.C.E.* C 2 del 6 gennaio 1998, p. 1-6; per l'azione intrapresa dall'OCSE vedi il documento del 1998, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, reperibile sul sito *internet* dell'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico al seguente indirizzo: [http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en\\_2649\\_33745\\_1\\_119666\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_33745_1_119666_1_1_1,00.html). Tanto l'azione comunitaria quanto quella dell'OCSE hanno ottenuto notevole successo: per i risultati dell'azione comunitaria vedi i rapporti periodici al Consiglio dell'Unione europea del Gruppo «Codice di condotta», per i risultati dell'azione intrapresa dall'OCSE vedi il documento *The OECD's Project On Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries*, reperibile sul sito *internet* dell'organizzazione al seguente indirizzo: [http://www.oecd.org/document/31/0,2340,en\\_2649\\_33745\\_37446047\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/31/0,2340,en_2649_33745_37446047_1_1_1_1,00.html).

<sup>896</sup> Tale applicabilità è sostenuta, in particolare, da Reuven Avi-Yonah in diversi scritti. Vedi, in particolare, R. S. AVI-YONAH, *Tax, Trade, and Harmful Tax Competition: Reflections on the FSC Controversy*, cit., p. 2841 e ss.; R. S. AVI-YONAH, *Treating tax issues through trade regimes*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2000-2001, p. 1686-1688; J. SLEMROD – R. S. AVI-YONAH, *(How) Should Trade Agreements Deal With Income Tax Issues?*, in *Tax Law Review*, 2001-2002, p. 542-544; R. S. AVI-YONAH, *The WTO, Export Subsidies, and Tax Competition*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, cit., p. 115 e ss. A favore dell'applicabilità dell'Accordo SCM a pratiche di *harmful tax competition* vedi anche T. ROSEMBUJ, *La ayuda estatal en el sistema OMC*, cit., p. 19-30; T. ROSEMBUJ, *Los Impuestos y la Organización Mundial de Comercio*, Barcellona, 2007, p. 192-211 nonché T. ROSEMBUJ, *Taxes and the World Trade Organization*, cit., p. 363-365. Sottolinea una certa sovrapposizione tra le previsioni dell'Accordo SCM e l'attività di contrasto delle *harmful tax competition practices* portata avanti in sede OCSE anche Robert Green (vedi J. E. FARRELL, *The Effects of Global and Regional Trade Agreements on Domestic Tax Law and Bilateral Tax Conventions: Proceedings of a Seminar held at the 60th International Fiscal Association Congress*, in *Intertax*, 2007, p. 290-291), anche se evidenzia da un lato la limitazione del perimetro applicativo dell'Accordo SCM ai soli scambi di beni e, dall'altro lato, alcune criticità di carattere generale che potrebbero derivare da un maggiore coinvolgimento dell'OMC nelle problematiche fiscali; criticità che, peraltro, lo stesso Green aveva già più ampiamente espresso in R. GREEN, *Antilegalistic Approaches to Resolving Disputes Between Governments: A Comparison of the International Tax and Trade Regimes*, in *Yale Journal of International Law*, 1998, p. 79-139. Vedi anche L. LU, *WTO-Compatibility of Harmful Tax Practices*, in AA.VV., *The Relevance of WTO Law for Tax Matters*, cit., p. 391-408.

<sup>897</sup> A conferma di ciò si consideri l'approccio seguito dalla Commissione europea nella recente decisione del 13 febbraio 2007, n. C (2007) 411 (reperibile sul sito *internet* della Direzione generale Relazioni esterne della Commissione europea al seguente indirizzo [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/switzerland/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm)) concernente l'incompatibilità con l'Accordo tra la CEE e la Confederazione svizzera del 22 luglio 1972 di alcuni regimi fiscali svizzeri di esenzione dalle imposte cantonali e municipali diretti – in modo specifico, secondo la Commissione – ad attrarre la localizzazione in Svizzera di società straniere.



In questo senso, anche tali regimi potrebbero rientrare nell'ambito della disciplina vincolistica prevista per le sovvenzioni alle esportazioni<sup>898</sup>.

Nel quadro appena delineato l'Accordo SCM potrebbe costituire un valido supporto giuridico per conferire ulteriore vigore all'opera di contrasto delle misure di *harmful tax competition* intrapresa dall'OCSE, considerato, peraltro, che l'OMC possiede una *membership* assai più estesa rispetto all'OCSE<sup>899</sup> e, inoltre, che l'Accordo SCM – a differenza di quel che accade in ambito OCSE – costituisce un trattato internazionale vincolante per tutti i Membri. A tale ultimo proposito, occorre comunque tenere presente che eventuali azioni di contrasto dei predetti regimi potrebbero essere instaurate soltanto nei confronti di tutti i Paesi sviluppati e di quei Paesi in via di sviluppo che abbiano esaurito il periodo di deroga al divieto di sovvenzioni all'esportazione e che non abbiano eliminato i relativi regimi di incentivazione<sup>900</sup>.

---

Nonostante tali regimi non costituiscano un diretto incentivo alla produzione dei beni cui l'Accordo si applica (vedi l'art. 2 dell'Accordo stesso), la Commissione ha affermato che essi ben possono influenzare lo scambio di beni, in quanto “*they may affect cross-border prices in dealings between the European Community and the Swiss Federation*” (par. 54 della menzionata decisione). Peraltro, il contenuto della decisione della Commissione è stato valorizzato anche dall'Agenzia delle entrate, nella recente risoluzione n. 93/E del 10 maggio 2007. Per alcune considerazioni relative alla decisione sia consentito rinviare ad A. PERSIANI – F. RASI, *Gli aiuti di Stato allontanano Ue e Svizzera*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 maggio 2007, p. 23.

<sup>898</sup> Più problematico sembra, invece, l'inquadramento nell'ambito delle sovvenzioni all'esportazione delle misure di attrazione degli investimenti stranieri eventualmente adottate dai *traditional tax havens* (per l'inquadramento di tale concetto vedi la precedente nota n. 894): l'assenza *tout court* di imposizione potrebbe infatti rendere difficile la qualificazione della misura oggetto di esame come derogatoria e favorevole rispetto al regime generale.

<sup>899</sup> Il documento dell'OCSE *The OECD's Project On Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries* (vedi la precedente nota n. 895) rende noto che, al momento, sono membri dell'OCSE 30 Stati. Si è già detto (vedi la precedente nota n. 729), invece, che l'OMC conta ben 151 Membri.

<sup>900</sup> Abbiamo già accennato al trattamento differenziato e favorevole previsto dalla Parte VIII dell'Accordo SCM per i Paesi in via di sviluppo. Sembra ora opportuno illustrare meglio tale complesso regime, anche al fine di individuare in modo più preciso i soggetti nei cui confronti potrebbe contestarsi l'esistenza di misure di sovvenzionamento all'esportazione. L'art. 27, par. 2 dell'Accordo SCM prevede che il divieto di concedere sovvenzioni all'esportazione di cui all'art. 3, par. 1, lett. a) dell'Accordo stesso non si applichi a: (i) i Paesi Membri in via di sviluppo indicati nell'Allegato VII (che sono sia i 32 Paesi Membri dell'OMC facenti parte dell'elenco dei Paesi meno sviluppati designati dall'ONU sia quei Membri dell'OMC aventi un prodotto interno lordo *pro capite* inferiore a 1.000 dollari statunitensi annui); (ii) gli altri Paesi Membri in via di sviluppo per un periodo di otto anni dalla data di entrata in vigore dell'Accordo OMC. Tale ultima categoria di soggetti risulta piuttosto indefinita. Infatti, la qualificazione di «altro Paese Membro in via di sviluppo» è «autoattribuita» dagli stessi Membri che ritengano di essere tali e, se del caso, può essere contestata dagli altri Membri nelle singole occasioni di controversia. Quanto al periodo di otto anni entro il quale gli «altri Paesi Membri in via di sviluppo» avrebbero dovuto eliminare gradualmente le sovvenzioni all'esportazione, occorre evidenziare che esso è stato prorogato – *ex art. 27, par. 4 dell'Accordo SCM* e con le modalità stabilite dal documento del Comitato per le sovvenzioni e le misure compensative del 20 novembre 2001 *Procedures for extensions under article 27.4 for certain developing country members* (doc. G/SCM/39) – sostanzialmente fino al termine del 2007 e che, al momento, sono in corso dei negoziati per un'ulteriore (e ultima) proroga fino al 31 dicembre 2013 (vedi la bozza di decisione del Comitato per le sovvenzioni e le misure compensative del 17 luglio 2007 *Procedures for continuation of extensions pursuant to Article 27.4 of the SCM Agreement of the transition period under Article 27.2 (b) of the SCM Agreement for certain developing country members*, doc. G/SCM/120). I Membri dell'OMC che hanno beneficiato di queste proroghe sono 19 e sono elencati nel *World Trade Report 2006*, cit., p. 204;

Tra le forme di *harmful tax competition* rientrano anche quelle norme che, nel prevedere i criteri di determinazione dei prezzi relativi agli scambi di beni infragruppo, si discostano dal principio di *arm's length*<sup>901</sup>. In proposito, possono assumere rilievo i periodi secondo, terzo e quarto della nota n. 59 dell'Allegato I all'Accordo SCM. In particolare, nel secondo periodo si riafferma il principio di *arm's length*, nel senso che i prezzi dei beni oggetto di transazione tra imprese esportatrici ed acquirenti stranieri che siano controllati dalle prime o che siano soggetti al medesimo controllo dovrebbero corrispondere ai prezzi applicati tra imprese indipendenti. Inoltre, ogni Membro dell'OMC può richiamare l'attenzione di un altro Membro su quelle pratiche interne contrarie al predetto principio di *arm's length* e che si traducano in un risparmio significativo di imposte dirette nelle operazioni di esportazione. In tali circostanze, i Membri ricorrono, di norma, agli strumenti previsti da convenzioni bilaterali in vigore in materia fiscale ovvero da altri meccanismi previsti a livello internazionale, fermi restando i diritti e gli obblighi derivanti ai Membri dal *GATT*, ivi compreso il diritto di consultazione sopra menzionato<sup>902</sup>. Si tratta di previsioni che incidono sulle note problematiche del *transfer price*, che stanno assumendo sempre di più rilievo e dimensioni mondiali<sup>903</sup>. Al riguardo, ci sembra che le norme appena citate possano acquisire notevole importanza, atteso che esse ribadiscono il fondamentale principio di *arm's length* nel contesto di uno strumento che non solo è dotato di vincolatività

---

rapporto dal quale si ricava agevolmente che molti dei regimi «prorogati» hanno natura fiscale e riguardano, nello specifico, le imposte dirette applicate nei confronti delle imprese che operano nel settore dell'esportazione di beni. Ora, è evidente che laddove al termine del periodo di proroga i Membri dell'OMC interessati non eliminino le relative misure agevolative, queste ben potrebbero contrastare quali regimi di sovvenzione all'esportazione dagli altri Membri dell'OMC. Occorre comunque evidenziare che si tratta di una questione che si potrebbe porre, se del caso, solo tra alcuni anni (più precisamente al termine del 2015, dato che, in conformità all'art. 27, par. 4, ultimo periodo dell'Accordo SCM, l'eliminazione dei regimi agevolativi deve avvenire entro due anni dalla scadenza dell'ultimo termine autorizzato) e, in secondo luogo, che alcuni dei Membri dell'OMC che hanno beneficiato delle proroghe sembrano rientrare a pieno titolo tra i *traditional tax havens* (vedi la distinzione illustrata nella precedente nota n. 894), per i quali – come detto nella precedente nota n. 898 – non sembra agevole addivenire alla qualificazione della misura di favore come derogatoria rispetto al regime applicato nei confronti della generalità dei soggetti.

<sup>901</sup> A conferma della possibilità di qualificare le misure in questione come *harmful tax competition practices* vedi il codice di condotta approvato dal Consiglio dell'Unione europea (vedi la precedente nota n. 895) che indica tra i criteri di valutazione del carattere pregiudizievole delle misure proprio lo scostamento dai principi generalmente riconosciuti a livello internazionale in materia di *transfer price*.

<sup>902</sup> Così i periodi secondo, terzo e quarto della nota n. 59 alla lettera e) dell'Allegato I dell'Accordo SCM: “*The Members reaffirm the principle that prices for goods in transactions between exporting enterprises and foreign buyers under their or under the same control should for tax purposes be the prices which would be charged between independent enterprises acting at arm's length. Any Member may draw the attention of another Member to administrative or other practices which may contravene this principle and which result in a significant saving of direct taxes in export transactions. In such circumstances the Members shall normally attempt to resolve their differences using the facilities of existing bilateral tax treaties or other specific international mechanisms, without prejudice to the rights and obligations of Members under GATT 1994, including the right of consultation created in the preceding sentence*”.

<sup>903</sup> A conferma di ciò, secondo una recente statistica elaborata proprio dall'OMC, il 50 per cento degli scambi mondiali avviene con trasferimenti infragruppo e, dunque, comporta questioni di *transfer price*. Vedi A. CRISCIONE, *Più verifiche sul transfer price*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2006, p. 33, che sottolinea la dimensione mondiale delle questioni concernenti il *transfer price*.

giuridica ma che, come più volte detto, si estende a ben 151 Membri della Comunità internazionale. In questo senso, tali norme potrebbero costituire la base giuridica fondamentale per conferire ulteriore vigore al principio di *arm's lenght* a livello mondiale e per obbligare gli Stati che non vi si conformano ad adeguare i propri ordinamenti tributari<sup>904</sup>. Merita inoltre accennare ad un ulteriore profilo sotto cui le previsioni in tema di *transfer pricing* recate dalla nota n. 59 dell'Accordo SCM potrebbero venire in rilievo. Ci riferiamo all'orientamento di alcuni autori statunitensi che individuano nel principio di *arm's lenght* una consuetudine internazionale tributaria, in quanto tale vincolante per tutti gli Stati facenti parte della Comunità internazionale<sup>905</sup>. A tale interpretazione sono state mosse diverse critiche, fondate, in particolare, sulla circostanza che il principio di *arm's lenght* è stato affermato soprattutto in trattati internazionali di natura bilaterale<sup>906</sup>, in cui, peraltro, si conferisce al principio stesso valore meramente indicativo e non forza giuridicamente vincolante. In questo senso, si afferma che il principio di *arm's lenght* mancherebbe dell'*opinio iuris* necessaria per assurgere al rango di consuetudine internazionale<sup>907</sup>. Senza voler entrare nel merito della disputa, ci sembra che l'affermazione del principio di *arm's lenght* all'interno di un trattato multilaterale cui aderiscono la maggior parte degli Stati esistenti a livello mondiale – quale è l'Accordo SCM – rappresenti una circostanza comunque meritevole di considerazione, quantomeno quale possibile indice di un'*opinio iuris* in via di formazione a livello internazionale.

---

<sup>904</sup> Il principio di *arm's lenght* è comunemente accettato a livello internazionale (vedi Y. BRAUNER, *An international tax regime in crystallization: realities, experiences and opportunities*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2004, p. 551 secondo cui “*the arm's lenght standard is at the center of current consensus, with little resistance at the governmental level*”) e i pochi Stati che lo rifiutano rientrano tra i *tax havens*. È invece più frequente che il principio di *arm's lenght*, pur essendo applicato, non sia formalmente sancito in una norma tributaria interna (è il caso del Lussemburgo, in cui – come conferma A. STEICHEN, *Précis de droit fiscal de l'entreprise*, Lussemburgo, 2004, p. 416-417 – le autorità fiscali applicano l'*arm's lenght standard* sulla base delle norme delle convenzioni internazionali) ovvero che Stati che normalmente prevedono ed applicano tale principio approvino, quale forma di agevolazione, regimi da esso difforni, restringendo l'accesso a questi ultimi solo a determinati tipi di imprese. In questo senso, può essere interessante rilevare che nel corso della più volte citata controversia relativa al regime *FSC* la CE aveva sostenuto che tale regime contrastasse, tra l'altro, anche con il principio della determinazione *at arm's lenght* del prezzo dei beni esportati. Tuttavia, il *panel* ha deciso di non analizzare questo ulteriore possibile profilo di incompatibilità tra la disciplina statunitense e l'Accordo SCM.

<sup>905</sup> Vedi soprattutto C. THOMAS, *Customary International Law and State Taxation of Corporate Income: The Case for the Separate Accounting Method*, in *Berkeley Journal of International Law*, 1996, p. 99-136 che, pur affrontando il tema ai fini del rapporto tra norme federali e norme statali nel sistema statunitense, giunge comunque a qualificare il principio di *arm's lenght* come consuetudine internazionale. Vedi anche – seppur in senso più dubitativo – R. S. AVI-YONAH, *International Tax as International Law*, in *Tax Law Review*, 2003-2004, p. 496-501.

<sup>906</sup> In proposito assumono rilievo le previsioni recate dagli articoli 9 dei diversi modelli di convenzione contro le doppie imposizioni (Modello OCSE, Modello delle Nazioni Unite, Modello statunitense). Rinviamo, per tutti, alla dettagliata analisi di K. VOGEL, *On Double Taxation Conventions*, Londra, 1997, p. 510-559.

<sup>907</sup> Vedi, in particolare, B. D. LEPARD, *Is the United States Obligated to Drive on the Right? A Multidisciplinary Inquiry Into the Normative Authority of Contemporary International Law Using the Arm's Lenght Standard as a Case Study*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1999, p. 43-180, in particolare p. 154-175.

Da ultimo, merita accennare ad una critica che è stata spesso rivolta alle previsioni OMC in materia di sovvenzioni pubbliche ed all'interpretazione che di esse è stata fornita nei diversi rapporti relativi ai regimi *FSC* ed *ETI*. La dottrina, soprattutto statunitense<sup>908</sup>, ha affermato che l'Accordo SCM tende a privilegiare sistemi impositivi basati sul principio di territorialità a scapito di quelli fondati sul principio dell'universalità. Ciò in quanto, si sostiene, la qualificazione come sovvenzione delle misure di incentivazione alle esportazioni dipende, in sostanza, dal trattamento riservato agli altri redditi di fonte estera e, in particolare, dalla circostanza che questi siano o meno assoggettati ad imposizione. Si tratta di un'osservazione che, in effetti, pone in luce un aspetto critico della disciplina OMC in materia di sovvenzioni pubbliche, ma che, tuttavia, non sembra condivisibile. È ben vero, infatti, che la qualificazione di una misura come sovvenzione – presupponendo un confronto con fattispecie simili sotto il profilo soggettivo ed oggettivo – comporta la necessità di paragonare la fattispecie rientrante nell'ambito di applicazione della norma agevolativa oggetto di esame con una fattispecie simile. Ed è altresì indiscutibile che tale confronto coinvolge spesso il regime riservato ai redditi di fonte estera, come avvenuto nelle controversie relative ai regimi *FSC* ed *ETI*. Tuttavia, ciò è dovuto alla stessa struttura dell'Accordo SCM, imperniata su un divieto rigido soprattutto delle sovvenzioni alle esportazioni; sovvenzioni che, di norma, sono attuate mediante una «detassazione» del reddito di fonte estera e che, pertanto, devono essere confrontate – ai fini dell'accertamento del carattere derogatorio – con il regime generalmente riservato ai redditi di fonte estera percepiti dalla medesima tipologia di soggetti che fruisce dell'agevolazione. In altri termini, è ben vero che un sistema impositivo che assoggetta a tassazione i redditi derivanti da fattispecie transnazionali in base al principio di territorialità ha maggiori probabilità di risultare in linea con le prescrizioni OMC rispetto ad un sistema fondato sul principio di universalità; tuttavia, ciò è dovuto alla struttura generale del sistema tributario ed ai relativi principi informativi scelti dal legislatore nazionale e non sindacabili dagli organi dell'OMC. Del resto, in un sistema fondato sul principio di territorialità le esportazioni non possono, per definizione, godere di alcun trattamento differenziato (e, quindi, di alcuna agevolazione) rispetto ai redditi di fonte estera, per la semplice ragione che tutti questi redditi non sono assoggettati a tassazione nello Stato di residenza del percettore. Diversa sarebbe la situazione laddove l'agevolazione alle esportazioni operasse in relazione ai redditi di fonte interna prodotti dalle imprese esportatrici: in tal caso, ferma restando l'integrazione degli altri requisiti, si potrebbe configurare una sovvenzione all'esportazione. Conferma, questa, che anche un sistema basato sul principio di territorialità potrebbe contenere previsioni contrastanti con le norme degli accordi OMC.

Volendo trarre dalle conclusioni in punto di rilevanza ai fini fiscali delle previsioni dell'Accordo SCM, occorre rilevare come tali previsioni ben siano in grado di limitare la concessione di sovvenzioni aventi natura tributaria e relative, in particolare, all'area dell'imposizione diretta. Tuttavia, i criteri finora elaborati per la qualificazione delle misure esaminate come sovvenzioni hanno concentrato l'attenzione quasi esclusivamente sull'elemento strutturale della norma

---

<sup>908</sup> Vedi, per tutti, R. E. HUDEC, *Industrial Subsidies: Tax Treatment of "Foreign Sales Corporations"*, cit., p. 190.

agevolativa, trascurando, al contrario, l'elemento funzionale del regime; elemento che – se adeguatamente valorizzato – permetterebbe anche di inquadrare il regime stesso nel più ampio contesto dei principi ispiratori del sistema tributario del Membro dell'OMC di riferimento. Abbiamo evidenziato, inoltre, il diverso approccio che l'Accordo SCM e la normativa comunitaria adottano quanto al requisito della specificità e, in particolare, della specificità di tipo territoriale. Infine, abbiamo analizzato le possibili applicazioni concrete delle norme dell'Accordo SCM nell'ambito dell'imposizione diretta, sottolineando come esse possano rivelarsi utili al fine di contrastare le pratiche di concorrenza fiscale sleale tuttora presenti<sup>909</sup> e di favorire la diffusione e l'effettiva applicazione del principio di *arm's lenght*.

In prospettiva futura, merita ribadire la necessità che i Membri dell'OMC raggiungano quanto prima un accordo in materia di sovvenzioni concesse nel settore degli scambi di servizi, ciò che potrebbe avvenire assumendo quale riferimento le norme dell'Accordo SCM<sup>910</sup>. Da un'eventuale disciplina delle sovvenzioni statali attinenti ai servizi nascerebbero, peraltro, interrelazioni ancor più strette tra sistemi tributari statali e norme OMC, dato il sempre maggior peso che gli scambi di servizi assumono all'interno della normazione statale, ivi compresa quella fiscale. Non può tuttavia non evidenziarsi come tale più estesa applicazione della normativa di contrasto alle sovvenzioni pubbliche presupponga un minor grado di politicizzazione – ed un correlativo maggior peso degli aspetti più propriamente giuridici – dei rapporti tra i Membri dell'OMC, ciò che sembra di difficile realizzazione, quantomeno nel futuro più immediato.

---

<sup>909</sup> A tale proposito merita ribadire l'importanza della recente decisione della Commissione che qualifica come aiuti di Stato alcuni regimi fiscali svizzeri (vedi la precedente nota n. 897). Tale decisione, infatti, potrebbe segnare il percorso verso una sempre maggiore applicazione di accordi relativi al commercio di beni – quali sono, ricordiamo, sia l'Accordo tra la CEE e la Confederazione svizzera del 1972 cui si fa riferimento nella decisione sia l'Accordo SCM in commento – anche in ambito fiscale e, in particolare, nel contrasto delle *harmful tax competition practices*.

<sup>910</sup> Al riguardo, merita ricordare che nel documento del 5 febbraio 1997 del *Working Party on GATS Rules* (doc. S/WPGR/W/16) i Membri dell'OMC hanno affermato che “*the definition of subsidy contained in Article 1 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties would serve as a basis for the working definition*”. Sulla base della nozione di sovvenzione stabilita dall'Accordo SCM nell'ambito del *Working Party on GATS Rules* è stata condotta un'analisi degli ordinamenti interni di circa metà dei Membri dell'OMC; analisi dalla quale è emerso che le sovvenzioni alla produzione di servizi si concentrano, in particolare, nei settori del turismo, della finanza, dei prodotti audiovisivi e dei trasporti (vedi al riguardo i documenti S/WPGR/W/25 del 26 gennaio 1998, S/WPGR/W/25/Add.1 del 29 maggio 2000 e S/WPGR/W/25/Add.2 del 12 dicembre 2000). Anche nella decisione del Consiglio Generale dell'OMC del 31 luglio 2004 relativa al “*Doha Work Programme*” (doc. WT/GC/W/535) si afferma – nell'*Annex C*, lett. e) – che “*Members must intensify their efforts to conclude the negotiations on rule-making under GATS Articles [...] XV in accordance with their respective mandates and deadlines*”.



## V CAPITOLO

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce di quanto sin qui esposto, possono svolgersi alcune brevi considerazioni di sintesi e di prospettiva sul rapporto tra imposizione sul reddito delle società e diritto comunitario da un lato e accordi sul commercio internazionale dall'altro lato.

Si è sottolineato come, nel contesto comunitario, la fiscalità rivesta un ruolo meramente strumentale e le istituzioni di riferimento si interessino del fenomeno tributario solo allorché e nella misura in cui questo possa costituire un ostacolo per il perseguimento degli obiettivi comunitari cc.dd. «intermedi», vale a dire il corretto funzionamento del mercato comune e dell'unione economica e monetaria. Del resto, è proprio la considerazione del momento impositivo in un'ottica di mero fattore distorsivo dell'assetto concorrenziale del mercato europeo dei fattori produttivi che spiega la diversità del ruolo – e, in una certa misura, anche degli esiti – delle azioni di integrazione c.d. «positiva» nelle aree, rispettivamente, dell'imposizione indiretta e diretta.

Nel contesto delle imposte indirette, da sempre connotate da un legame più stretto con la circolazione dei fattori di produzione e, in particolare, con quello – le merci – che tra tali fattori tuttora riveste un ruolo centrale nella complessiva sistemazione comunitaria<sup>911</sup>, le azioni cc.dd. «positive» delle istituzioni comunitarie hanno raggiunto risultati significativi, seppur diversi in ragione delle imposte di volta in volta rilevanti. Si è evidenziato, infatti, come a fronte di un vero e proprio trasferimento di sovranità impositiva dalle istituzioni statali a quelle comunitarie realizzatosi in materia doganale<sup>912</sup>, si sia assistito in altri ambiti ad una mera azione di armonizzazione delle legislazioni nazionali; azione, peraltro, ora più ora meno incisiva. In particolare, si è sottolineato come a fronte di un'azione di armonizzazione di carattere, per così dire, frammentario nel settore delle accise – azione limitata alle concrete modalità di tassazione di alcuni prodotti e, comunque, non incidente, in linea di principio, sulla potestà tributaria statale di mantenere o istituire ulteriori imposte ispirate al modello dell'imposta speciale sul consumo<sup>913</sup> – vi siano state aree dell'imposizione indiretta – e il riferimento è, in special modo, all'imposizione generale sui consumi – in cui le azioni positive delle istituzioni comunitarie hanno avuto carattere integrale, investendo, già *ab origine*, il modello di imposizione (all'epoca, cumulativa a cascata) e concentrando la propria attenzione anzitutto sulla definizione di un modello di imposta *ex se* non in grado di creare distorsioni alla concorrenza e alla libera circolazione delle merci e dei servizi<sup>914</sup>.

---

<sup>911</sup> A conferma di ciò, vedi quanto esposto sia nel precedente par. I.4.2 in punto di evoluzione dell'interpretazione giurisprudenziale delle disposizioni attinenti alle libertà fondamentali, sia nel precedente par. III.3.1 in tema di maggiore incisività della libera circolazione delle merci su fattispecie di carattere puramente interno ovvero riguardanti i rapporti con i Paesi extracomunitari.

<sup>912</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. I.5.1.

<sup>913</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. I.5.2.

<sup>914</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. I.5.2.

Nell'ambito delle imposte dirette, si è avuto modo di constatare come l'integrazione c.d. «negativa» abbia assunto un ruolo sempre predominante<sup>915</sup>, anche in ragione dei vincoli particolarmente stringenti posti dalle norme del Trattato CE alle azioni positive. In particolare, nell'ambito dell'integrazione positiva si è assistito, nel corso del tempo, ad un mutamento dell'atteggiamento delle istituzioni comunitarie: a fronte di una prima fase del processo di integrazione europea in cui la progressiva e costante affermazione del ruolo della CEE nel contesto dell'imposizione indiretta aveva incoraggiato i tentativi di azioni simili anche nella limitrofa area delle imposte dirette, la Commissione, a partire dal 1990, ha dovuto prendere atto dell'impossibilità di procedere sulla strada dell'armonizzazione di tali ultime forme di imposizione – e, per quanto qui interessa, in particolare dell'imposizione sui redditi societari – strada che, come ampiamente esposto, non aveva, fino a quel momento, portato ad alcun risultato concreto. Del resto, quanto rilevato da ultimo risulta particolarmente evidente nello specifico ambito dell'integrazione tra imposta sui redditi societari ed imposizione personale sui soci, in cui i lunghi studi e colloqui prodromici alla messa a punto del progetto di direttiva del 1975, seppur rilevanti quanto all'approfondimento delle analisi condotte, non sono riusciti a creare quel consenso tra gli Stati membri verso un unico modello di integrazione delle predette imposte necessario e sufficiente per addivenire all'approvazione della stessa proposta di direttiva; proposta che, giova rilevare, si fondava su una forma di integrazione – quella basata sul metodo dell'imputazione – che, fino a tempi assai recenti, è stata adottata da tutti i maggiori Stati dell'area europea<sup>916</sup>.

Come accennato, a partire dagli inizi degli anni Novanta, le istituzioni comunitarie hanno mutato il proprio atteggiamento nei confronti delle tematiche più rilevanti della fiscalità diretta – e societaria in particolare –, differenziandolo, quindi, da quello adottato nell'area dell'imposizione indiretta, in cui è rimasta sostanzialmente ferma la preferenza per soluzioni armonizzate. In particolare, in una prima fase la Commissione europea ha deciso di concentrare la propria attenzione su singoli aspetti della fiscalità diretta e, in particolare, sulle distorsioni connesse ad operazioni aventi una dimensione transfrontaliera, ciò che, come ampiamente esposto, ha condotto all'approvazione delle importanti direttive del 1990 in tema di fiscalità delle operazioni straordinarie transfrontaliere e di regime fiscale dei dividendi distribuiti tra società cc.dd. «madri» e società cc.dd. «figlie», oltre che della convenzione attinente ai cc.dd. «*corresponding adjustments*» derivanti dall'applicazione delle norme in tema di *transfer pricing*. Peraltro, come rilevato in precedenza<sup>917</sup>, si è trattato di un «mutamento di rotta» che, pur avendo prodotto risultati immediati, ha rivelato, nel medio periodo, una sua intrinseca debolezza ed una scarsa incisività sulla tradizionale (e gelosamente difesa) sovranità degli Stati membri in tema di fiscalità diretta. È proprio in quest'ottica che si inquadra l'ulteriore passaggio dal c.d. «*piecemeal approach*» al c.d. «*global approach*»: si delineano in modo più preciso le nuove linee di fondo

<sup>915</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. I.4.2.

<sup>916</sup> Sugli studi prodromici alla proposta di direttiva del 1975, sui contenuti della proposta medesima e sulle ragioni sottese alla sua mancata approvazione – ragioni che, come detto nel testo, trascendono la condivisibilità del modello di integrazione proposto – vedi più ampiamente il precedente par. II.3.1.

<sup>917</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. I.5.3.



dell'intervento comunitario in materia fiscale, rivolto non più ad un'armonizzazione delle legislazioni nazionali in chiave di mera limitazione della sovranità tributaria degli Stati membri, ma ad un coordinamento dei diversi sistemi fiscali teso alla stabilizzazione del relativo gettito e ad impedire forme di concorrenza sleale sul piano fiscale. Ed è proprio il contrasto delle misure di *harmful tax competition* il carattere che ha maggiormente contraddistinto l'attività portata avanti negli ultimi anni dall'Esecutivo comunitario: la circostanza che si sia trattato di azioni indirizzate non più alla sola limitazione delle sovranità fiscali nazionali, ma, quantomeno in alcuni casi, al rafforzamento dell'esercizio delle sovranità medesime ed alla protezione dell'interesse di quegli Stati membri aventi sistemi di fiscalità diretta tradizionalmente più gravosi <sup>918</sup> ha fatto sì che l'azione della Commissione europea potesse essere più incisiva. In quest'ottica, a nostro avviso, si inquadra l'utilizzo da parte della stessa Commissione dei penetranti poteri ad essa attribuiti in materia di aiuti di Stato al fine di contrastare i regimi considerati di concorrenza fiscale dannosa; utilizzo che, pur non avendo mancato di sollevare riserve da parte di alcuni Stati membri <sup>919</sup>, è stato possibile proprio in virtù di una certa coincidenza delle finalità perseguite dalla Commissione rispetto a quelle degli Stati membri. Ed è proprio questo il maggior cambiamento delle linee di fondo dell'azione comunitaria nell'area della fiscalità diretta: a fronte, infatti, di azioni più risalenti orientate unicamente verso obiettivi di armonizzazione, che, in quanto tali, tendevano ad incidere in senso privativo sulle sfere di sovranità nazionali – e che, per questo motivo, non hanno prodotto risultati apprezzabili – le azioni più recenti delle istituzioni comunitarie sembrano orientate verso una (almeno parziale) coincidenza degli obiettivi e degli interessi comunitari e statali, ciò che sta consentendo una progressiva affermazione dell'attività di coordinamento delle politiche fiscali. Tale comunanza di interessi tra l'azione delle istituzioni comunitarie e quelle dei governi nazionali ben può cogliersi, ad esempio, nelle più recenti iniziative della Commissione europea, sol che si pensi al recente approccio comune adottato in tema di clausole generali antielusivo <sup>920</sup>, argomento che ben coniuga da un lato le esigenze statali di stabilizzazione (e, se possibile, di incremento) del gettito tributario e, dall'altro lato, le preoccupazioni delle istituzioni comunitarie che l'applicazione più o meno stringente delle predette clausole possa rappresentare uno strumento di (*harmful tax competition*).

Ad un contemperamento delle istanze nazionali in punto di sovranità nella manovra della leva tributaria e delle esigenze comunitarie di preservazione e, se possibile, di promozione del corretto funzionamento del mercato comune secondo assetti concorrenziali si assiste anche nelle pronunce più recenti della Corte di giustizia e, più in generale, nell'ambito dell'attività di integrazione c.d. «negativa». In particolare, si è rilevato come a fronte di una prima fase della giurisprudenza comunitaria in tema di fiscalità diretta orientata a conferire una

---

<sup>918</sup> Strumentali, tendenzialmente, alla messa a disposizione dei cittadini di maggiori e/o migliori servizi pubblici.

<sup>919</sup> Vedi, al riguardo, quanto precisato nella precedente nota n. 607.

<sup>920</sup> Vedi, al riguardo, il recente documento COM (2007) 785 def., del 10 dicembre 2007, *Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – L'applicazione di misure antiabuso nel settore dell'imposizione diretta all'interno dell'UE e nei confronti dei paesi terzi*.

netta prevalenza alle esigenze di instaurazione e corretto funzionamento del mercato comune e, perciò, poco incline a consentire agli Stati membri l'adozione o il mantenimento di regimi fiscali discriminatori o restrittivi in virtù di motivazioni *lato sensu* riconducibili all'interesse fiscale nazionale<sup>921</sup>, più recentemente si stia assistendo ad orientamenti giurisprudenziali maggiormente inclini a dare ingresso proprio a tali ultime motivazioni, in una sorta di bilanciamento degli interessi comunitari e nazionali che tende a connotare – e, va detto, in modo non del tutto condivisibile – l'azione della Corte di giustizia in senso più spiccatamente politico<sup>922</sup>. Si tratta di un mutamento di rotta ben percepibile a partire dalla recente sentenza *Marks & Spencer*<sup>923</sup> e che sembra riconducibile ad una pluralità di fattori. Anzitutto, occorre rilevare che nelle fattispecie più recentemente sottoposte all'attenzione della Corte di giustizia l'accertamento dell'eventuale carattere discriminatorio o restrittivo delle misure nazionali sta progressivamente divenendo sempre più difficile: a motivo, appunto, dell'integrazione negativa seguita alle importanti pronunce della prima fase della giurisprudenza comunitaria, molti Stati membri e, in particolare, le istituzioni titolari dei relativi poteri legislativi hanno progressivamente assunto, nel concreto esercizio di tali poteri, un atteggiamento sempre più rispettoso del principio di non discriminazione – ivi compresa la sua più recente declinazione quale principio di non restrizione – che fonda la sistematica dei trattati comunitari<sup>924</sup>. In secondo luogo, la Corte di giustizia non ha trascurato – né, sotto un profilo generale di costruzione e sviluppo coerente del processo di integrazione europea, avrebbe potuto farlo – il mutamento di rotta da parte delle istituzioni comunitarie di cui si è detto nell'ambito dell'integrazione positiva. Come detto, il passaggio al *global approach* ha segnato la fine di azioni meramente «privative» e delimitative delle sovranità fiscali nazionali, assistendosi, viceversa e sempre più frequentemente, ad una (quantomeno parziale) comunanza di interessi ed obiettivi tra Stati membri ed istituzioni comunitarie. Ed è evidente come anche gli organi giurisdizionali non potessero completamente ignorare tale rinnovata «collaborazione» tra gli attori principali della scena comunitaria e, più in generale, la mutata prospettiva adottata dall'Esecutivo europeo, posto l'obiettivo – comune tanto alla Commissione quanto alla Corte di giustizia – della garanzia del corretto funzionamento del mercato comune e dell'unione economica e monetaria. Un ulteriore – ma non meno importante – argomento che sembra aver spinto i giudici comunitari a prestare maggiore considerazione verso le esigenze statali di protezione degli interessi fiscali nazionali sembra individuabile nella soddisfazione, da parte della medesima Corte di giustizia, di un comprensibile istinto di autoconservazione. In

---

<sup>921</sup> In questo senso, si esprime, condivisibilmente, G. BIZIOLI, *Balancing the Fundamental Freedoms and Tax Sovereignty: Some Thoughts on Recent ECJ Case Law on Direct Taxation*, in *European Taxation*, 2008, p. 139 e ss.

<sup>922</sup> Vedi, *ex multis*, T. GEORGOPOULOS, *Le rôle créatif du juge communautaire en matière de fiscalité directe*, cit., p. 61-80.

<sup>923</sup> Si tratta, in particolare, della sentenza del 13 dicembre 2005, relativa alla causa C-446/03, *Marks & Spencer*.

<sup>924</sup> Con una locuzione anglosassone, si potrebbe affermare che l'esercizio dei poteri legislativi nazionali sta progressivamente divenendo «*EC compliant*». In ogni caso, anche qualora i legislatori nazionali intendano effettivamente prevedere trattamenti discriminatori o restrittivi, ciò fanno in modo sempre più latente e, per così dire, «raffinato», ciò che ne rende più difficile il relativo accertamento.

termini più chiari, il «mutamento di rotta» deve probabilmente collegarsi anche a quelle ipotesi di riforma dei trattati comunitari adombrate – o, forse, sarebbe meglio dire minacciate – da alcuni Stati membri che, data la sempre maggiore incisività delle pronunce giurisdizionali comunitarie rispetto alle sovranità fiscali nazionali, erano giunti a proporre l'eliminazione di qualsiasi competenza della stessa Corte in materia tributaria <sup>925</sup>.

Proprio a tali rinnovate forme di bilanciamento degli interessi fiscali degli Stati membri da un lato e dei valori liberisti sottesi alla sistematica comunitaria dall'altro lato deve, a nostro avviso, ricondursi il percorso evolutivo della giurisprudenza comunitaria in tema di regime fiscale dei flussi di dividendi intracomunitari. Si è infatti rilevato come la Corte di giustizia sia ormai giunta a precisare, in modo più consapevole rispetto al passato, i contenuti del vincolo derivante dalle norme in tema di libertà fondamentali ai legislatori nazionali responsabili di modellare le forme di integrazione tra l'imposta sui redditi societari e l'imposta sui redditi personali dei soci. In particolare, si è evidenziato come la giurisprudenza comunitaria abbia ormai operato, con riferimento alla potestà impositiva riconosciuta allo Stato tanto della fonte dei dividendi quanto di residenza dell'azionista, un inscindibile collegamento tra *an* e *quomodo* dell'esercizio della potestà impositiva: le libertà comunitarie, lungi dall'incidere e dal condizionare le scelte statali relative all'esercizio o meno della potestà impositiva, intervengono, per così dire, solo in seconda battuta, solo allorché, cioè, lo Stato – sia esso della fonte dei dividendi ovvero di residenza dell'azionista – abbia deciso quali persone fisiche e/o giuridiche assoggettare alla propria potestà impositiva. La necessità per i giudici comunitari di operare un bilanciamento tra interessi di matrice statale e principi sostenuti dalle istituzioni comunitarie emerge in modo probabilmente ancor più chiaro se si pone mente a quell'approccio – da noi definito finalistico – che si sta progressivamente affermando con riferimento alla (ir)rilevanza delle discriminazioni di trattamento ed alle restrizioni di carattere procedimentale e/o probatorio <sup>926</sup>. In particolare, si è evidenziato come, nello specifico ambito del regime fiscale dei dividendi societari, qualora l'obiettivo della normativa interna sia l'attenuazione della doppia imposizione economica sugli utili societari, ciò che rileva, agli occhi dei giudici comunitari, è che il raggiungimento di tale obiettivo venga garantito nei confronti tanto degli azionisti che percepiscono dividendi di fonte interna, quanto di quelli che ricevono dividendi di fonte estera, non assumendo rilievo le disparità di trattamento eventualmente conseguenti alla decisione da parte dello Stato membro di residenza degli azionisti di perseguire il predetto obiettivo mediante forme diverse di integrazione dell'imposta sulle società e dell'imposta personale sui soci. Come si è sottolineato, si tratta di un orientamento che sembra deporre in favore di una portata recessiva, quantomeno nello specifico contesto dell'imposizione degli utili societari, del fondamentale principio di proporzionalità, costituente l'unico vero «argine comunitario» ad eventuali disparità di trattamento di carattere procedimentale e/o probatorio <sup>927</sup>.

---

<sup>925</sup> Al riguardo, vedi G. MELIS, voce *Coordinamento fiscale nell'Unione europea*, cit., p. 406.

<sup>926</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. II.3.3.1.

<sup>927</sup> Sul punto, vedi anche la precedente nota n. 421.

Tuttavia, si tratta comunque di valutazioni che i giudici comunitari compiono nell'ottica di un'unica giurisdizione fiscale. Come si è rilevato con riferimento al peculiare ruolo attualmente rivestito dalle convenzioni internazionali nell'ambito dell'accertamento delle restrizioni di natura fiscale, le valutazioni svolte dai giudici comunitari si pongono nell'ottica di un'unica giurisdizione fiscale e non già nella prospettiva di un vero mercato interno e di un effettivo mutuo riconoscimento dei diversi sistemi fiscali nazionali; ottica che, in alcuni casi – e il riferimento è, in particolare, al ruolo delle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni – ha dato luogo, allo stato, ad un peculiare (ed opinabile) funzionamento unidirezionale delle convenzioni stesse, rilevanti solo ai fini dell'eliminazione di una restrizione fiscale e non anche in grado di fondare differenze di trattamento tra soggetti che esercitano o meno una delle libertà fondamentali rilevanti in ottica comunitaria<sup>928</sup>.

Del pari, suscita perplessità la differente portata che i giudici comunitari hanno riconosciuto alle diverse libertà fondamentali con riferimento alle fattispecie puramente interne. Si tratta, come rilevato in precedenza<sup>929</sup>, di un indirizzo giurisprudenziale da cui deriva un carattere «asimmetrico» del vincolo posto all'autonomia tributaria degli enti territoriali substatali; vincolo che assume contenuto più incisivo qualora si tratti di garantire la libera circolazione delle merci all'interno del territorio statale e che, invece, appare più incerto – e, in questo senso, meno consono alla costruzione di un vero mercato comune – qualora la «compatibilità» comunitaria della normativa tributaria adottata dal livello di governo sub statale sia vagliata in base alle altre libertà fondamentali previste dal Trattato CE. A ciò si aggiunga, come si è rilevato in precedenza<sup>930</sup>, che la libertà di circolazione delle merci risulta, allo stato, l'unica libertà applicabile allo stesso modo e con pari efficacia tanto all'interno quanto all'esterno dell'area comunitaria.

Si tratta, a ben vedere, di orientamenti che trovano spiegazione nell'attuale fase di «stallo» del processo di integrazione europea, sospeso tra la difesa dei raggiunti obiettivi intermedi del mercato comune e dell'unione economica e monetaria e le remore, più o meno esplicite, verso la creazione di una vera unione politica. A nostro avviso, sono proprio le opposizioni che diversi Stati membri dell'UE – e il riferimento è non solo alle (storicamente «euroscettiche») istituzioni inglesi, ma anche a Stati recentemente entrati nella *membership* dell'UE e che non sembrano animati da un vero spirito europeo<sup>931</sup> – stanno mostrando verso un ulteriore progresso della costruzione comunitaria che fonda le predette incertezze (anche) da parte degli organi giurisdizionali comunitari, che possono, tutt'al più, rivestire un ruolo propulsivo verso l'integrazione comunitaria, ma non possono certamente svolgere compiti che necessitano di un rilevante consenso politico.

---

<sup>928</sup> Per una serrata critica dell'approccio della Corte di giustizia in tema di regime fiscale dei dividendi, ritenuto poco coerente con un ottica da vero mercato comune, vedi il recente contributo degli autorevoli professori statunitensi M. J. GRAETZ – A. C. WARREN Jr., *Dividend taxation in Europe: when the ECJ makes tax policy*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1577-1623.

<sup>929</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. III.3.1.

<sup>930</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. III.3.1.

<sup>931</sup> Il riferimento è, evidentemente, alla Polonia, i cui rappresentanti politici hanno sollevato non pochi ostacoli nel corso del recente negoziato conclusosi con la firma del Trattato di Lisbona.

Come si è evidenziato <sup>932</sup>, tuttavia, tale «stallo» del processo di integrazione comunitaria non sembra poter giovare a nessuno dei protagonisti della scena europea <sup>933</sup>. Certamente non giova ai cittadini, che, allo stato, sembrano vedere l'Europa più come una costosa sovrastruttura che come un reale soggetto politico in grado di proteggere e garantire i loro diritti, certamente non giova agli enti territoriali substatali che, nonostante alcuni recenti e positivi sviluppi, faticano ad entrare a pieno titolo nel processo decisionale delle politiche comunitarie. Tale situazione può giovare agli Stati membri ed ai relativi governi, preoccupati dalle eventuali ed ulteriori erosioni di sovranità che deriverebbero da un rafforzamento (*rectius*, dalla creazione di un vero e forte) soggetto politico europeo. Tuttavia, si è evidenziato come tale «giovanimento» sia solo di breve periodo, posto che, a lungo termine, ciò potrebbe produrre un inarrestabile declino della forza rappresentativa delle istituzioni comunitarie sui più ampi scenari politici ed economici internazionali. Di qui, allora, la necessità di accelerare il processo di integrazione europea e di imprimere ad esso una precisa direzione politica; accelerazione e spinta che, come sopra evidenziato <sup>934</sup>, ben potrebbero venire dagli enti territoriali substatali, istituzioni intermedie sufficientemente vicine alle esigenze democratiche dei cittadini e, al contempo, soggetti che potrebbero giovare di un rafforzamento del ruolo politico delle istituzioni comunitarie in chiave di maggiore autonomia dai livelli di governo centrali dei relativi Stati membri. In sostanza, l'attuale situazione di «stallo» dell'integrazione comunitaria impone un deciso passo in avanti in senso politico, impone la creazione di un soggetto cui siano attribuite (almeno) le tre funzioni politiche fondamentali dei paesi associati, vale a dire la politica economica, la politica estera e la politica della sicurezza. È chiaro che un tale scenario imporrebbe importanti modifiche tanto alla trama dei valori sottesa ai trattati comunitari – valori attualmente connotati in senso fortemente liberistico e che, a tal uopo, dovrebbero relazionarsi con quei fondamentali valori solidaristici in un contesto di necessario bilanciamento di interessi sotteso ad una vera azione politica – quanto delle strutture istituzionali nazionali, che, in ambito economico, dovrebbero tendenzialmente rinunciare (in favore del livello di governo europeo) all'esercizio delle funzioni tanto di stabilizzazione macroeconomica, quanto di redistribuzione dei redditi, mantenendo, invece, piena sovranità sulla funzione di produzione e messa a disposizione di quei servizi pubblici connessi al territorio <sup>935</sup>. Da una tale riorganizzazione discenderebbe anche la necessità di adeguare il relativo sistema fiscale, avvicinandolo a quel principio del beneficio la cui centralità del ruolo in sistemi di imposizione locale costituisce risultato ormai acquisito ad avviso della migliore dottrina tributaria nazionale. Quanto poi all'imposizione sulle attività produttive, si è rilevato come al carattere tendenzialmente «locale» che i sistemi fiscali degli attuali Stati membri verrebbero ad assumere ben si possano attingere quelle forme di imposizione sul valore aggiunto «tipo reddito» che, meglio della

---

<sup>932</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. III.4.

<sup>933</sup> Se non, come detto, ai maggiori *competitors* dell'Europa nel contesto dell'economia mondiale.

<sup>934</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. III.4.

<sup>935</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. III.4.1.

tradizionale imposta sugli utili societari, coniuga il principio di capacità contributiva con il criterio del beneficio<sup>936</sup>.

Nel prospettato contesto veramente europeo, i livelli di governo centrali e territoriali dovrebbero esercitare le relativa potestà impositive nel rispetto delle normative previste a livello internazionale. Tra queste, importante rilievo – soprattutto in prospettiva futura – potrebbe assumere la regolazione del commercio mondiale prevista nell’ambito dell’OMC; regolazione che, sotto il profilo dell’interpretazione delle relative norme, sta attraversando un’importante fase di evoluzione nel senso di un progressivo bilanciamento tra i valori tradizionalmente liberistici sottesi alla liberalizzazione del commercio mondiale ed i principi di ispirazione solidaristica, che, seppur ancora a livello embrionale, stanno via via assumendo un rilievo crescente<sup>937</sup>. Ecco allora che ben potrebbe realizzarsi una qualche forma di osmosi tra il soggetto politico europeo e tale organizzazione internazionale, un rapporto a tutto tondo che – similmente a quel che attualmente avviene nel rapporto tra istituzioni comunitarie e livelli di governo substatali – contenga in sé elementi non solo di vincolo, ma anche di impulso per un approccio realmente politico verso le problematiche tributarie con cui le istituzioni comunitarie si stanno attualmente – e con tante difficoltà – confrontando.

---

<sup>936</sup> Al riguardo, vedi *amplius* il precedente par. III.4.1.

<sup>937</sup> Sul punto, rinviamo a T. ROSEMBUJ, *Taxes and the World Trade Organization*, cit., p. 348-365.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007;
- AA.VV., *Atti societari ed imposizione indiretta*, a cura di A. DI PIETRO, Padova, 2005;
- AA.VV., *CECA-EKSF-EGKS-EKAX-ECSC-EHTY-EKSG 1952-2002*, Lussemburgo, 2002, *passim*, reperibile sul sito *internet* della Commissione europea al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/publications/ecsc/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/publications/ecsc/index_it.htm);
- AA.VV., *Contributi del Gruppo di lavoro costituito presso Astrid sulle norme tributarie da inserire nella Costituzione europea*, in *Rivista di diritto tributario*, 2003, p. 97-135;
- AA.VV., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. ATRIPALDI – R. BIFULCO, Torino, 2001;
- AA.VV., *Harmonization of Company Taxation in the European Community*, Rotterdam, 1992;
- AA.VV., *Il Piano Werner e l'armonizzazione fiscale nella C.E.E.* Atti del VI Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, tenutosi a Roma il 28 maggio 1971, Padova, 1971;
- AA.VV., *L'imposta sul reddito delle società (IRES): spunti di approfondimento su alcuni aspetti qualificanti della riforma. Testo dell'audizione informale presso il Senato della Repubblica (VI Commissione Finanze e Tesoro) della Luiss – Ceradi (Centro di ricerca per il diritto d'impresa)*, Roma, 22 ottobre 2003, reperibile su *internet* al seguente indirizzo: [www.archivioceradi.it](http://www.archivioceradi.it);
- AA.VV., *Manuale di diritto comunitario*, coordinato da S. PUGLISI, Torino, 1983;
- AA.VV., *Problemi fiscali della Comunità economica europea.* Atti del II convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, tenutosi a Roma il 30 maggio 1961, Milano, 1961;
- AA.VV., *Tax Coordination in the European Community*, a cura di S. CNOSSEN, 1987;
- AARNIO K., *Treatment of permanent establishments and subsidiaries under EC Law*, in *EC Tax Review*, 2006, p. 18-26;

ADINOLFI G., *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 236-270;

ADONNINO P., *Il principio di non discriminazione nei rapporti tributari fra Paesi membri secondo le norme della CEE e la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1993, p. 73;

ADONNINO P., voce *Armonizzazione fiscale nell'Unione europea*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento III*, Milano, 1999, p. 276-288;

ALFANO R., *Tasse di effetto equivalente e libera circolazione delle merci all'interno del territorio dello Stato membro*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 65-82;

AMATUCCI A., *Aspetti fiscali dell'Atto unico europeo*, in *Rassegna tributaria*, 1989, p. 141-147;

AMATUCCI A., voce *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2002, vol. IV, p. 6-7;

AMATUCCI A., *Limited tax liability of non-resident companies and freedom of establishment*, in *EC Tax Review*, 2003, p. 202-207;

AMATUCCI A., *Norme antielusive, libero accesso al mercato e tassazione dei capitali in ambito Ue*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 103-125;

AMATUCCI F., *Il principio di non discriminazione fiscale*, Padova, 2003;

AMBROSANIO F. – BORDIGNON M., *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*, in *Atti della conferenza internazionale "Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento"*, tenutasi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006;

AMICONI C., *Quale federalismo?*, in *Enti pubblici*, 1998, p. 210-216;

ANSCHÜTZ U., *Harmonization of Direct Taxes in the European Economic Community*, in *Harvard International Law Journal*, 1972, p. 37-45;

ANTONINI E., *Personalità giuridica e imposta sulle persone giuridiche*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1978, p. 387;

ANTONINI L. – BARBERO M. – PIN A., *La legge organica spagnola sulla finanza delle Comunità Autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2005, p. 87-122;



ANTONINI L. – BARBERO M., *Dalla CGCE un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, pt. II, p. 101-126;

ANTONINI L., *Crisi fiscale dello Stato Nazione e ridefinizione del modello di Welfare: la via della sussidiarietà nel rapporto impositivo*, in AA.VV., *Liberi di scegliere. Dal welfare state alle welfare society*, a cura di G. VITTADINI, Milano, 2002, p. 367;

ANTONINI L., *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, p. 70;

ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2004, p. 400-437;

ANTONINI L., *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, a cura di L. ANTONINI, Milano, 2005, p. 45-93;

ANTONINI L., *L'Alta Commissione e l'esigenza del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2006, 1233-1256;

ANTONIOLI M., *Le comunicazioni della Commissione fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 41-72;

ANTONIOLI M., *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000;

ARDIZZONE G., voce *Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988;

ARDIZZONE G., voce *Comunità Economica Europea (disciplina tributaria e valutaria)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. VII;

ARENA C., *Fondamento e natura di un'imposta speciale sulle società*, in AA.VV., *Natura ed effetti economici di un'imposta sulle società*. Atti del I Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, Milano, 1955, p. 21;

ARGINELLI P., *La tassazione dei dividendi di fonte estera: i problemi di compatibilità con le libertà fondamentali e la normativa secondaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, pt. IV, p. 237-273;

ARGINELLI P., *The Discriminatory Taxation of Permanent Establishments by the Host State in the European Union: a Too Much Separate Entity Approach*, in *Intertax*, 2007, p. 82-116;

ARMELLA S., *Note sulla nozione di dazio doganale nella disciplina interna e internazionale*, in *Rivista di diritto tributario*, 2001, p. 27-34;

ARMELLA S., *I dazi doganali*, in AA.VV., *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2005, p. 1023-1068;

ARONSON J. A., *Excise tax harmonization in the European Community: a threat to the completion of the common market by 1992*, in *Boston University International Law Journal*, 1990, p. 381-396;

ASCOLI D., *Doppia imposizione economica dei dividendi, deduzione degli oneri finanziari e restrizioni alle libertà fondamentali comunitarie*, in *Rivista di diritto tributario*, 2006, pt. III, p. 96-106;

ASSONIME, *L'imposta sulle società. Quaderno n. XXI dell'Associazione fra le società italiane per azioni* (Assonime), Roma, 1954;

ASSONIME, Circolare del 5 giugno 1973, n. 101;

ASSONIME, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunità economica europea. Quaderno n. XXXVII dell'Associazione fra le società italiane per azioni* (Assonime), Roma, 1982;

ASSONIME, *Aspetti economici dell'imposta sulle società. Quaderno n. XXXVIII dell'Associazione fra le società italiane per azioni* (Assonime), Roma, 1986;

ASSONIME, Circolare del 1° febbraio 2006, n. 6;

ASSONIME, Circolare del 21 aprile 2006, n. 13;

ASSONIME, Circolare del 5 novembre 2007, n. 68;

ATTARDI C., *Avviso d'accertamento contrario al diritto comunitario. Invalidità e rimedi*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2007, p. 938-948;

AUJEAN M., *European Commission launches comprehensive strategy to promote tax coordination in the EU*, in *EC Tax Review*, 2007, p. 63-64;

AULT H. J., *Corporate Integration, Tax Treaties and the Division of the International Tax Base: Principles and Practices*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 565-608;

AVI-YONAH R. S., *Globalization, tax competition, and the fiscal crisis of the welfare state*, in *Harvard Law Review*, 1999-2000, p. 1573-1676;

AVI-YONAH R. S., *Tax, Trade, and Harmful Tax Competition: Reflections on the FSC Controversy*, in *Tax Notes International*, 18 dicembre 2000, p. 2841-2843;

AVI-YONAH R. S., *Treating tax issues through trade regimes*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2000-2001, p. 1686-1688;

AVI-YONAH R. S., *International Tax as International Law*, in *Tax Law Review*, 2003-2004, p. 496-501;

AVI-YONAH R. S., *Bridging the North/South divide: International redistribution and tax competition*, in *Michigan Journal of International Law*, 2004-2005, p. 371-387;

AVI-YONAH R. S., *The WTO, Export Subsidies, and Tax Competition*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, a cura di M. LANG – J. HERDIN – I. HOFBAUER, L'Aia, 2005, p. 115;

AVI-YONAH R. S., *Tax Competition, Tax Arbitrage and the International Tax Regime*, in *Bulletin for International Taxation*, 2007, p. 130-138;

BALDUCCI F., *La tassa siciliana sui gasdotti: tributo ambientale o dazio doganale?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 1806-1860;

BANKMAN J., *State Tax Shelters and State Taxation of Capital*, in *Virginia Tax Review*, 2007, p. 769-788;

BÄR S. – ALBIN S., *The “Environmental Guarantee” on the Rise? The Amended Article 95 after the Revision Through the Treaty of Amsterdam*, in *European Journal of Law Reform*, 2000, p. 119-134;

BARBERO M., *Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 378-385;

BARENFIELD J., *A Common Consolidated Corporate Tax Base in the European Union – A Beauty or a Beast in the Quest for Tax Simplicity*, in *Bulletin for international taxation*, 2007, p. 258-271;

BARENTS R., *The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 102;

BARIATTI S., *L'interpretazione delle convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova, 1986, p. 188;

BARTOLE S., *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006;

BASILAVECCHIA M., voce *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, Milano, 2001, vol. V, p. 51;

BELTRAMI D., «Ora Europa a due velocità», in *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2007, p. 13;

BENITAH M., *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, Londra, 2001, p. 187-190;

BENNANI V., *Credito d'imposta e redditi esenti nel disegno di legge delega per la riforma tributaria*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1969, p. 734-743;

BERLIRI A., *Principi di diritto tributario*, Milano, 1957, vol. II, tomo I, p. 257;

BERNINI G., *Le regole di concorrenza nei trattati comunitari*, Rimini, 1982, p. 86;

BETTIN V., *L'efficacia delle norme dell'Accordo TRIPs nell'ordinamento comunitario e la politica giudiziaria della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 141-162;

BEVIGLIA ZAMPETTI A., voce *Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996;

BIRD R. M. – GENDRON P., *CVAT, VIVAT, and dual VAT: vertical sharing and interstate trade*, in *International Tax and Public Finance*, 2000, p. 753-761;

BIRD R. M. – GENDRON P., *Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?*, in *International Tax and Public Finance*, 1998, p. 429-442;

BIRD R. M., *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*. *International Monetary Fund Working Paper n. 165 del 1999*, reperibile sul sito internet del Fondo Monetario Internazionale al seguente indirizzo: [www.imf.org](http://www.imf.org);

BITTKER B., *Income Tax Reform in Canada: The Report of the Royal Commission on Taxation*, in *University of Chicago Law Review*, 1968, p. 637;

BIZIOLI G., *Il rapporto tra libertà di stabilimento e principio di non discriminazione in materia fiscale: una applicazione nel recente caso Imperial Chemical Industries*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1999, p. 313;

BIZIOLI G., *Imposizione e Costituzione europea*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 233-259;

BIZIOLI G., *Balancing the Fundamental Freedoms and Tax Sovereignty: Some Thoughts on Recent ECJ Case Law on Direct Taxation*, in *European Taxation*, 2008, p. 133;

BLANKE H.-J., *Le finanze pubbliche nel federalismo*, in AA.VV., *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo. Il federalismo fiscale*, Atti del XII Colloquio italo-tedesco di Diritto pubblico, tenutosi a Parma l'11 e 12 giugno 2004, a cura di G. SANVITI, Parma, 2004, p. 170-188;

BLUE J. R., *The Celtic tiger roars defiantly: corporation tax in Ireland and competition within the European Union*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2000, p. 443-467;

BOGNETTI G., *Federalismo*, Torino, 2001;

BOLKESTEIN F., *Taxation and Competition: The Realization of the Internal Market*, in *European Taxation*, 2000, p. 401-406;

BOLKESTEIN F., *The future of European tax policy*, in *European Taxation*, 2002, p. 19-21;

BOLKESTEIN F., *EU corporate tax reform: progress and new challenges, opening address at the European Commission Conference on Company Taxation*, in *EC Tax Review*, 2004, p. 5-6;

BORGATTA G., *Le società come enti giuridico-sociali e come enti economici*, in *Rivista delle società commerciali*, 1912, p. 98-104;

BORGSMIDT K., *European Tax Policy and Characteristics of EU Secondary Tax Law*, in *European Business Law Review*, 2003, p. 161-181;

BORGSMIDT K., *L'acquis communautaire en matière de droit fiscal*, in *Revue Fiscalité Européenne et Droit International des Affaires*, 2006, p. 3-39;

BORIA P., *L'anti-sovrano*, Torino, 2004;

BORIA P., *Diritto tributario europeo*, Milano, 2005;

BOSELLO F., *Costituzioni e tributi negli Stati della Comunità economica europea*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1959, p. 1506-1513;

BRANCASI A., *Autonomie locali e finanza*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1417;

BRATTON W. M. – McCAHERY J., *Tax Coordination and Tax Competition in the European Union: evaluating the Code of Conduct on Business Taxation*, in *Common market Law Review*, 2001, p. 677-718;

BRAUNER Y., *An international tax regime in crystallization: realities, experiences and opportunities*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2004, p. 551;

BRAUNER Y., *International trade and tax agreements may be coordinated, but not reconciled*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2005, p. 836;

BRAUNER Y., *Integration in an Integrating World*, in *New York University Journal of Law and Business*, 2005-2006, p. 51-90;

BREAK G. – PECHMAN J. A., *Relationship between the Corporation and Individual Income Taxes*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 341-352;

BREAK G. F., *Integrating Corporate and Personal Income Taxes: the Carter Commission Proposals*, in *Law and Contemporary Problems*, 1969, p. 726-735;

BRENNAN G. – BUCHANAN J., *The Power to Tax*, Cambridge, 1980;

BRESSO M., *Riforma dello Stato e Senato federale: prove di multilevel governance*, in *Comuni d'Europa*, 2007, n. 18, p. 3-6;

BRINKMANN J. E. – RIECKER A. O., *European Company Taxation: The Ruding Committee Reports Gives Harmonization Efforts A New Impetus*, in *International Lawyer*, 1993, p. 1061-1073;

BRISTONS R. J. – TOMKINS C. P., *The Impact of the Introduction of Corporate Tax upon Dividends Policies of United Kingdom Companies*, in *The Economic Journal*, 1970, p. 617-637;

BRITTAN J., *Corporate Dividend policy*, Washington, 1966;

BUCOVETSKY M. – BIRD R. M., *Tax Reform in Canada: A Progress Report*, in *National Tax Journal*, 1972, p. 15-41;

BULGARELLI F., *Le recenti modifiche alla Direttiva "madre-figlia" e la riforma tributaria italiana*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 157;

BULGARELLI F., *Imposizione nazionale di utili infracomunitari e compatibilità dei regimi convenzionali e comunitari*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 629-662;

BURGIO M., *Alcune considerazioni sulle prospettive dell'armonizzazione fiscale fra i Paesi membri della C.E.*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1971, p. 3-20;

BURGIO M., *La politica fiscale della C.E.: bilancio e prospettive*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1978, p. 1121-1141;

BURGIO M., *Il regime fiscale secondo le proposte di armonizzazione della Comunità Europea*, in *L'impresa*, 1984;

BURGIO M., *La politica fiscale*, in AA.VV., *Manuale di diritto comunitario*, a cura di E. PENNACCHINI – R. MONACO – L. FERRARI BRAVO, coordinato da S. PUGLISI, Torino, 1984, vol. II, p. 483-541;

BURGIO M., *Le Comunità europee e l'evasione fiscale internazionale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1984, p. 820-839;

BURGIO M., *Recenti orientamenti in materia di imposte dirette nella Comunità europea*, in AA.VV., *Esperienze straniere e prospettive per l'ordinamento tributario italiano*, Padova, 1989, p. 79-103;

BURGIO M., *L'imposizione sulle società: orientamenti recenti della Comunità europea*, in AA.VV., *Le imposte del 1992*, a cura di A. MAJOCCHI – G. TREMONTI, Milano, 1990, p. 211;

BUZZACCHI C., *Gli aiuti di Stato tra politica della concorrenza e politica sociale*, in *Il diritto dell'economia*, 2004, p. 629;

CAMPBELL C., *EEC Approach on Corporate Fiscal Policy*, in *Company Lawyer*, 1989, p. 186-188;

CAPELLO F., *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato (1956-2006)*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2006, pt. II, p. 803;

CAPOLUPO S., *Le modifiche al regime dei dividendi tra società comunitarie*, in *Il fisco*, 2007, p. 3325-3331;

CAPPADONA G., *WTO, GATT, Tax treaties and international taxation: the effects of their interactions and the possibilities of conflicts*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2004, p. 501;

CAPPADONA G., *National Report Italy*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, a cura di M. LANG – J. HERDIN – I. HOFBAUER, L'Aia, 2005, cit., p. 423;

CAPPELLINI T., *Laqueur «Vi spiego il tramonto dell'Europa»*, in *Il Giornale*, 20 luglio 2007;

CAPUTI G. – MAZZEI G., *L'armonizzazione fiscale UE*, in *Corriere tributario*, 2002, p. 4007;

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario vivente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 1279;

CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 20-23;

CARBONETTI F., *Il Sistema Monetario Europeo*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1991, p. 176;

CARDILLO M., *Incompatibilità dei diritti camerati con la Direttiva comunitaria 69/335?*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 608;

CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 7-31;

CARINCI A., *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rassegna tributaria*, 2004, p. 1231-1235;

CARINCI A., *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 543-563;

CARINCI A., *Autonomia impositiva degli enti sub statali e divieto di aiuti di Stato*, in *Rassegna tributaria*, 2006, p. 1783-1803;

CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2004, tomo II, p. 1217-1285;

CARLI C. C., *Politica fiscale nella Comunità europea: origini e sviluppi della cooperazione comunitaria in materia tributaria*, in *Legislazione e giurisprudenza tributaria*, 1981, p. 2006-2046;

CARLI C. C., *La cooperazione comunitaria in materia tributaria: l'armonizzazione delle normative nazionali e la reciproca assistenza amministrativa*, in *Legislazione e giurisprudenza tributaria*, 1982, p. 783-855;

CARLI C. C., *La moderna individuazione di un diritto tributario della Comunità europea: origini, sviluppi, prospettive*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1982, p. 115-150;

CARLI C. C., voce *Cooperazione internazionale tributaria*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. IX;

CARMICHAEL C., *Foreign Sales Corporations – Subsidies, sanctions, and trade wars*, in *Vanderbilt journal of transnational law*, 2002, p. 151-210;

CARPENTIERI L. – CECCACCI S., *Dall'abrogazione della maggiorazione di conguaglio al nuovo credito d'imposta*, in *Rivista di diritto tributario*, 1999, p. 309-353;

CARPENTIERI L. – LUPI R. – STEVANATO D., *Il diritto tributario nei rapporti internazionali*, Milano, 2003, p. 27-28;

CARTABIA M. – ONIDA V., *Le Regioni e l'Unione europea*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G. F. CARTEI e D. U. GALETTA, parte generale, tomo II, Milano, 2007, p. 994;



CARTABIA M. – WEILER J. H. H., *L'Italia in Europa – Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 241-267;

CARTABIA M., *Le Regioni italiane e l'Europa*, in M. CARTABIA – J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000, p. 199;

CARTABIA M., *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 238;

CARUSO E. – FONTANA A. – PETRINA F. – RICCI L., *Sintesi dei principali documenti prodotti dall'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 8-51;

CARUSO F., voce *Armonizzazione dei diritti e delle legislazioni nella Comunità europea*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993, vol. II;

CASADO OLLERO G., *L'ordinamento comunitario e l'ordinamento tributario interno*, in AA.VV., *Il diritto tributario e le sue fonti*, in AA.VV., *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, Padova, 1994, vol. I, tomo 2, p. 825-862;

CASERTANO G. – SACCHETTO C., *Tributi*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G. F. CARTEI e D. U. GALETTA, parte speciale, tomo IV, Milano, 2007, p. 2237-2349;

CASERTANO G., *La Direttiva "madri-figlie", le norme interne e le convenzioni contro le doppie imposizioni*, in *Rassegna tributaria*, 1995, p. 804-819;

CASSESE S., *Il finanziamento delle Regioni. Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, p. 336;

CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro italiano*, 1995, pt. V, p. 373-378;

CASSESE S., *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 321;

CASTANGIA I., voce *Unione doganale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1994, vol. XXXII;

CATELANI A., *Costituzione europea e prospettive future delle istituzioni comunitarie*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 466-475;

CECAMORE L., *L'IVA nei rapporti internazionali. Il diritto tributario nei rapporti internazionali*, in *Rassegna tributaria*, quaderno n. 2, 1986, p. 173;

- CECCHINI G. L., *L'Iva nell'ordinamento comunitario*, Padova, 1993;
- CEPPARULO A., *Il federalismo fiscale*, in *Rivista dei tributi locali*, 2004, p. 39-52;
- CERIONI L., *The Introduction of Comprehensive Approaches to Business Taxation: At the Root of Competition and Discrimination Dilemmas or...The Long and Winding Road to a Solution? – Part 1*, in *European taxation*, 2005, p.541-559;
- CERIONI L., *The Introduction of Comprehensive Approaches to Business Taxation: At the Root of Competition and Discrimination Dilemmas or...The Long and Winding Road to a Solution? – Part 2*, in *European taxation*, 2006, p. 13-27;
- CERIONI L., *The Possible Introduction of Common Consolidated Base Taxation via Enhanced Cooperation: Some Open Issues*, in *European Taxation*, 2006, p. 187-196;
- CERIONI L., *Commission Communication and General Developments regarding Home State Taxation*, in *European taxation*, 2006, p. 375-382;
- CERIONI L., *A Hypothesis for Radical Tax Reform in the European Union – The implications of the Abolition of Corporate Income Taxes*, in *European Taxation*, 2007, p. 377-388;
- CERRATO M., *Spunti intorno alla struttura e ai soggetti passivi delle accise*, in *Rivista di diritto tributario*, 1996, p. 215-242;
- CERVINO G., *Libertà di stabilimento e pagamento anticipato dell'imposta sulle società sui dividendi distribuiti da una società controllata alla sua capogruppo con sede in un altro Stato membro: le procedure riunite Metallgesellschaft Ltd, Metallgesellschaft AG, Metallgesellschaft Handel & Beteiligungen AG e The Metal and Commodity Company Ltd (nel seguito Metallgesellschaft) e Hoechst Ag e la Hoechst (UK) Ltd (nel seguito, Hoecsht)*, in *Rassegna tributaria*, 2001, p. 1462-1470;
- CERVINO G., *L'accordo con la Confederazione elvetica sul trattamento di interessi, canoni e dividendi ed alcune implicazioni pratiche alla luce della risoluzione n. 93/E del 10 maggio 2007 dell'Agenzia delle Entrate*, in *Il fisco*, 2007, p. 3421-3427;
- CHOWN J., *Monetary Union and Tax Harmonization*, in *Intertax*, 2000, p. 102-109;
- CHRISTIAANSE J. H., *Tax harmonization in the European Common Market*, in *Tax executive*, 1971-1972, p. 1-24;

CHRISTIN T. – HUG S. – SCHULZ T., *Federalism in the European Union: the view from below (if there is such a thing)*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 488-508;

CIARLO P., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 808-809;

CIPOLLA G. M., *Presupposto, funzione economica e soggetti passivi delle accise nelle cessioni di oli minerali ad intermediari commerciali*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1859;

CIPOLLA G. M., voce *Accise*, in AA.VV., *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, p. 72-80;

CIPOLLA G. M., *Dubbi di compatibilità con l'ordinamento comunitario dell'accisa sugli oli lubrificanti per usi diversi dalla combustione e dalla carburazione*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 704-736;

CIPOLLINA S., *Armonizzazione fiscale vs. Competizione fiscale: il trade-off Europa/Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2004, p. 93-132;

CITRON R., *The future of tax in the 21st century: a practitioner's perspective*, in *British Tax Review*, 2002, p. 161-178;

CLIFTON FLEMING Jr. J. – PERONI R. J. – SHAY S. E., *Fairness in international taxation: the ability-to-pay case for taxing worldwide income*, in *Florida Tax Review*, 2001, p. 299-354;

CNOSSEN S. – BOVENBERG A. L., *A better alternative*, in AA.VV., *Harmonization of company taxation in the European Community*, Rotterdam, 1992, p. 33-46;

CNOSSEN S., *Monti's ECOFIN Discussion Paper*, in *Intertax*, 1996, p. 228;

CNOSSEN S., *Quale è il grado di armonizzazione nella Comunità europea?*, in AA.VV., *Esperienze straniere e prospettive per l'ordinamento tributario italiano*, Padova, 1989, p. 105-124;

CNOSSEN S., *Reform and Coordination of Corporation Taxes in the European Union: An Alternative Agenda*, in *IBFD Bulletin*, 2004, p. 134-150;

COCIANI S. F., *Olimpiadi, automobili e tartufi: due strani casi di riqualificazione di tributi regionali propri*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, pt. 2, p. 178-193;

COEN L., *La realizzazione dell'Euroregione: un percorso complesso per un progetto necessario*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006;

COLLIGNON S., *Viva la Repubblica europea*, Venezia, 2008;

COLM G., *The Corporation and the Corporate Income in the American Economy*, in *American Economic Review*, 1954, p. 486-503;

COMELLI A., *Iva comunitaria e Iva nazionale. Contributo alla teoria generale dell'imposta sul valore aggiunto*, Padova, 2000, p. 302;

CONCI P., *La discriminazione fiscale nel trattamento dei dividendi di fonte estera*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, pt. III, p. 245-255;

CONDINANZI M. – NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G. F. CARTEI e D. U. GALETTA, parte generale, tomo I, Milano, 2007, p. 87-143;

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2006;

COPPOLA P., *Le attuali agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE poste a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1677-1714;

CORDEWENER A. – REIMER E., *The Future of Most-Favoured-Nation Treatment in EC Tax Law – Did the ECJ pull the Emergency Brake without Real Need?*, in *European Taxation*, 2006, p. 291-306;

CORNIA G. – EDMISTON K. D. – SJOQUIST D. L. – WALLACE S., *The Disappearing State Corporate Income Tax*, in *National Tax Journal*, 2005, p. 115-138;

COSCIANI C., *Le vicende della nominatività obbligatoria in Italia*, in *Rivista di politica economica*, 1950;

COSCIANI C., *Problemi fiscali del Mercato Comune*, Milano, 1958;

COSCIANI C., *Considerazioni sulla riforma dell'imposta sulle persone giuridiche con riferimento al credito d'imposta*, in *Bancaria*, 1978, p. 17-32;

COSCIANI C., *Scienza delle finanze*, Torino, 1991, p. 319-320;

COSSY M., *Determining "likeness" under the GATS: Squaring the circle? WTO Staff Working Paper n. 8 del 2006*, reperibile sul sito internet dell'OMC al seguente indirizzo: [www.wto.org](http://www.wto.org).

CRAIG A., *Corporate tax harmonization moves up the EU agenda*, in *International Tax Review*, 2004, p. 11-13;

CRISAFULLI V., *Le funzioni costituzionali delle regioni*, in *Corriere amministrativo*, 1949, p. 838;

CRISAFULLI V., *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, p. 497;

CRISCIONE A., *Più verifiche sul transfer price*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2006, p. 33;

CROOME J., *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*, L'Aia, 1999;

CROXATTO G. C., *Armonizzazione fiscale e mercato unico europeo*, in *Le società*, 1990, p. 105-110;

D'AMATI N., voce *Agevolazioni ed esenzioni tributarie*, in *Novissimo Digesto Italiano. Appendice*, Torino, 1980, p. 153;

D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1414;

D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p. 3-22;

DALY M. – WEINER J., *Corporate tax harmonization and competition in federal countries: some lessons for the European Community?*, in *National Tax Journal*, 1993, p. 441-461;

DALY M., *The WTO and Direct Taxation*. Discussion Paper n. 9, Ginevra, 2005, p. 14-15 reperibile sul sito internet dell'OMC al seguente indirizzo: [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/discussion\\_papers\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/discussion_papers_e.htm);

DANIELE L., voce *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1989, vol. III, p. 60-76;

DANIELE L., *Federalismo cooperativo ed Euroregione*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 437-439;

DASSESE M., *The EU Directive "on taxation of savings": the provisional end of a long journey?*, in *EC Tax Review*, 2004, p. 41-46;

DASTOLI V., *Da Ventotene all'Europa il diario d'un sognatore*, in *L'Unità*, 3 dicembre 2007, p. 20;

DAVIES G., *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 63-84;

DE LA FERIA R., *The European Court of Justice's solution to aggressive VAT planning – further towards legal uncertainty?*, in *EC Tax Review*, 2006, p. 27-35;

DE MITA E., *L'armonizzazione delle imposte dirette*, in *Rivista di diritto tributario*, 1991, p. 53-63;

DE MOOIJ R. A. – STEVENS L. G. M., *Exploring the future of ability to pay in Europe*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 9-15;

DE NOVELLIS L., *L'unificazione economica dell'Europa*, Milano, 1931;

DE ROSE C., *Il principio di sussidiarietà dal «quadragésimo anno» all'era della globalizzazione: quale mondo, quale Europa, quale Italia?*, in *Il Consiglio di Stato*, 1997, p. 79-93;

DE VITI DE MARCO A., *Principi di economia finanziaria*, Torino, 1939, *passim*;

DE WOLF M., *Souveraineté fiscale et principe de non discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes et de la Cour suprême des Etats-Unis*, Brussels-Bruylant, Paris-LGDJ, 2005;

DEL FEDERICO L., *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, *passim*;

DEL FEDERICO L., *Agevolazioni fiscali nazionali ed aiuti di Stato tra principi costituzionali ed ordinamento comunitario*, relazione al V Convegno di Fiscalità internazionale “Spring in Naples” sul tema “Aiuti di Stato, fiscalità di vantaggio e potestà tributaria nazionale” tenutosi a Napoli e Caserta il 4 e 5 maggio 2006, che, a p. 14 del dattiloscritto;

DELLA CANANEA G., *Il ruolo della Commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 410;

DELLA CANANEA G., *Osservazioni critiche sul “Federalismo fiscale” in Italia*, in AA.VV., *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo. Il federalismo fiscale*, Atti del XII Colloquio italo-tedesco di Diritto pubblico, tenutosi a Parma l'11 e 12 giugno 2004, a cura di G. SANVITI, Parma, 2004, p. 139-165;

DELLA CANANEA G., *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, p. 18;

DELLA VALLE E., *I limiti costituzionali alla sovrapposizione di tributo erariale e tributo locale: capacità contributiva e coordinamento finanziario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1994, p. 593-630;

DELORS J., *Dall'integrazione economica all'unione politica dell'Europa. Lezioni del passato, prospettive del futuro*, in *Stato e mercato*, 1998, p. 11-20;

DENIAU J. F., *Il Mercato Comune*, Milano, 1964, p. 31;

DENYS L. A., *The ECJ Case Law on Cross-Border Dividends Revisited*, in *European Taxation*, 2007, p. 223-226;

DEPAYRE G., *Subsidies and countervailing measures after the Uruguay Round: an overview*; in AA.VV., *The Uruguay Round results. A European lawyers' perspective*, Bruxelles, 1995, p. 247;

DI BUCCI V., *Aiuti di Stato e misure fiscali nella recente prassi della Commissione Ce e nella giurisprudenza delle giurisdizioni comunitarie*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 2320;

DI COMITE V., *La nozione di sovvenzione nell'OMC alla luce dell'interpretazione offerta dai panels e dall'Organo d'appello*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2005, p. 249-250;

DI GREGORIO C., *Armonizzazione fiscale: verso un'imposta europea per le società*, in *Corriere tributario*, 2006, p. 693-700;

DI PIETRO A., *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rassegna tributaria*, 2006, p. 245-262;

DI PLINIO G., *Dura... come l'acciaio la sentenza d'appello sugli aiuti pubblici a Falck-Acciaierie di Bolzano*, Nota a Corte di giustizia, cause riunite C-74/00 e C-75/00 del 24 settembre 2002, Falck S.p.A. e Acciaierie di Bolzano S.p.A. c. Commissione, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 423;

DI STEFANO M., *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 17-35;

DI TANNO T., *Le direttive comunitarie sulla fiscalità delle imprese: stato di emanazione e di attuazione*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, p. 181-196;

DIBOUT E., *Fiscalité et construction européenne: un paysage contrasté*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1995, p. 5;

DIVERIO D., *Le concessioni di servizi tra situazioni puramente interne e rispetto dei principi comunitari*. Nota all'ordinanza del T.A.R. Liguria del 27 maggio 2004, n. 835, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 620-621;

DOBROVOLOSKY S. P., *Capital Income Retentions 1915-1943*, New York, 1951, p. 20;

DORDI C., *Gli accordi sul commercio dei servizi*, in G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2004, p. 65-130;

DOSI F., *Unione doganale e politica tributaria del Mercato Comune*, Milano, 1958, p. 37;

DRAETTA, *Ravvicinamento delle legislazioni (articoli 100-102)*, in AA.VV., *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, diretto da R. QUADRI, R. MONACO e A. TRABUCCHI, Milano, 1965, vol. II, p. 783-805;

DRAETTA U., *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2002, p. 245;

DÜRRSCHMIDT D., *Tax Treaties an Most-Favoured-Nation Treatment, particularly within the European Union*, in *IBFD Bulletin*, 2006, p. 202-214;

DÜRRSCHMIDT D., *Comprehensive Approaches to Company Taxation in the European Union and Cross-Border Corporate Reorganizations*, in *Intertax*, 2007, p. 152-182;

EDEN S., *Corporate Tax Harmonisation in the European Community*, in *British Tax Review*, 2000, p. 624-652;

EECKHOUT P., *The domestic legal status of the WTO Agreement: interconnecting legal systems*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 11-58;

EECKHOUT P., *Judicial enforcement of WTO law in the European Union – Some further reflections*, in *Journal of International Economic Law*, 2002, p. 91-110;

EHLERMANN C. D. – GOYETTE M., *The Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies*, in AA.VV., *New Developments in European State Aid Law 2006*, Atti del 4<sup>th</sup> Experts' Forum tenutosi a Bruxelles il 18 e 19 maggio 2006, Berlino, 2007, p. 29-52;

EICKE R., *Germany's Corporate Tax Reform 2008*, presentazione al seminario "La riforma della tassazione delle società in Germania" organizzato dalla Banca d'Italia e tenutosi a Roma il 7 dicembre 2007;

EINAUDI L., *Le premesse dottrinali della riforma del regime fiscale sulle società per azioni*, in *Rivista delle società commerciali*, 1911, p. 417-429;

EINAUDI L., *La riforma del metodo di tassazione delle società per azioni*, Torino, 1926, p. 30-51;

EINAUDI L., *Principi di scienza delle finanze*, Torino, 1956, libro II, cap. IX;



EINAUDI L., *Dallo Stato nazionale sovrano alla federazione dei popoli europei*, Torino, 1997, p. 9;

EL-AGRAA A. M. – MAJOCCHI A., *Devising a proper fiscal stance for the European Community*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1983, p. 377-399;

ELLIS M. J., *Direct Taxation in The European Community: An Irresistible Force Meets An Immovable Object?*, in *Wake Forest Law Review*, 1993, p. 58-60;

ENGLISCH J., *The European Treaties' Implications for Direct Taxes*, in *Intertax*, 2005, p. 310-335;

EUZEBY E., *L'incidence de l'impôt sur les sociétés: L'enjeu du problème*, in *Revue de science financière*, 1976, p. 935;

FABII F., *Le imposte di fabbricazione in Italia e le corrispondenti imposizioni fiscali in alcuni Paesi europei ed extraeuropei loro importanza nelle rispettive economie*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 1970, p. 488-510;

FANTINI O., *L'integrazione economica europea e il Mercato Comune*, Padova, 1962, cap. IV;

FANTOZZI A., *Operazioni imponibili, non imponibili ed esenti nel procedimento di applicazione dell'I.V.A.*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1973, p. 138-145;

FANTOZZI A., *Il sistema tributario italiano verso il mercato unico europeo*, in *Rassegna tributaria*, 1988, p. 551-559;

FANTOZZI A., *The applicability of state aid rules to tax competition measures: a process of "de facto" harmonization in the tax field?*, in *Tax competition in Europe*, a cura di W. SCHÖN, Amsterdam, 2003, p. 126;

FANTOZZI A., *Il diritto tributario*, Torino, 2003;

FANTOZZI A., *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà impositiva in materia tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 3-50;

FANTOZZI A., *L'Europa ipoteca il federalismo fiscale*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2006, p. 25;

FÄRBER G., *La costituzione finanziaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, p. 193-246;

FARMER P., *The Court's case law on taxation: a castle built on shifting sands?*, in *EC Tax Review*, 2003, p. 76;

FARRELL J. E., *The Effects of Global and Regional Trade Agreements on Domestic Tax Law and Bilateral Tax Conventions: Proceedings of a Seminar held at the 60th International Fiscal Association Congress*, in *Intertax*, 2007, p. 290-291;

FEDELE A., *Profilo dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili*, Napoli, 1966, p. 81;

FEDELE A., *Esclusioni ed esenzioni nella disciplina dell'I.V.A.*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1973, p. 154;

FEDELE A., *Commento all'art. 23*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1978, p. 102;

FERRERA M., *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale: un'introduzione*, in AA.VV., *Stato sociale e mercato*, a cura di M. FERRERA, Torino, 1993, p. 1;

FICARI V., *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale (e della Sardegna, in particolare)*, in *Rassegna tributaria*, 2001, p. 1284-1314;

FICARI V., *L'autonomia normativa tributaria degli enti locali e la legge Finanziaria 2007*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 883-912;

FICHERA F., *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992;

FICHERA F., *L'armonizzazione delle accise*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1997, p. 216-258;

FICHERA F., *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1998, p. 84;

FICHERA F., *Fisco ed Unione europea: l'acquis communautaire*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, p. 427-450;

FILIPPI P., voce *Valore aggiunto (imposta sul)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1993, vol. XLVI, p. 155;

FIORAVANTI M., *Per un nuovo federalismo europeo*, relazione al convegno "Le Prospettive del Federalismo in Europa. Un dialogo italo-tedesco", tenutosi a Roma il 26 gennaio 2007, p. 5 del dattiloscritto;

FIorenza S., voce *Dogana e tributi doganali*, in *Digesto delle discipline privatistiche. sezione commerciale*, Torino, 1990, vol. V;

FISCHER T. C., *An American looks at the European Union*, in *Emory International Law Review*, 2005, p. 1489-1561;

FISHER M. R., *L'épargne et les profits des entreprises dans l'hypothèse du «revenu permanent»*, in *Economie appliquée*, 1957, p. 1;

FOLTYN O., *The Exemption Method and Fictitious Tax Credit as a Prohibited Subsidy under WTO Law*, in AA.VV., *The Relevance of WTO Law for Tax Matters*, a cura di J. HERDIN-WINTER e I. HOFBAUER, Vienna, 2006, p. 388-390;

FONTANA R., *The Uncertain Future of CFC Regimes in the Member States of the European Union – Part 2*, in *European Taxation*, 2006, p. 317-334;

FORRY J. I. – LERNER P. A., *Taxing Multinational Enterprises: Basic Issues of International Income Tax Harmonization*, in *International Lawyer*, 1976, p. 623-634;

FORTE F., *Alcune riflessioni di teoria e politica finanziaria a proposito della nuova imposta sulle società di capitali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1954, p. 247-250;

FORTE F., *Lineamenti di una teoria dei metodi alternativi di imposizione del reddito delle società di capitali*, in *Moneta e credito*, 1955, p. 22;

FORTE F., *L'armonizzazione fiscale nel MEC*, in AA.VV., *L'armonizzazione fiscale nel Mercato comune europeo*, Atti della Tavola Rotonda tenutasi a Venezia, Isola di San Giorgio, il 2-3 maggio 1964, Napoli, 1964;

FORTE F., *IVA, accise e grande mercato europeo*, Milano, 1990, p. 133;

FORTE U., *Il diritto comunitario e l'armonizzazione fiscale*, in *Quaderni di Rassegna tributaria*, 1991;

FORTUIN A., *Denkavit Internationaal: The Procedural Issues*, in *European Taxation*, 2007, p. 239-243;

FOSSATI A., *La teoria economica dei diversi livelli di governo*, in AA.VV., *Dal decentramento alla devolution*, a cura di A. FOSSATI – R. LEVAGGI, Milano, 2001, p. 14-19 e 22-25;

FOX W. F. – LUNA L. – MURRAY M. N., *How Should a Subnational Corporate Income Tax on Multistate Businesses Be Structured?*, in *National Tax Journal*, 2005, p. 139-159;

FRANSONI G., *Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, in *Rivista di diritto tributario*, 2006, pt. III, p. 249-261;

FREGNI M. C., *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 683-725;

FRIGO M., *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006;

FUCHS B. – HERBIG L., *La voce della Commissione sul principio di sussidiarietà*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, p. 213-232;

FURUSETH E., *Can Procedural Rules Create Obstacles to Fundamental Freedoms in European Law?*, in *Intertax*, 2007, p. 256-285;

GAIA G., *La libera circolazione dei lavoratori: diritto comunitario e diritto nazionale. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *La libera circolazione dei lavoratori*, a cura di B. NASCIMBENE, Milano, 1998, p. 23;

GALLO F. – MARCHETTI F., *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, 1999, p. 115-148;

GALLO F., *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1975, p. 252;

GALLO F., *Il federalismo fiscale "cooperativo"*, in *Rassegna tributaria*, 1995, p. 282-284;

GALLO F., voce *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996;

GALLO F., *Mercato unico e fiscalità: aspetti giuridici del coordinamento fiscale*, in *Rassegna tributaria*, 2000, p. 733-739;

GALLO F., voce *Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, 2001, p. 663;

GALLO F., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Rassegna tributaria*, 2002, p. 2007-2014;

GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2002, p. 585-606;

GALLO F., *Quando l'attuazione del federalismo fiscale?*, in *Rivista di diritto tributario*, 2003, p. 387-394;

GALLO F., *Giustizia sociale e giustizia fiscale tra decentramento e globalizzazione*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, p. 1069-1081;

GALLO F., *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 1033-1045;

GALLO F., *Ordinamento comunitario, ordinamenti nazionali e principi fondamentali tributari*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2006, p. 1137-1154;

GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007, p. 134-135;

GAMMIE M., *Corporate tax harmonisation: an 'ACE' proposal*, in *European Taxation*, 1991, p. 545;

GAMMIE M. J., *Corporate taxation in Europe – Paths to a solution*, in *British Tax Review*, 2001, p. 233-249;

GAMMIE M., *The Role of the European Court of Justice in the Development of Direct Taxation in the European Union*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2003, p. 95-96;

GANGEMI B., *I progetti di armonizzazione all'esame del Consiglio Cee: le ritenute su interessi e royalties e le perdite transnazionali*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, p. 829-840;

GARBARINO C., *Imposizione diretta e imprese multinazionali nella Comunità europea*, in *Le società*, 1991, p. 1182;

GARCIA PRATS F., *The evolution of income taxation under EC law requirements*, in *EC Tax Review*, 2002, p. 137-146;

GARINO CANINA A., *I tributi sul carbone e sull'acciaio ed il mercato della Comunità europea*, in *Rivista bancaria*, 1953, p. 637-650;

GEORGOPOULOS T., *Le rôle créatif du juge communautaire en matière de fiscalité directe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 61-80;

GERARD M., *Further research needed o comprehensive approaches*, in *CESifo Forum*, 2002, p. 38-40;

GERBINO M., voce *Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento II*, Milano, 1998, p. 651-652;

GIANNINI A. D., *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1965, p. 121;

GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, p. 74;

GIANNINI M. S., voce *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, vol. IV, p. 464;

GIANNINI S., *L'imposizione sulle imprese: regime vigente e ipotesi di riforma*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1995, p. 241-243;

GIANNINI S., *Home State taxation vs. Common Base taxation*, in *CESifo Forum*, 2002, p. 24-30;

GIANNINI S., *L'evoluzione dei sistemi di imposizione societaria nei Paesi dell'Unione europea e le prospettive di coordinamento comunitarie*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2004, p. 57-64;

GIARDA P., *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 94-129;

GIARDINA E., *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1961, p. 377;

GIARDINA E., *La capacità giuridica tributaria degli enti collettivi non personificati*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1962, p. 451;

GIAVAZZI F. – MICOSI S. – MILLER M. H., *Il sistema monetario europeo*, Milano, 1992;

GIDDENS A., *La Terza via*, Milano, 1999, p. 45;

GIONTELLA M., *L'Iva comunitaria*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, p. 5;

GIORGI M., *La libera circolazione dei capitali nella Comunità europea ed il regime impositivo dei dividendi nel diritto interno*, in *Rassegna tributaria*, 2000, p. 1358-1374;

GIOVANARDI A., *Tributi comunali*, in *Rivista di diritto tributario*, 1999, p. 465-546;

GIOVANNINI A., *Normazione regionale in materia tributaria*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1165-1175;

GONZALEZ SANCHEZ E. – FLUXÀ J. F., *Problems and Options in Calculating the Tax Base of Companies in the European Union under Home State Taxation*, in *European Taxation*, 2006, p. 197-207;

GOODE R., *The Corporation Income Tax*, New York, 1951, p. 38 e 205;

GRABOWSKI M. H., *Integrazione fiscale nell'Unione europea: sfide, risultati e prospettive*, in *Economia pubblica*, 2005, p. 145-157;

GRAETZ M. J. – WARREN Jr. A. C., *Income tax discrimination and the political and economic integration of Europe*, in *Yale Law Journal*, 2006, p. 1186-1255;

GRAETZ M. J. – WARREN Jr. A. C., *Dividend taxation in Europe: when the ECJ makes tax policy*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1577-1623;

GRASSI I., *Il ruolo europeo delle autonomie locali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1992, p. 1178-1189;

GRAU A. – HERRERA P. M., *The link between tax coordination and tax harmonization: limits and alternatives*, in *EC Tax Review*, 2003, p. 28-36;

GRAZIANO F., voce *Politica fiscale della CEE*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sezione commerciale, Torino, 1995, vol. XI;

GRAZIANO G., *La selettività e gli aiuti regionali*, in AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007, p. 230-231;

GRECO L. – ZANARDI A., *Federalismo fiscale e mercato unico europeo: una prospettiva economica*, relazione alla conferenza internazionale “Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento”, tenutasi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006;

GREEN R., *Antilegalistic Approaches to Resolving Disputes Between Governments: A Comparison of the International Tax and Trade Regimes*, in *Yale Journal of International Law*, 1998, p. 79-139;

GREGGI M., *La Direttiva 2003/49/CE e il regime di tassazione degli interessi e delle royalties*, in *Rassegna tributaria*, 2004, p. 505-536;

GREPPI E., *La disciplina giuridica internazionale della circolazione dei servizi*, Torino, 1994, p. 118-235;

GRIBNAU H., *Per una maggiore legittimazione della soft law nel diritto tributario dell’Unione europea*, relazione al Convegno di studio “Per una Costituzione fiscale europea” tenutosi a Bologna il 28 e 29 ottobre 2005;

GRIZIOTTI B., *Principi di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova, 1929, p. 283-290;

GRIZIOTTI B., *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, 1955, p. 102;

GRIZIOTTI B., *Nuovi orientamenti nei sistemi tributari*, in *Studi di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Milano, 1956, p. 439-442;

GUERRERO V. H., *Defining the Balance between Free Competition and Tax Sovereignty in EC and WTO Law: The “due respect” to the General Tax System*, in *German Law Journal*, 2004, p. 98;

GUTMANN D., *Globalizzazione e giustizia tributaria*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2002, p. 701-718;

HABERMAS J., *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999, p. 69;

HALPERIN D., *Will Integration Increase Efficiency? - The Old and New View of Dividend Policy*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 645-651;

HAMBURGER S. A., *EU gets serious about tax harmonization*, in *International Tax Review*, 2002, p. 62-64;

HAMMER R. M., *The Taxation of Income from Corporate Shareholders: Review of Present Systems in Canada, France, Germany, Japan and the U.K.*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 315-334;

HELLERSTEIN W. – McLURE C. E. Jr., *Lost in Translation: Contextual Considerations in Evaluating the Relevance of US Experience for the European Commission's Company Taxation Proposals*, in *IBFD Bulletin*, 2004, p. 86-98;

HELLERSTEIN W., *Selected Issues in State Business Taxation*, in *Vanderbilt Law Review*, 1986, p. 1042-1048;

HENCKAERTS J. M., *Recent developments in Corporate Taxation in the European Communities en route to the establishment of the Internal Market*, in *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, 1992, p. 47-78;

HENDRICKS B., *State Secretary at the Ministry of Finance of the German Federal Republic*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 96-97;

HERRMANN C. W., *Common commercial policy after Nice: Sisyphus would have done a better job*, in *Common Market Law Review*, 2002, p. 7-29;

HILF M., *The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise?–*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 245-259;

HINNEKENS L., *European Commission investigates compatibility of Belgian coordination centre tax legislation with European state aid rules*, in *EC Tax Review*, 2000, p. 249-251;

HOFMANN H. C. H., *Negotiated and non-negotiated administrative rule-making: the example of EC competition policy*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 157;

HOLLAND D. M., *Some observations on full integration*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 353-354;

HREHOROVSKA L., *Tax Harmonization in the European Union*, in *Intertax*, 2004, p. 158-166;



HUDEC R. E., *Industrial Subsidies: Tax Treatment of "Foreign Sales Corporations"*, in AA.VV., *Transatlantic Economic Disputes – The EU, the U.S., and the WTO*, a cura di E. U. PETERSMANN e M. A. POLLACK, Oxford, 2003, p. 175-205;

ILHI U. – MALMER K. – SCHONEWILLE P. – TUOMINEN I., *Dividend taxation in the European Union*, in INTERNATIONAL FISCAL ASSOCIATION, *Cahiers de droit fiscal international. Volume LXXXVIIIa. Trends in company/shareholder taxation: single or double taxation?*, L'Aia, 2003, p. 75-76;

ILLY R., *Il progetto di Euroregione transfrontaliera: contenuti e prospettive*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 369-371;

ISARD P., *Corporate tax Harmonization and European Monetary Integration*, in *Kyklos*, 1990, p. 3-24;

ISENBAERT M., *The ECJ condones Belgian personal income taxation of dividends. A temporary state of affairs?*, in *EC Tax Review*, 2007, p. 239-240;

JACOBS O. H., *Corporation Income Tax Systems in the European Union – An Analysis of their Effects on Competition and Reform Proposals*, in *Intertax*, 1999, p. 264-278;

JAMES S., *The future international tax environment and European tax harmonization: a personal view*, in *The European Accounting Review*, 1999, p. 731-747;

JARACH D., *Finanzas publicas*, Buenos Aires, 1978, p. 408;

JARACH D., *Finanzas publicas y derecho tributario*, Buenos Aires, 1983, p. 520;

JEFFERY R. J., *The Impact of State Sovereignty on Global Trade and International Taxation*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1999-2000, p. 733-744;

KEEN M. – SMITH S., *Viva VIVAT!*, in *International Tax and Public Finance*, 2000, p. 741-751;

KEMMEREN E., *Convenzioni sulla doppia tassazione basate sull'origine e neutralità delle importazioni*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2001, p. 79;

KEMMEREN E., *Source of Income in Globalizing Economies: Overview of the Issues and a Plea for an Origin-Based Approach*, in *Bulletin for International fiscal documentation*, 2006, p. 430;

KERR H., *The WTO Decision: Commercial Treaties and Income Tax Matters*, in *Special seminar on Canadian tax treaties: policy and practice. May 15-16<sup>th</sup> 2000: text of seminar papers*, a cura di B. J. ARNOLD – J. SASSEVILLE, Kingston (Ontario), 2001, par. 22:8.;

KESSLER W. – EICKE R., *Germany's Corporate Tax Reform – The Road Not Taken*, in *Tax Notes International*, 11 giugno 2007, p. 1135-1137;

KIEKEBELD B. J., *Harmful tax competition in the European Union. Code of Conduct, countermeasures and EU law*, Rotterdam, 2004, p. 78;

KITCHEN H. M. – SLACK E., *Business Property Taxation*, Kingston, 1993;

KLAVER J. A. M. – TIMMERMANS J. M., *EU taxations: policy competition or policy coordination?*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 185-191;

KOVACS L., *The contribution of a sustainable EU tax policy to the Lisbon Agenda*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 172;

KUBE H. E., *Competence conflicts and solutions: national tax exemptions and transnational controls*, in *Columbia Journal of European Law*, 2002, p. 79;

KUGELMANN D., *The Maastrich Treaty and the design of a European Federal State*, in *Temple International and Comparative Law Journal*, 1994, p. 335-355;

KUIJPER P. J. – BRONCKERS M., *Wto law in the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 1314;

LA ROSA S., *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968, p. 125;

LA ROSA S., voce *Esclusioni tributarie*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XIII;

LA SCALA A. E., *Il carattere ambientale di un tributo non prevale sul divieto di introdurre tasse ad effetto equivalente ai dazi doganali*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1317-1342;

LANCASTER T., *Business Saving and Normal Income*, in *The Review of Economic Studies*, 1963, p. 203-216;

LANG J., *I presupposti costituzionali dell'armonizzazione del diritto tributario in Europa*, in AA.VV., *Il diritto tributario e le sue fonti*, in AA.VV., *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, Padova, 1994, vol. I, tomo 2, p. 765-823;

LAQUEUR W. Z., *The Last Days of Europe: Epitaph for an Old Continent*, New York, 2007;

LAROMA JEZZI P., *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*. Nota a alla sentenza della Corte di Cassazione del 10 dicembre 2002, n. 17564, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1074-1099;

LAROMA JEZZI P., *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 97;

LEE R. E., *Dogfight: Criticizing the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures amidst the largest dispute in World Trade Organization history*, in *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 2006, p. 115-157;

LEHNER M., *Limitation of the national power of taxation by the fundamental freedoms and non-discrimination clauses of the EC Treaty*, in *EC Tax Review*, 2000, p. 5-15;

LENAERTS K. – VAN NUFFEL P., *Constitutional Law of the European Union*, Londra, 2005, p. 5-7;

LENNARD M., *The GATT 1994 and Direct Taxes: Some National Treatment and Related Issues*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, a cura di M. LANG – J. HERDIN – I. HOFBAUER, L'Aia, 2005, p. 73;

LEPARD B. D., *Is the United States Obligated to Drive on the Right? A Multidisciplinary Inquiry Into the Normative Authority of Contemporary International Law Using the Arm's Length Standard as a Case Study*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1999, p. 43-180;

LINDHOLM R. W., *Public Finance and Fiscal Policy*, Washington, 1950, p. 510;

LINTNER J., *Distribution of Incomes of Corporations among Dividends, Retained Earnings and Taxes*, in *The American Economic Review*, 1956, p. 97-113;

LIVINGSTON J., *Corporate Tax Integration in the United States: A Review of the Treasury's Integration Study*, in *Missouri Law Review*, 1993, p. 717-741;

LO GIUDICE B., *L'armonizzazione fiscale dei sistemi tributari dei Paesi membri dell'Unione europea nell'ambito del Patto di stabilità*, in *I T.A.R.*, 2003, p. 161-162;

LODIN S. O. – GAMME M., *Home State Taxation*, Amsterdam, 2001;

LOPEZ ESPADAFOR C. M., *Tributi, sovranità, Unione europea e Comunità internazionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 534-543;

LOPEZ-MATA R., *Income taxation, international competitiveness and the World Trade Organization's rules on subsidies: lessons to the U.S. and to the world from the FSC dispute*, in *Tax Lawyer*, 2000-2001, p. 613;

LORENZON G., *La maggiorazione di conguaglio*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle persone giuridiche. Imposta locale sui redditi*, in AA.VV., *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, diretta da F. TESAURO, Torino, 1996, p. 207-229;

LOWELL HARRISS C., *Tax Equity and the Need for Capital: with Special Reference to Income from Corporate Shareholdings*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 292-300;

LU L., *WTO-Compatibility of Harmful Tax Practices*, in AA.VV., *The Relevance of WTO Law for Tax Matters*, cit., p. 391-408;

LUCIANI N., *Federalismo fiscale per l'Italia: regioni o comuni*, in *Tributi*, 1997, p. 876;

LUDOVICI P., *Il regime Iva degli scambi comunitari*, in *Le società*, 1993, p. 18;

LUFF D., *Le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce. Analyse critique*, Bruxelles-Parigi, 2004, p. 590;

LUJA R., *WTO Agreements versus the EC Fiscal Aid Regime: Impact on Direct Taxation*, in *Intertax*, 1999, p. 222-223;

LUJA R., *Anti-tax-avoidance Rules and Fiscal Trade Incentives*, in *Intertax*, 2000, p. 236-238;

LUJA R., *Assessment and recovery of tax incentives in the EC and the WTO: a view on state aids, trade subsidies and direct taxation*, Anversa, 2003, p. 185-192;

LUJA R., *State Aid Reform 2005/09: Regional Fiscal Autonomy and Effective Recovery*, in *European Taxation*, 2005, p. 566-570;

LUJA R., *The WTO Subsidies Regime: Are There Lessons to be learned from Recent EC State Aid Issues?*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation*, a cura di M. LANG – J. HERDIN – I. HOFBAUER, L'Aia, 2005, p. 103;

LUPI R., *Osservazioni sull'applicabilità della maggiorazione dell'Irpeg prevista dalla legge 25 novembre 1983, n. 649 in caso di sopravvenuta detraibilità fiscale di costi ed oneri recuperati a tassazione in precedenti esercizi*, in *Rassegna tributaria*, 1984, p. 239;

LUPI R., voce *Imposta sul valore aggiunto (IVA)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, vol. XVI, p. 12;

LUPI R., *La maggiorazione di conguaglio nei rapporti internazionali*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, p. 997-1011;

LUPI R., voce *Territorialità del tributo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1994, vol. XXXI, p. 1-10;

LUPI R., *Concorrenza tra ordinamenti, Comunità europee e prelievo tributario*, in *Rassegna tributaria*, 2004, p. 989-1018;

LUPI R., *Corte di giustizia e dividendi esteri: un'imposizione surrettizia del sistema dell'esenzione?*, in *Dialoghi di diritto tributario*, 2004, p. 1181-1190;

LUPI R., *Il fuorviante accostamento tra Iva ed Irap*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 850-852;

MACRELLI L., *Tassazione dei dividendi: la recente sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee ed il principio di coerenza dei sistemi fiscali*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, pt. III, p. 219-233;

MAFFEZZONI F., *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, Torino, 1970, p. 58;

MAGNUS J. R., *Legal Issues in the Aircraft Subsidies Dispute*, relazione presentata al convegno dell'American Enterprise Institute "Boeing vs. Airbus: An Examination of the Issues" tenutosi a Washington il 16 marzo 2005, reperibile al seguente indirizzo internet: <http://www.worldtradelaw.net/articles.htm>;

MAISTO G., *The 2003 amendments to the EC Parent-Subsidiary Directive: what's new?*, in *EC Tax Review*, 2004, p. 164-181;

MAISTO G., *Unione europea e coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri in materia di convenzioni fiscali*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, p. 75-87;

MAISTO G., *Le interrelazioni tra "diritto tributario comunitario" e "diritto tributario internazionale"*, in *Rivista di diritto tributario*, 2006, p. 865-878;

MAJOCCHI A. – MURARO G., *Verso l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 3-7;

MAJOCCHI A., *L'armonizzazione europea in campo fiscale*, in AA.VV., *L'Europa dopo Maastricht – Problemi e prospettive*, a cura di S. BERETTA, Milano, 1994, p. 33-50;

MAJOCCHI A., *Un nuovo modello di federalismo fiscale*, in AA.VV., *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di A. MAJOCCHI – D. VELO, Padova, 1999, p. 25;

MALINCONICO C., *Tutela della concorrenza ed aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 438;

- MAMBERTO G., *L'IVA come risorsa propria delle Comunità europee*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1981, p. 1507-1525;
- MANCINI F., *Per uno Stato europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, p. 11-31;
- MANGIAROTTI A., *Ecco l'Euroregione*, in *Corriere della Sera*, 3 dicembre 2007, p. 10-11;
- MANZITTI A., *Fiscalità dei gruppi europei nella disciplina comunitaria*, in *Le società*, 1990, p. 1673;
- MARELLO E., *Il regime di trasparenza*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle società (IRES)*, diretta da F. TESAURO, Bologna, 2007, p. 527-529;
- MARESCA M., *Riflessioni su alcuni principi e strumenti fiscali in tema di libera circolazione delle merci nella Comunità economica europea*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1986, p. 1527-1539;
- MARINI G., *Divieto comunitario di discriminazione e libertà di circolazione dei capitali*, in *Rassegna tributaria*, 2004, p. 1910-1922;
- MARINI L., *L'unione economica e monetaria nella prospettiva della federazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 923-934;
- MARRELLA F., *Tutela dei singoli e diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Contratto e impresa*, 2003, p. 51;
- MARTHA R. S. J., *The Jurisdiction to Tax in International Law*, Deventer, 1989, p. 23-41;
- MASSA M., *Modelli e strumenti del governo delle politiche sociali a livello nazionale e comunitario*, in AA.VV., *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, a cura di P. BIANCHI, Pisa, 2006, p. 30;
- MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà nel «Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1220-1235;
- MATTERA RICIGLIANO A., voce *Unione doganale nella CEE*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, Torino, 1987, vol. VII, p. 982-992;
- MATTERA RICIGLIANO A., *Il Mercato Unico Europeo. Norme e funzionamento*, Torino, 1990, p. 109-151;
- MAYNE R., *La Comunità Europea*, Milano, 1963, p. 29;

MAYR S., *L'armonizzazione dell'imposizione diretta nella Cee: la situazione italiana*, in *Corriere tributario*, 1990, p. 3457;

MAYR S., *Passi importanti verso l'armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in *Corriere tributario*, 1990, p. 2575;

MAYR S., *Direttiva CEE «Madre-figlia»: l'Italia adotterà il credito d'imposta indiretto?*, in *Corriere tributario*, 1991, p. 2003;

MAYR S., *Europa 1993: prospettive del sistema fiscale italiano*, in *Corriere tributario*, 1992, p. 2769;

MAYR S., *Il «rapporto Ruding» sull'armonizzazione fiscale nella CEE*, in *Corriere tributario*, 1992, p. 2111;

McCREEVY C., *State of tax affairs in the European Union*, in *EC Tax Review*, 2004, p. 38-40;

McDANIEL P. R. – SURREY S. S., *International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study*, Deventer, 1985; McDANIEL P. R. – SURREY S. S., *Tax Expenditures*, Cambridge, 1985;

McDANIEL P. R., *Integration in the International Context: Identifying Principles for Unilateral and Bilateral Approaches*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 609-612;

McDANIEL P. R., *Trade and taxation*, in *Brooklyn journal of international law*, 2000-2001, p. 1625;

McDANIEL P. R., *The impact of Trade Agreements on Tax Systems*, in *Intertax*, 2002, p. 166;

McLURE Jr. C. E., *Integration of the Personal and Corporate Income Taxes: the Missing Element in Recent Tax Reform Proposals*, in *Harvard Law Review*, 1975, p. 532-582;

McLURE Jr. C. E., *The Case for Integrating the Income Taxes*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 257-264;

McLURE Jr. C. E. – SURREY S. S., *Integration of Income Taxes: Issues for Debate*, in *Harvard Business Review*, 1977, p. 169-181;

McLURE Jr. C. E., *State Corporate Income Tax: Lambs In Wolves' Clothing?. U.S. Treasury Department. Office of Tax Analysis Paper n. 25 del 1977*, reperibile sul sito *internet* del Dipartimento del Tesoro statunitense al seguente indirizzo: [www.ustreas.gov/offices/tax-policy/library/ota25.pdf](http://www.ustreas.gov/offices/tax-policy/library/ota25.pdf).

McLURE Jr. C. E., *Must corporate income be taxed twice?*, Washington, 1979, p. 22;

McLURE Jr. C. E., *Tax competition: is what's good for the private goose also good for the public gander?*, in *National tax journal*, 1986, p. 341-348;

McLURE Jr. C. E., *Implementing subnational value added added taxes on internal trade: the compensating VAT (CVAT)*, in *International Tax and Public Finance*, 2000, p. 723-740;

McLURE Jr. C. E., *Replacing Separate Entity Accounting and the Arm's Length Principle with Formulary Apportionment*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2002, p. 586-599;

McLURE Jr. C. E., *Corporate Tax Harmonization for the Single Market: What the European Union Is Thinking*, in *Business Economics*, 2004, p. 28-43;

McLURE Jr. C. E., *Approcci legislativi, giudiziali e di soft law per l'armonizzazione delle imposte sul reddito societario negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, relazione alla Conferenza Internazionale "Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento" tenutasi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006, p. 16 del dattiloscritto;

McLURE Jr. C. E., *The Long Shadow of History: Sovereignty, Tax Assignment, Legislation, and Judicial Decisions on Corporate Income Taxes in the US and the EU*, in AA.VV., *Comparative Fiscal Federalism*, a cura di R. S. AVI-YONAH – J. R. HINES Jr. – M. LANG, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 151;

McMAHON A., *The Proposed Constitution for Europe – Towards an Effective Union or a federal Superstate? A Sceptical Perspective*, in *Trinity College Law Review*, 2005, p. 130-155;

McNALLY D., *A New Tax Regime for the 21st Century – Corporation Tax Aspects*, in *European Taxation*, 1999, p. 4-7;

McNULTY J. K., *Corporate Income Tax Reform in the United States: Proposals for Integration of the Corporate and Individual Income Taxes, and International Aspects*, in *International Tax & Business Lawyer*, 1994, p. 161-259;

MEADE J. E., *Benelux: The Formation of the Common Customs*, in *Economica*, 1956, p. 202-213;

MEADE J. E., *Negotiation for Benelux: An Annotated Chronicle 1943-1956*, Princeton University, 1957;

MEDICI M., *L'armonizzazione fiscale europea verso il traguardo del 1992*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1988, p. 995-1000;



MEHTA J., *Tax Harmonisation and State Aid – A Warning for the Future?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2007, p. 257-266;

MEIER-KAIENBURG N., *The WTO's "toughest" case: an examination of the effectiveness of the WTO dispute resolution procedure in the Airbus – Boeing dispute over aircraft*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 2006, p. 191-250;

MELIS G. – PERSIANI A., *Sulle controllate estere i giudici fissano la linea*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2006, p. 19;

MELIS G. – RASI F., *La nuova Pex allontana dalla UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 ottobre 2005, p. 19;

MELIS G., *Libertà di circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e principio di non discriminazione nell'imposizione diretta: note sistematiche sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Rassegna tributaria*, 2000, p. 1156-1157;

MELIS G., *L'interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003;

MELIS G., *Motivazione ed argomentazione nelle sentenze del giudice comunitario in materia tributaria: alcuni spunti di riflessione*, in *Rassegna Tributaria*, 2005, p. 401-433;

MELIS G., *Sentenza di inadempimento e tassa sulle società: a quando la parola "fine"?*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2006, p. 739-746;

MELIS G., *Stabili organizzazioni, obblighi contabili e riporto delle perdite: un'occasione perduta*, in *Rivista di diritto tributario*, 1998, II, p. 17-41;

MELIS G., voce *Coordinamento fiscale nell'Unione europea*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, Milano, 2007, vol. I, p. 394;

MENGOZZI P., *I diritti e gli interessi delle imprese, il diritto dell'Organizzazione mondiale del Commercio e le prerogative delle istituzioni della Unione Europea: verso una dottrina comunitaria delle political questions?*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2006, p. 150-161;

MENGOZZI P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2006, p. 4-6;

MENTI F., *Le norme nazionali sull'imposizione degli utili di fonte estera e la loro coerenza con le norme del Trattato sulla libera circolazione dei capitali*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, pt. IV, p. 140-157;

MERKS P., *Corporate Tax and the OECD*, in *Intertax*, 2007, p. 322-330;

MERLAND G., *La coordination de la fiscalité de l'épargne: un exemple de la difficulté de la construction européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2003, p. 637-656;

MESSERE K., *20TH Century Taxes and Their Future*, 2000, p. 2-29;

MEUSSEN G., *The EU-fight against harmful tax competition; future developments*, in *EC Tax Review*, 2002, p. 157-159;

MEUSSEN G. T. K., *Denkavit Internationaal: The Practical Issues*, in *European Taxation*, 2007, p. 244-247;

MICELI R. – MELIS G., *Le sentenze interpretative della Corte di giustizia delle Comunità europee nel diritto tributario: spunti dalla giurisprudenza relativa alle direttive sull' "imposta sui conferimenti" e sull'Iva*, in *Rivista di diritto tributario*, 2003, p. 155-178;

MICHELI G. A., *Premesse per una teoria della potestà di imposizione*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1967, p. 264-282;

MICHELI G. A., *Autonomia e finanza degli enti locali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1967, p. 524;

MICHELI G. A., *Problemi attuali di diritto tributario nei rapporti internazionali*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1968, p. 216-229;

MICHELI G. A., *La riforma della legislazione doganale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1970, p. 182-199;

MICHELI G. A., *L'IVA: dalle direttive comunitarie al decreto delegato*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1973, p. 431-445;

MICOSSI S., *Il coordinamento europeo in materia fiscale: elementi per un sistema comune*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 2000, p. 1381-1402;

MINTZ J. M., *European company tax reform: Prospects for the future*, in *CESifo Forum*, 2002, p. 3-9;

MOLINA DEL POZO C. F., *Sussidiarietà e finanziamento delle Comunità autonome in Spagna: alcune considerazioni in un dibattito aperto*, in AA.VV., *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di A. MAJOCCHI – D. VELO, Padova, 1999, p. 141-167;

MONACO C., *I principi di non discriminazione, non restrizione e ragionevolezza nel diritto comunitario e nel diritto del commercio internazionale: struttura, contenuto e incidenza sui sistemi fiscali nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 451-453;

MONACO R., voce *Comunità Economica Europea (CEE)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. VII;

MONACO R., voce *Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. VII;

MONACO R., voce *Mercato interno europeo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990, vol. XX;

MONCERI F., *Norme WTO e ordinamento comunitario: efficacia e limiti*. Nota alla sentenza del Tribunale di primo grado del 3 febbraio 2005 relativa alla causa T-19/01, *Chiquita Brands International Inc. e altri c. Commissione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, pt. II, p. 881-886;

MONGELLI F., *Il punto sull'armonizzazione fiscale nel mercato comune*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 1971, p. 391-396;

MONNET J., *Mémoires*, Parigi, 1976, p. 313;

MONTAGNIER G., *Fiscalité*, in *Revue trimestrielle de droit européenne*, 1985, p. 736-738;

MONTI M., *How state aid affects tax competition*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 208;

MORENO GONZALEZ S., *Regional Fiscal Autonomy from a State Aid Perspective: The ECJ's Judgment in Portugal v. Commission*, in *European Taxation*, 2007, p. 328-338;

MORENO GONZALEZ S., *Regional Fiscal Autonomy from a State Aid Perspective: The ECJ's Judgment in Portugal v. Commission*, in *European Taxation*, 2007, p. 328-338;

MORS M., *Conference on "Corporate and Capital income Taxation in the European Union"*, Mons, 7-8<sup>th</sup> December 2001 – Summary, in *CESifo Forum*, 2002, p. 21-23;

MORTELMANS K., *The compensatory justification criterion in the practice of the Commission in decisions on State aids*, in *Common Market Law Review*, 1984, p. 419;

MOSCHETTA T. M., *Il ruolo dell'interpretazione della Corte per la diretta applicabilità degli accordi OMC in ambito comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 819-861;

MOSCHETTI F., *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973, p. 223;

MOSCHETTI F., voce *Agevolazioni fiscali*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, Torino, 1987, vol. I, p. 73;

MOSCHETTI F., voce *Capacità contributiva*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. V, p. 7;

MOSCHETTI F., *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, in *Rivista di diritto tributario*, 2002, p. 227-253;

MUGURUZA ARRESE J. – ROCCATAGLIATA F., *Orientamenti comunitari in tema di fiscalità ed occupazione*, in *Rassegna tributaria*, 2006, p. 1181-1198;

MUSGRAVE P. B., *Interjurisdictional coordination of taxes on capital income*, in AA.VV., *Tax Coordination in the European Community*, a cura di S. CNOSEN, Deventer, 1987, p. 197-225;

MUSGRAVE R. A., *Growth With Equity*, in *The American Economic Review*, 1963, p. 332-333;

MUSGRAVE R., *The Theory of Public Finance*, New York, 1959, p. 61-115 e 160-183;

NALDINI M., *L'armonizzazione delle accise, problemi strutturali e normativi*, in AA.VV., *Le imposte del 1992*, a cura di A. MAJOCCHI – G. TREMONTI, Milano, 1990, p. 153-164;

NANETTI F. – MAMELI G., *The creeping normative role of the EC Commission in the twin-track struggle against State aids and harmful tax competition*, in *EC Tax Review*, 2002, p. 185-191;

NAPOLITANO G., *Tendenze nazionalistiche e prospettive di rilancio della costruzione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 19-22;

NAPOLITANO G., *Altiero Spinelli e l'Europa*, Bologna, 2007;

NAPOLITANO G., *L'Europa per superare la crisi di fiducia*, in *Il Riformista*, 28 novembre 2007, p. 1;

NAVA G., *Stabili organizzazioni di società di capitali ed imposizione diretta nell'ambito della C.E.E.*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1972, p. 2096-2107;

NETTESHEIM M., *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2005, p. 358-400;

NICOTRA I., *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 153-165;

NIJKAMP H., *Landmark agreement on EU tax package: new guidelines stretch scope of EU Code of Conduct*, in *EC Tax Review*, 2001, p. 147-154;

NINATTI S., «*La sola alternativa praticabile*»: *eguaglianza, discrezionalità legislativa e norme comunitarie nella sentenza 443/97 della Corte Costituzionale*. Nota alla sentenza della Corte Costituzionale del 30 dicembre 1997, n. 443, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 215-233;

NORDLANDER K., in *Common Market Law Review*, 2006, p. 571-582;

NOV A., *The “bidding war” to attract foreign direct investment: the need for a global solution*, in *Virginia Tax Review*, 2005-2006, p. 835-874;

NUSSI M., *Spunti per una rimediazione della disciplina impositiva reddituale delle società di persone*, in *Rivista di diritto tributario*, 1994, p. 732;

NUZZO E., *Libertà di stabilimento e perdite fiscali: il caso Imperial Chemical Industries (ICI)*, in *Rassegna tributaria*, 1999, p. 1814-1833;

O’ SHEA T., *From Avoir Fiscal to Marks & Spencer*, in *Tax Notes International*, 15 maggio 2006, p. 604;

O’ SHEA T., *Dividend Taxation Post-Manninen: Shifting Sands or Solid Foundations?*, in *Tax Notes International*, 5 marzo 2007, p. 888-903;

O’ SHEA T., *Tax Harmonization vs. Tax Coordination in Europe: Different Views*, in *Tax Notes International*, 2007, p. 811-814;

O’BRIEN M., *Company taxation, state aid and fundamental freedoms: is the next step enhanced cooperation*, in *European Law Review*, 2005, p. 231-232;

OAKLAND W. H. – TESTA W. A., *Community Development-Fiscal Interactions: Theory and Evidence from the Chicago Area*, Chicago, 1995;

OATES W. E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972, *passim*;

OATES W. E., *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, 1999, p. 1120-1149;

OHMAE K., *La fine dello Stato-nazione. L’emergere delle economie regionali*, Milano, 1996, p. 37;

ONIDA V., *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, p. 7;

ORLANDI M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995;

ORLANDI M., *La disciplina delle sovvenzioni concesse dagli Stati nella normativa dell'OMC*, in *Quaderni di studi europei (I sussidi e gli aiuti di Stato)*, 2002, n. 2, p. 40-49;

PACE E., *Il mondo delle accise imposte di fabbricazione e di consumo monopoli fiscali e dazi doganali*, in AA.VV., *I tributi in Italia*, in AA.VV., *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, Padova, 2001, vol. IV, p. 273-308;

PADOA SCHIOPPA T., *L'Europa verso l'unione monetaria*, Torino, 1992, p. 203;

PADOVANI F., *I tributi doganali*, in P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2002, p. 283;

PALLARO P., *La sentenza Guimont: un definitivo superamento "processuale" dell'irrelevanza comunitaria "sostanziale" delle c.d. "discriminazioni a rovescio"?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 116;

PALMIERI M., *La Organizzazione Mondiale del Commercio e la diretta applicabilità delle norme GATT all'interno dell'Unione europea*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, p. 649-652;

PALMOSI S., *Imposizione transfrontaliera dei redditi e linee recenti di politica fiscale della Commissione Europea*, in *Rassegna tributaria*, 2004, p. 167-189;

PANIZZI G., *Dal Quartiere alla Regione per una Comunità europea federale*, in *Comuni d'Europa*, 2007, n. 18, p. 14-18;

PANSIERI S., *Deliberazioni di accantonamento a riserva degli utili di esercizio con contestuale distribuzione di riserve di capitale e maggiorazione di conguaglio*, in *Rassegna tributaria*, 1984, p. 279-286;

PARISIO V., *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la «Carta europea delle autonomie locali»*, in *Foro amministrativo*, 1995, p. 2124-2135;

PARTINGTON G. H. – CHENHALL R. H., *Dividends, Distortion and Double Taxation*, in *Abacus*, 1983, p. 3-13;

PASTORE B., *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 5-16;

PASTORIZA VAZQUEZ J. S., *La nuova direttiva sulla tassazione del risparmio: applicabilità ed efficacia*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 1095-1127;

PEDONE A., *Movimenti di capitale ed armonizzazione fiscale, con particolare riguardo all'imposizione diretta*, in AA.VV., *Il Piano Werner e l'armonizzazione fiscale nella C.E.E.* Atti del VI Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, tenutosi a Roma il 28 maggio 1971, cit., p. 176-180;

PELLEGRINI F., *La prospettiva federalista europea*, in *Comuni d'Europa*, 2007, n. 18, p. 7-11;

PENNETTA P., voce *Unione doganale*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, Milano, 2001, p. 1073-1082;

PEREZ R., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 78-101;

PERRONE CAPANO R., *L'Europa tra debolezza dell'euro e crisi dello Stato fiscale. Una interpretazione funzionale*, in *Rassegna tributaria*, 2001, p. 1319-1338;

PERRONE L., *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in *Rivista di diritto tributario*, 2004, p. 1173-1189;

PERRONE L., *L'armonizzazione dell'Iva: il ruolo della Corte di Giustizia, gli effetti verticali delle direttive e l'affidamento del contribuente*, in *Rassegna tributaria*, 2006, p. 423-443;

PERSIANI A. – RASI F., *Gli aiuti di Stato allontanano Ue e Svizzera*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 maggio 2007, p. 23;

PERSIANI A., *Le fonti e il sistema istituzionale*, in AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007, p. 38-47;

PERTILE M., *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2005, p. 117-150;

PESCATORE P., *Opinion 1/94 on 'conclusion' of the WTO Agreement: Is there an escape from a programmed disaster?*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 387-405;

PESENTI A., *La capacità contributiva delle società*, in AA.VV., *Studi in memoria di Benvenuto Griziotti*, Milano, 1959, p. 357-372;

PETRIE J. R., *The Taxation of Corporate Income in Canada*, Toronto, 1952, p. 105-111;

PICA F., *Le partecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1233-1247;

PICIOCCHI P., *Gli effetti delle decisioni della Commissione europea*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2003, p. 926;

PICONE P. – LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002, p. 575-620;

PIGNATONE R., *Il possesso dei redditi prodotti in forma associata*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1982, p. 654;

PINELLI C., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, p. 214;

PINOTTI C., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000;

PIRAZZINI P. L., *La natura giuridica della maggiorazione di conguaglio*, in *Rassegna tributaria*, 1988, p. 245-257;

PIRES M., *Philosopher's stone on tax action?*, in *EC Tax Review*, 2001, p. 39-40;

PIRES M., *The wrong path for the European Union – or do the stork and the fox have the same possibilities?*, in *EC Tax Review*, 2002, p. 160-161;

PIRES M., *There is no such thing as tax Coca Cola!*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 58;

PIRES M., *Again: there is no such thing as tax Coca Cola!*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 167-168;

PISTONE P., *La non discriminazione anche nel settore dell'imposizione diretta: intervento della Corte di giustizia*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1995, p. 1471;

PISTONE P., *Expected and Unexpected Developments of European Integration in the Field of Direct Taxes*, in *Intertax*, 2007, p. 72;

PIZZETTI F., *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, 2001, p. 267-295;

PIZZOFERRATO A., *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario e nel sistema costituzionale italiano*, in *ADL – Argomenti di diritto del lavoro*, 2006, p. 732-753;

POGGI A., *Soft law nell'ordinamento comunitario*, testo dattiloscritto della relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti “L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali” tenutosi a Catania il 14 e 15 ottobre 2005, reperibile sul sito *internet* dell'associazione Astrid al seguente indirizzo: [www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm);



POLA G., *Federalismo fiscale, oggi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 1063-1082;

PONS T., *The Denkvit Internationaal case and Its Consequences: The Limit between Distortion and Discrimination?*, in *European Taxation*, 2007, p. 214-220;

PREZIOSI C., *I nuovi poteri tributari delle autonomie locali*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 557-589;

PROCOPIO M., *L'asserita incompatibilità dell'IRAP con la normativa comunitaria*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2005, p. 663-670;

PUGLISI S., *Ravvicinamento delle legislazioni*, in AA.VV., *Manuale di diritto comunitario*, a cura di E. PENNACCHINI – R. MONACO – L. FERRARI BRAVO, Torino, 1983, vol. I, p. 298-303;

PUSTORINO P., *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, p. 47-67;

PUSTORINO P., *Osservazioni sulla legittimità degli atti comunitari in base alle norme del GATT*, in *Giustizia civile*, 2000, p. 949-964;

QUAGHEBEUR M., *Kerckhaert-Morres v. Belgian State: the Wrong Battle*, in *British tax Review*, 2007, p. 130;

QURESHI A. H. – GRYNBERG R., *United States tax subsidies under Domestic International Sales Corporation, Foreign Sales Corporation and Extraterritorial Income Exclusion Act Legislation within the framework of the World Trade Organization*, in *Journal of World Trade*, 2002, p. 979-992;

RADICATI DI BROZOLO L., *Some Legal Aspects of the European Monetary System*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 339;

RAFFIOTTA E. C., *Sovranità fiscale e integrazione comunitaria nel caso Irap*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 575-578;

RANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 379-397;

RASI F., *I confini della nozione*, in AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. SALVINI, Padova, 2007, p. 86-90;

REALE M. C., *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, p. 507-508;

REAMON S., *The Philosophy of the Corporate Tax*, Dublino, 1970, p. 35;

RESSA R. – CESARETTI R. – CARUSO F., *L'armonizzazione comunitaria del comparto delle accise*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2001, p. 325-339;

REYNDERS D., *Tax policy priorities under the Belgian Presidency of the European Union during the second half of 2001*, in *EC Tax Review*, 2001, p. 145-146;

RINELLA A., *Osservazioni in ordine alla ripartizione delle competenze tra Comunità europea e Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 431-450;

RIZZARDI R., *CCCTB: la Base Imponibile Europea del Reddito di Impresa*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2006, p. 889-895;

ROBERTI G. M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997;

ROBLES E. M. – ORZA FERNANDEZ J. A., *La integración de los impuestos sobre la renta y sobre sociedades*, Madrid, 1953;

ROBOTTI L., *Le accise*, in AA.VV., *Le imposte del 1992*, a cura di A. MAJOCCHI – G. TREMONTI, Milano, 1990, p. 109-151;

ROCCATAGLIATA F., *Prospettive comunitarie – Una base imponibile consolidata per eliminare gli ostacoli fiscali per le imprese nel mercato unico*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2001, p. 343-346;

ROCCATAGLIATA F., *Diritto tributario comunitario*, in AA.VV., *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2005, p. 1203-1273;

RODRIGUEZ-PONGA E., *Spanish presidency of the Council of the European Union: tax priorities*, in *EC Tax Review*, 2002, p. 50-51;

ROMANI A., *Appunti sull'interpretazione delle norme fiscali del Trattato istitutivo della CEE con particolare riferimento alle imposte sui consumi vigenti in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1960, p. 56-83;

ROMOLI VENTURI G., *Breve storia di quindici anni di lavori nel campo dell'armonizzazione delle imposte della Comunità europea*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1974, p. 419-450;

ROMOLI VENTURI G., voce *Imposte e tasse (Diritto comunitario)*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice, Torino, 1982, vol. III, p. 1289-1306;

ROSEMBUJ T., *La ayuda estatal en el sistema OMC*, in *Revista de la economía social y de la empresa*, 2006, fasc. n. 47, p. 27;

ROSEMBUJ T., *Los Impuestos y la Organización Mundial de Comercio*, Barcellona, 2007, p. 192-211;

ROSEMBUJ T., *Taxes and the World Trade Organization*, in *Intertax*, 2007, p. 348-365;

ROSSI L. S., *La Convenzione relativa all'eliminazione delle doppie imposizioni in caso di rettifica degli utili di imprese associate: uno strumento ai margini dell'ordinamento comunitario*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2001, p. 603-612;

ROSSI-MACCANICO P., *State Aid Review of Business Tax Measures – Proposals for State Aid Control of Direct Business Tax Measures*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2007, p. 215-230;

RUBINI L., *The international context of EC State aid law and policy: the regulation of subsidies in the WTO*, in A. BIONDI – P. EECKHOUT – J. FLYNN, *The law of State aid in the European Union*, Oxford, 2003, p. 149-188;

RUDING O., *The David R. Tillinghast Lecture – Tax Harmonization in Europe: The Pros and Cons*, in *Tax Law Review*, 2000-2001, p. 101-109;

RUDING O., *The past and the future of EU corporate tax*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 2-3;

RUFFOLO G., *Elogio della Repubblica europea*, in *La Repubblica*, 20 novembre 2007, p. 23;

RUOTOLO G. M., *Organizzazione Mondiale del Commercio e Ordinamento Comunitario nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia: un nodo ancora irrisolto*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2000, p. 997-1037;

RUSSO M., *Libera prestazione di servizi: tassazione cedolare o tassazione progressiva su opzione del contribuente*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, p. 174-191;

RUSSO M., *Tassazione di gruppo e deduzione delle perdite delle società controllate estere: un ostacolo fiscale alla libertà di stabilimento ancora in attesa di una soluzione?*, in *Rivista di diritto tributario*, 2006, p. 13-33;

RUSSO P. – CORDEIRO GUERRA R., *L'armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in *Rassegna tributaria*, 1990, p. 629-644;

RUSSO P., *Finanza regionale e questione fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, 1994, p. 886-889;

SACCHETTO C., *Contenuto ed efficacia immediata negli ordinamenti degli Stati membri delle disposizioni fiscali del Trattato C.E.E.*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1969, II, p. 329-362;

SACCHETTO C., *La politica fiscale della CEE e le prospettive dell'armonizzazione fiscale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1982, p. 799-810;

SACCHETTO C., *I divieti di discriminazione contenuti nell'art. 95 CEE. L'evoluzione dell'interpretazione della Corte di giustizia CEE e l'applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1984, p. 499-514;

SACCHETTO C., *L'armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1989, p. 281-290;

SACCHETTO C., voce *Territorialità (diritto tributario)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1992, vol. XLIV, p. 303-333;

SACCHETTO C., voce *Armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1994, vol. II;

SACCHETTO C., voce *Politiche comunitarie. VII) Politica fiscale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1995, vol. XXIII;

SACCHETTO C., *Federalismo fiscale tra modelli esteri e vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 645-666;

SACCHETTO C., *L'evoluzione del principio di territorialità e la crisi della tassazione del reddito mondiale nel paese di residenza*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2001, p. 35-57;

SACCHETTO C., *L'Italia verso una riforma fiscale radicale: gli aspetti internazionali*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2002, p. 352-361;

SACCHETTO C., *La tassazione delle società in Europa tra grandi scenari e realizzazioni concrete*, in AA.VV., *Gli aspetti fiscali dell'impresa*, a cura di A. AMATUCCI, in AA.VV., *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. BUONOCORE, 2003, sez. I, tomo 8, 135-159;

SACCHETTO C., *Strumenti di tassazione dei redditi transnazionali. La disciplina comunitaria*, Atti del Convegno "La tassazione dell'impresa multinazionale nell'Unione europea", tenutosi a Siena il 24 e 25 gennaio 2003, Roma, 2005, p. 152;

SACCHETTO C., relazione su "La Corte di giustizia" al convegno "Gli ottanta anni di Diritto e pratica tributaria" tenutosi a Genova il 9 e 10 febbraio 2007, p. 95-109 della raccolta degli interventi preparatori;

SACERDOTI G., *L'Accordo Generale sugli scambi di servizi (GATS): dal quadro OMC all'attuazione interna*, in AA.VV., *La liberalizzazione multilaterale dei servizi e i suoi riflessi per l'Italia*, a cura di G. SACERDOTI – G. VENTURINI, Milano, 1997, p. 1-29;

SACERDOTI G., relazione su “*L’Organizzazione Mondiale del Commercio*” al convegno “*Gli ottanta anni di Diritto e pratica tributaria*” tenutosi a Genova il 9 e 10 febbraio 2007, p. 278-284 della raccolta degli interventi preparatori;

SALVINI L., *Il reverse charge nell’IVA comunitaria e nell’IVA interna*, traccia di relazione al convegno “*Sovranità fiscale degli Stati tra integrazione e decentramento*”, tenutosi a Ravenna il 13 e 14 ottobre 2006, p. 5 del dattiloscritto;

SALVINI L., *Questioni attuali sulla fiscalità del settore energetico*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1670-1676;

SANTA-BARBARA RUPEREZ J., *Apuntes sobre la no discriminación fiscal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 1998, p. 295-357;

SANTOS A. C., *Point J of the Code of Conduct or the Primacy of the Politics over Administration*, in *European Taxation*, 2000, p. 417-421;

SAPIENZA R., *Regimi agevolativi di natura fiscale e disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. La decisione della Corte di Giustizia nella causa C-88/03*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, p. 57-60;

SAPONARO F., *L’armonizzazione fiscale e il ruolo delle autonomie locali nel sistema pre-federale europeo*, in *Rivista di diritto tributario*, 2002, p. 1037-1093;

SAPPIDEEN R., *Imputation of the Corporate and Personal Income Tax: Is It Chasing One’s Tail?*, in *American Journal of Tax Policy*, 1998, p. 167-204;

SARDA L., *Le transazioni internazionali sui servizi nell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1996, p. 423-462;

SATO M. – BIRD R. M., *International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders*, in *International Monetary Fund Staff Papers*, 1975, p. 387-388;

SAULLE M. R., voce *Ravvicinamento delle legislazioni*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento II*, 1998, p. 899-907;

SAUTER W., *The Economic Constitution of the European Union*, in *Columbia Journal of European Law*, 1998, p. 38;

SAVORANA A., *Verso una base imponibile unica europea*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2002, p. 941-958;

SCAGLIONE M. – CARUSO B., *Recenti sviluppi dei principi dell’armonizzazione delle norme fiscali nell’ambito della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 721-741;

SCHENK D. H., *Complete Integration in a Partial Integration World*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 697-723;

SCHIAVOLIN R., *Natura del tributo: funzione e caratteri generali*, in AA.VV., *Imposta sul reddito delle persone giuridiche. Imposta locale sui redditi*, in AA.VV., *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario*, diretta da F. TESAURO, Torino, 1996, p. 18;

SCHIAVOLIN R., voce *Accise*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento IV*, Milano, 2000, p. 22-24;

SCHIAVOLIN R., *L'Irap non è un'imposta "sulla cifra d'affari" vietata dalla VI direttiva IVA*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 315-336;

SCHLER M. L., *Taxing Corporate Income Once (or Hopefully Not at All): A Practitioner's Comparison of the Treasury and ALI Integration Models*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 509-563;

SCHMÖLDERS G., *Der deutsche Zollverein als historisches Vorbild einer Wirtschaftlichen Integration in Europa*, Francoforte sul Meno, 1953;

SCHÖN W., *Taxation and state aid law in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 911-936;

SCHÖN W., *Tax competition in Europe – the legal perspective*, in *EC Tax Review*, 2000, p. 90-105;

SCHÖN W., *The European Commission's Report on Company Taxation: A Magic Formula for European Taxation?*, in *European Taxation*, 2002, p. 276-286;

SCHÖN W., *International Accounting Standards – A "Starting Point" for a Common European Tax Base?*, in *European Taxation*, 2004, p. 426-440;

SCHÖN W., *World Trade Organization law and tax law*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2004, p. 292-293;

SCHÖN W., *Playing different games? Regulatory competition in Tax and Company Law compared*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 331-365;

SCHONEVILLE P., *Eliminating tax barriers via the infringement procedure of Article 226 of the EC Treaty*, in *EC Tax Review*, 2006, p. 147-150;

SCHOSSELER G. – FUNK S., *Luxembourg: de la holding 1929 a la société de gestion de patrimoine familial*, in *Revue de la fiscalité européenne et droit international des affaires*, 2007, p. 53-62;

SCHWARTZ I. E., *De la conception du rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européenne*, 1967, p. 238-268;

SCHWARZ J., *Interview with Mario Monti, the new European Commissioner responsible for taxation, internal market and financial services*, in *World Tax Report*, 1995;

SCHWARZ J. S., *European Commission Strategy for Company Taxation in the European Community*, 2002, p. 215-218;

SCHWARZ J., *The Need and Scope for Coordination of tax policies in the European Union*, in *Bulletin for international taxation*, 2007, p. 272-276;

SCOTTO A., *Gli aspetti tecnici e gli effetti economici delle varie forme di un'imposta sulle società di capitali*, in AA.VV., *Natura ed effetti economici di un'imposta sulle società*. Atti del I Convegno di studi della Società per lo studio dei problemi fiscali – sezione italiana dell'*International Fiscal Association*, Milano, 1955, p. 149;

SELBACH S. D., *The Harmonization of Corporate Taxation & Accounting Standards in the European Community and their interrelationship*, in *Connecticut Journal of International Law*, 2003, p. 523;

SELICATO G., *La nuova autonomia degli enti territoriali*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2006, p. 1177-1212;

SELICATO P., *Imposizione fiscale e principio "chi inquina paga"*, in *Rassegna tributaria*, 2005, p. 1157-1170;

SELIGMAN E. R. A., *Essays in Taxation*, New York, 1925, cap. VI;

SEMPRINI U., *Unione tariffaria e unione doganale della C.E.E.: e precisamente il problema della armonizzazione delle normative nazionali*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 1970, p. 633-642;

SENDEN L., *Soft law in European Community Law*, Oxford, 2004;

SENDEN L., *Soft Law, self-regulation and co-regulation in European law: Where Do They Meet ?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, 2005, fasc. n. 1, p. 1-27, reperibile sul sito *internet* della rivista al seguente indirizzo: <http://www.ejcl.org>;

SERRANO' M. V., *Aiuti di Stato e federalismo fiscale alla luce della sentenza della Corte UE causa C-88/03*, in *Il fisco*, 2006, p. 6044-6050;

SESSA A., *Multilateralismo, 60 anni e li dimostra*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 gennaio 2008, p. 17;

SESSA G. – VITALI A., *La politica fiscale della Comunità Economica Europea*, Padova, 1969;

SEZIONALE C., *Retenue à la source: exonération des dividendes versés à la société européenne*, in *Revue de la fiscalité européenne et droit international des affaires*, 2007, p. 33-42;

SHIPWRIGHT A. J. – KEELING E., *Some taxing problems concerning non-discrimination and the EC Treaty*, in *European Law Review*, 1995, p. 580-597;

SHULDINER R. H., *Corporate Integration: Do The Uncertainties Outweigh The Benefits?*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 653-664;

SICO L., *Precisazioni in merito all'ampiezza del sindacato giurisdizionale di legittimità su decisioni adottate in base a valutazioni discrezionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 956-960;

SICO L., voce *Sussidiarietà (principio di) (diritto comunitario)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, Milano, 2001, p. 1062-1072;

SLEMROD J. – AVI-YONAH R. S., *(How) Should Trade Agreements Deal With Income Tax Issues?*, in *Tax Law Review*, 2001-2002, p. 542-544;

SLITOR R. E., *The Role of Corporate Income Taxation*, in *National tax journal*, 1954, p. 227-239;

SLOTBOOM M., *Subsidies in WTO law and in EC law. Broad and narrow definitions*, in *Journal of World Trade*, 2002, p. 540;

SMIT D. S., *Capital movements and direct taxation: the effect of the non-discrimination principles*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 128-139;

SNYDER F., «Soft law» e prassi istituzionale nella Comunità europea, in *Sociologia del diritto*, 1993, p. 79-109;

SNYDER F., *The gatekeepers: the European Courts and WTO law*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 313-367;

SOLER ROCH M. T., *Corporate tax in the EU: a never-ending story?*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 116-118;

SOMMERHALDER R. A., *Harmful tax competition or harmful tax harmonization*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 244-251;

SØRENSEN P. B., *To harmonise or not to harmonise?*, in *CESifo Forum*, 2002, p. 31-35;

SØRENSEN P. B., *Company Tax Reform in the European Union*, Copenhagen, 2003;



SOZZI C., *Corte di Giustizia e clausole convenzionali di limitazione dei benefici*, in *Rassegna tributaria*, 2007, p. 1015-1032;

SPENGLER C., *Common corporate consolidated tax base – don't forget the tax rates!*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 118-120;

STÅHL K., *Free movement of capital between Member States and third countries*, in *EC Tax Review*, 2004, p. 47-56;

STAMMATI G., *Disposizioni fiscali (articoli 95-99)*, in AA.VV., *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, diretto da R. QUADRI, R. MONACO e A. TRABUCCHI, Milano, 1965, vol. II, p. 770-783;

STARK K. J., *The Quiet Revolution in U.S. Subnational Corporate Income Taxation*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 2001, p. 523-531;

STARK K. J., *State Tax Shelters and U.S. Fiscal Federalism*, in *Virginia Tax Review*, 2007, p. 789-797;

STEFANI G., *La liberalizzazione dei movimenti di capitali nella CEE e rischi di distorsioni ed evasioni fiscali*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1989, p. 1445-1451;

STEFANI G., *La tassazione delle società nella prospettiva del mercato unico europeo*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1990, p. 1525-1532;

STEFANI G., *Le finanze della Comunità Europea ed il contribuente italiano (IVA e accise)*, *Bollettino tributario d'informazioni*, 1992, p. 1637-1643;

STEFANI G., *La concorrenza fiscale tra i Paesi della U.E. e la discriminazione a danno del lavoro*, in *Bollettino tributario*, 1997, p. 1590-1596;

STEFANI G., *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *Finanza locale*, 2003, p. 358-371;

STEHMANN O., *Foreign Sales Corporations under the WTO*, in *Journal of World Trade*, 2000, p. 127-156;

STEICHEN A., *Précis de droit fiscal de l'entreprise*, Lussemburgo, 2004, p. 416-417;

STEVANATO D., *Controlled foreign companies: concetto di controllo e imputazione del reddito*, in *Rivista di diritto tributario*, 2000, p. 777;

STEVANATO D., *La tassazione dei gruppi europei: l'Home State Taxation quale alternativa al consolidato "mondiale"*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1248-1265;

STEVANATO D., *L'efficacia dei controlli fiscali giustifica le restrizioni ai movimenti di capitali con Paesi terzi*, in *Corriere tributario*, 2008, p. 555-559;

STEVE S., *Appunti sulle società per azioni nella teoria finanziaria*, in AA.VV., *Studi in memoria di Benvenuto Griziotti*, Milano, 1959, p. 435-444;

STITT I. P. A., *Corporate taxation in the E.C.*, in *British Tax Review*, 1993, p. 75-89;

STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2001, p. 48;

STUDENSKI P., *Toward a Theory of Business Taxation*, in *The Journal of Political Economy*, 1944, p. 632-639;

SUNLEY E. M., *The pros and cons of formulary apportionment*, in *CESifo Forum*, 2002, p. 36-37;

SURREY S. S., *Reflections on "Integration" of Corporation and Individual Income Taxes*, in *National Tax Journal*, 1975, p. 335-340;

TANZI V., *Mobilità del capitale ed esigenza di coordinamento fiscale tra i Paesi industrializzati*, in AA.VV., *Esperienze straniere e prospettive per l'ordinamento tributario italiano*, Padova, 1989, p. 125-146;

TENORE M., *L'integrazione dell'imposizione del reddito societario con l'imposizione dei dividendi percepiti da azionisti esteri nella giurisprudenza della Corte EFTA*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, p. 213-233;

TENORE M., *Tassazione dei dividendi in uscita, approccio pan-europeo e potestà impositiva dello Stato della fonte*, in *Rivista di diritto tributario*, 2007, pt. IV, p. 119-131;

TERRA B. J. M. – WATTEL P. J., *European Tax Law*, L'Aia, 2005;

TESAURO F., *In tema di potestà tributaria delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1987, p. 1610;

TESAURO F., *Profili della fiscalità comunitaria*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1988, p. 1751-1759;

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2005;

THOMAS C., *Customary International Law and State Taxation of Corporate Income: The Case for the Separate Accounting Method*, in *Berkeley Journal of International Law*, 1996, p. 99-136;

THÖMMES O., *Corporate Taxation in the European Union in the Year 2002 – A Single Currency and Fifteen Different Tax Jurisdictions*, in *Intertax*, 2002, p. 123;

TIZZANO A., *Sul divieto di discriminazioni fiscali nella Comunità economica europea*, in *Foro italiano*, 1976, pt. IV, p. 318;

TIZZANO A., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 229;

TOSATO G. L. – BASSO R., voce *Unione economica e monetaria*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento V*, 2001, p. 1092;

TOSI L. – BAGGIO R., *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, Padova, 2007, p. 85;

TOWNSEND Jr A., *The global schoolyard bully: the Organisation for Economic Co-operation and Development's coercive efforts to control tax competition*, in *Fordham International Law Journal*, 2001-2002, p. 215-258;

TRAMONTANA A., *L'armonizzazione delle accise nei Paesi dell'Unione europea*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1995, p. 399-434;

TRECHSEL A. H., *How to federalize the European Union...and why bother*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 401-418;

TREMONTI G., *Completamento del mercato interno europeo e sistema fiscale italiano*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1989, p. 419-444;

TREMONTI G., *La fiscalità nel terzo millennio*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1998, p. 72-73;

TRIGGIANI E., *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989;

UBERTAZZI B., *La fine della CECA: i profili giuridici*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 407-410, 417-420;

UCKMAR A., *Aspetti fiscali nelle regole della Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, in AA.VV., *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2005, p. 1069-1096;

UCKMAR V., *Progetti e possibili soluzioni dell'armonizzazione fiscale dell'Ue*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1995, p. 9-18;

UCKMAR V., *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, 1999;

UDINA M., *Il diritto internazionale tributario*, in AA.VV., *Trattato di diritto internazionale*, Padova, 1949, vol. X, p. 407;

UNICE, *Company Taxation in the Single Market: A Business Perspective*, in *Intertax*, 1999, p. 76-80;

URGESI C., *Definizione e cenni storici dell'armonizzazione delle accise*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2002, p. 459-493;

URGESI C., *Definizione e cenni storici dell'armonizzazione delle accise*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2002, p. 459-493;

USELLINI M., *Effetti dell'armonizzazione fiscale sul funzionamento del sistema delle imprese italiane*, in AA.VV., *La lira e lo scudo: la scommessa europea*. Atti del Convegno AREL tenutosi a Pescara il 9 settembre 1978, Bologna, 1978, p. 119-122;

VALADAO M., *Income Tax Treaties and the Treatment of Dividends Received by Foreign Shareholders from Domestic Corporations Under an Integrated System (Without the Double Level of Taxation)*, in *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, 2003-2004, p. 457-486;

VALENTE P. – ROCCATAGLIATA F., *Costruzione europea e fiscalità diretta*, in *Corriere tributario*, 1997, inserto al n. 25;

VALENTE P. – ROCCATAGLIATA F., *L'armonizzazione fiscale nelle strategie comunitarie*, in *Le società*, 1997, p. 1468;

VALENTE P. – ROLLE G., *Brevi note sul rapporto del "Gruppo Primarolo" in materia di concorrenza fiscale dannosa*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2000, pt. III, p. 215-224;

VALENTI A. – PAOLINI V., *Problemi terminologici in materia di «ravvicinamento delle legislazioni» nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Rivista di diritto europeo*, 1962, p. 279-287;

VAN DEN BRANDE E., *The Merger Directive amended: the final version*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 119-127;

VAN RAAD K., *Approaches to Internationally Integrated Taxation of Distributed Corporate Income*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 613-620;

VAN THIEL S. – STEINBACH A., *The Effect of WTO Law in the Legal Order of the European Community: a Judicial Protection Deficit or a Real-political Solution, or both?*, in AA.VV., *WTO and Direct taxation* a cura di M. LANG – J. HERDIN – I. HOFBAUER, L'Aia, 2005, p. 49;

VAN THIEL S., *Removal of income tax barriers to market integration in the European Union: litigation by the Community citizen instead of harmonization by the Community legislature?*, in *EC Tax Review*, 2003, p. 4-19;

VAN THIEL S., *Why the ECJ Should Interpret Directly Applicable European Law as a Right to Intra-Community Most-Favoured-Nation Treatment – Part. 2*, in *European Taxation*, 2007, p. 314-327;

VANDELLI L., *Ordinamento comunitario e autonomie locali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo comunitario*, a cura di L. VANDELLI – D. DONATI, Rimini, 1994, p. 166-167;

VANISTENDAEL F., *2000 – is the end at hand?*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 2-3;

VANISTENDAEL F., *Fiscal support measures and harmful tax competition*, in *EC Tax Review*, 2000, p. 152-161;

VANISTENDAEL F., *No European taxation without European representation*, in *EC Tax Review*, 2000, p. 142-143;

VANISTENDAEL F., *How nice was Nice to European taxation?*, in *EC Tax Review*, 2001, p. 2;

VANISTENDAEL F., *Memorandum on the taxing powers of the European Union*, in *EC Tax Review*, 2002, p. 120-129;

VANISTENDAEL F., *A window of opportunity for the making of Europe: Member States cannot have their national cake and eat the European one*, in *EC Tax Review*, 2003, p. 2-3;

VANISTENDAEL F., *Cohesion: the phoenix rises from his ashes*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 208-222;

VANISTENDAEL F., *A rejoinder to Manuel Pires: What if there is no tax Coca Cola?*, in *EC Tax Review*, 2005, p. 59-60;

VANISTENDAEL F., *Denkavit Internationaal: The Balance between Fiscal Sovereignty and the Fundamental Freedoms*, in *European Taxation*, 2007, p. 210-213;

VANONI E., *L'imposta personale sul reddito e gli utili di società non distribuiti*, in AA.VV., *Studi in memoria di Guglielmo Masci*, Milano, 1943, vol. II;

VANONI L. P., *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1457-1500;

VARSANO R., *Substantial taxation and the treatment of interstate trade in Brazil: problems and a proposed solution*, in AA.VV., *Decentralization and Accountability of Public Sector*, a cura di S. J. BURKI – G. PERRY, Washington, 2000, p. 339-356;

VAUGHN E. J., *Twenty-first century pirates of the Caribbean: how the organization for economic cooperation and development robbed fourteen Caricom Countries of their tax and economic policy sovereignty*, in *University of Miami Inter-American Law Review*, 2002-2003, 1-50;

VEDEL G., *Les aspects fiscaux du Marché Commun*, in *Bulletin for international fiscal documentation*, 1958, p. 329;

VELLANO M., *Il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 423-434;

VENTURINI G., *La non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali: il principio della parità tributaria e la sua applicazione nell'ordinamento interno. Nota a Cassazione, sez. unite, n. 2 e 10 del 1975*, in *Diritto degli scambi internazionali*, 1975, p. 291-297;

VENTURINI G., *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2004, p. 12;

VERHOFSTADT G., *Gli Stati Uniti d'Europa*, Roma, 2006;

VERRIGNI C., *La rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nei tributi ambientali*, in *Rassegna tributaria*, 2003, p. 1614-1657;

VERRIGNI C., *Le accise nel mercato unico europeo*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2007, p. 251-295;

VERRIGNI C., *La direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dell'energia ed il suo tardivo recepimento nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2007, p. 735-749;

VISCO V., *Alcune considerazioni sul trattamento fiscale delle società che godono di esenzioni di reddito o riduzione della aliquota dell'imposta sulle società in presenza di credito d'imposta*, in *Bancaria*, 1978, p. 33-36;

VISCO V., *Pragmatismo e concretezza sul problema dell'armonizzazione fiscale nella Cee*, in *Bancaria*, 1989, p. 75-83;

VITALE F., *Con Gect più facile la gestione dei fondi strutturali*, del 13 agosto 2007 e reperibile su *internet* al seguente indirizzo: [www.fisconelmondo.it](http://www.fisconelmondo.it);

VITALETTI G., *Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2006, p. 52-78;

VOGEL K., *World-wide or source taxation of income?*, in *Rassegna tributaria*, 1988, p. 259-266;

- VOGEL K., *On Double Taxation Conventions*, Londra, 1997, p. 510-559;
- VOGEL K., *Tax treaties between Member States and Third States: "reciprocity" in bilateral tax treaties and non-discrimination in EC law*, in *EC Tax Review*, 2006, p. 83-94;
- VON QUITZHOW C. M., *"Man in Black" and indirect taxation: the internal market urges for further harmonization*, in *EC Tax Review*, 1999, p. 122-128;
- WATHELET M., *Direct taxation and EU law: integration or disintegration?*, in *EC Tax Review*, 2004, p. 2-4;
- WATTEL P. J., *Red Herrings in Direct Tax Cases before the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2004, p. 87-89;
- WEBER D., *Tax coordination: a joint responsibility of the Member States. Still a fantasy?*, in *EC Tax Review*, 2007, p. 162-163;
- WEILER J. H. H., *Europe after Maastricht – Do the New Clothes have an Emperor?*, in *Harvard Jean Monnet Working Paper*, 1995, n. 12, reperibile su internet al seguente indirizzo: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers95.html>;
- WEILER J. H. H. – HALTERN U. R., *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, in *Harvard International Law Journal*, 1996, p. 411-448;
- WEILER J. H. H., *La costituzione del mercato comune*, in M. CARTABIA – J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000, p. 243;
- WEINER J. M., *Formulary apportionment and the future of company taxation in the European Union*, in *CESifo Forum*, 2002, p. 10-20;
- WEISS F., *The General Agreement on Trade in Services 1994*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 1177-1225;
- WELLS C., *Taxation differences between EC States: a vital expression of national identity or a barrier to be removed*, in *International Insurance Law Review*, 1993, p.27-29;
- WIJN J., *The Dutch Presidency*, in *EC Tax Review*, 2004, p. 90-91;
- WILSON A., *Financial reporting and taxation: marriage is out of the question*, in *British Tax Review*, 2007, p. 86-91;
- WIMAN B., *Equalizing the Income Tax Burden in a Group of Companies*, in *Intertax*, 2000, p. 352-359;

WOELK J., *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, p. 247-271  
WOLF M., *Does globalisation render States impotent?*, in *British Tax Review*, 2000, p. 537-544;

WOELK J., *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, in AA.VV., *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. ATRIPALDI – R. BIFULCO, Torino, 2001, p. 187- 213;

WOUTERS J. – COPPENS D., *An Overview of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Including a Discussion of the Agreement on Agriculture*. Working Paper n. 104, 2006, p. 13. Lo scritto è reperibile sul sito internet dell' *Institute for International Law* dell'Università di Leuven al seguente indirizzo: [www.internationallaw.be](http://www.internationallaw.be);

YIN G. K., *Corporate Tax Integration and the Search for the Pragmatic Ideal*, in *Tax Law Review*, 1991-1992, p. 431-508;

ZANARDI A., *Federalismo fiscale: tutto rinviato*, in AA.VV., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, a cura di M. C. GUERRA – A. ZANARDI, Bologna, 2006, p. 129-156;

ZARDI A., *Il Consiglio d'Europa e la cooperazione transfrontaliera degli enti locali*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. DANIELE, Napoli, 2006, p. 373;

ZILLER J., *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 285-300;

ZIZZO G., *Reddito delle persone giuridiche (imposta sul)*, in *Rivista di diritto tributario*, 1994, p. 620;

ZODROW G. R., *On The "Traditional" and "New" Views of Dividend Taxation*, in *National Tax Journal*, 1991, p. 497-509;

ZONNEKEYN G. A., *The status of WTO law in the Community legal order: some comments in the light of the Portuguese textiles case*, in *European Law Review*, 2000, p. 293-302;

ZOPOLO A., *Armonizzazione della tassazione dei dividendi nell'ambito C.E.E.*, in *Rassegna mensile delle imposte*, 1990, p. 165-172;

ZORZI GIUSTINIANI A., *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 44;

ZULEEG M., *What Holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union*, in *American Journal of Comparative Law*, 1997, p. 505-526.