



Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che istituisce un sistema fiscale basato sulle norme della sede centrale per le microimprese e le piccole e medie imprese e modifica la direttiva 2011/16/UE

- **Codice della proposta:** COM(2023) 528 del 12.03.2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0320 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Premessa: finalità e contesto

La presente proposta di direttiva intende incoraggiare le Piccole e Medie Imprese (PMI) ad ampliare la propria attività nell'ambito del mercato unico evitando che gli oneri amministrativi legati al rispetto delle normative fiscali in vigore nei diversi Stati membri impediscano di operare anche oltre i confini nazionali.

A tal fine si prevede la possibilità per le PMI, che svolgono attività transfrontaliere all'interno dell'unione esclusivamente tramite stabili organizzazioni, di esercitare l'opzione per calcolare l'imponibile fiscale di queste ultime secondo la normativa fiscale dello Stato membro in cui la sede centrale risulta fiscalmente residente.

Lo Stato membro della sede centrale applicherà all'imponibile così determinato le aliquote vigenti nello Stato membro o negli Stati membri in cui la PMI mantiene le stabili organizzazioni e trasferirà quindi a questi ultimi il gettito fiscale risultante.

La proposta prevede, inoltre, procedure centralizzate di dichiarazione e accertamento fiscale e di riscossione delle imposte e uno sportello unico, in linea con l'obiettivo della Commissione di razionalizzare e semplificare le prescrizioni in materia di comunicazione per le imprese e le amministrazioni, come indicato nella comunicazione sulla competitività a lungo termine dell'UE di marzo 2023.

È previsto, infine, uno scambio di informazioni semplificato tra le autorità fiscali interessate, in particolare utilizzando il quadro vigente istituito dalla Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale che abroga la direttiva 77/799/CEE.

Tale scambio è adattato in modo da rispondere alle esigenze e all'obiettivo di semplificazione perseguito dalla presente direttiva.

Le operazioni transfrontaliere comportano costi di conformità dovuti alle differenti normative fiscali degli Stati membri, rischi di doppia imposizione, incertezza fiscale e conseguenti controversie fiscali onerose e di lunga durata. Secondo le stime della Commissione tali difficoltà comportano oneri rilevanti per le imprese che incidono in maniera proporzionale più sulle PMI che sulle grandi imprese disincentivando la loro internazionalizzazione e, di fatto, rappresentando un limite alla libera circolazione.

Tale proposta rientra in una strategia avviata dalla Commissione nel 2020 per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale basata su tre pilastri: potenziare le capacità e sostenere la transizione verso la

sostenibilità e la digitalizzazione; ridurre l'onere normativo e migliorare l'accesso al mercato; e migliorare l'accesso ai finanziamenti.

Nel 2022 la Commissione ha annunciato un ulteriore pacchetto di aiuti per le PMI, tra le quali rientra la presente proposta di Direttiva, allo scopo di offrire alle PMI un sostegno per garantire il flusso di cassa, rispettare gli obblighi normativi, investire e crescere. La comunicazione sul pacchetto di aiuti per le PMI affronta anche la questione dell'accesso delle PMI ai finanziamenti e alle competenze e del quadro normativo di riferimento. Infine, il pacchetto comprende le norme riviste sui ritardi di pagamento, volte a migliorare la disciplina dei pagamenti e a proteggere le imprese dagli effetti negativi dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Le disposizioni che si andranno a introdurre potrebbero determinare la necessità di modificare le disposizioni contenute all'interno del D.P.R. n. 917 del 22 dicembre 1986 (TUIR) in materia di stabili organizzazioni.

Il concetto di stabile organizzazione, elaborato in sede internazionale, è stato recepito nel nostro ordinamento nell'articolo 162 del TUIR e si ispira a quella contenuta nel Modello di Convenzione OCSE contro le doppie imposizioni. La normativa interna prevede che le stabili organizzazioni fiscalmente residenti nel territorio dello Stato di un soggetto non residente sono assoggettate a tassazione in Italia mentre, in maniera speculare, le stabili organizzazioni estere di una casa madre italiana siano assoggettate a tassazione nello Stato in cui sono considerate fiscalmente residenti, laddove in tali giurisdizioni esista una normativa in materia di stabili organizzazioni.

Al fine di evitare la doppia tassazione l'articolo 165 del TUIR prevede il riconoscimento di un credito per le imposte pagate all'estero dalle stabili organizzazioni della casa madre residente in Italia o, in alternativa, ai sensi dell'articolo 168-ter del TUIR, la casa madre italiana può optare per l'esenzione dal proprio reddito imponibile degli utili e delle perdite delle sue stabili organizzazioni estere (c.d. branch exemption).

L'articolo 152, comma 2, del TUIR chiarisce infine che i profitti della casa madre da imputare alla stabile organizzazione devono essere identificati considerando la stabile organizzazione una entità separata e indipendente, tenendo conto delle funzioni da essa svolte, dei rischi assunti e dei beni utilizzati.

Si potrebbe verificare la necessità di modificare le disposizioni contenute nel decreto legislativo 4 marzo 2014, n.29, e successive modificazioni, che hanno dato attuazione alla direttiva 2011/16/UE in materia di cooperazione amministrativa in materia fiscale.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, nella misura in cui trova la sua base giuridica nell'articolo 115 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Sebbene tale articolo non riguardi specificamente le imposte dirette, riconosce al Consiglio il potere legislativo volto al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno. Affinché ciò si verifichi è necessario un allineamento nell'ambito dell'imposizione diretta che rettifichi le incongruità del mercato interno.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà: invero, la natura dell'argomento richiede una iniziativa comune in tutto il mercato interno dell'Unione europea.

Uno degli ostacoli principali che le PMI devono affrontare per la loro espansione internazionale è la molteplice presenza di normative fiscali che comportano elevati costi di conformità.

Una semplificazione, in questo senso, non potrebbe essere affrontata attraverso singoli interventi nazionali: solo un'iniziativa comune a livello UE può raggiungere efficacemente tale obiettivo; pertanto, tale proposta di Direttiva appare coerente con il principio di sussidiarietà.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Le misure previste si limitano a quanto strettamente necessario per facilitare le attività transfrontaliere delle PMI e garantiscono, dunque, il corretto funzionamento del mercato interno.

La proposta non modifica le normative fiscali degli Stati membri ma consente alle PMI di calcolare l'imponibile fiscale secondo una sola normativa, quella dello Stato membro della sede centrale, senza intervenire sulle aliquote e limitandosi alle sole situazioni in cui sono presenti stabili organizzazioni.

Si ritiene pertanto che tale proposta rispetti il principio di proporzionalità.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione d'impatto ha preso in considerazione due opzioni strategiche oltre che lo scenario base di mantenimento dello *status quo*. L'opzione 1 si limita a considerare nell'ambito applicativo della proposta solamente le stabili organizzazioni della sede centrale. L'opzione 2 invece prevede di estendere l'ambito anche alle società controllate della sede centrale. La Commissione ha scelto di intraprendere la strada dell'opzione 1, in quanto ritiene che estendere l'ambito applicativo della proposta ai Gruppi societari avrebbe rappresentato una maggiore invasione delle competenze degli Stati e sarebbe stato più oneroso dal punto di vista amministrativo. La Commissione chiarisce inoltre che i gruppi di imprese di dimensioni limitate (i.e., che non superano la soglia di fatturato dei 750 milioni di euro) possono comunque optare per le regole previste dalla proposta di Direttiva Business in Europe: Framework for Income Taxation (c.d. BEFIT) con la quale si prevede l'introduzione di regole comuni di formazione della base imponibile per i Gruppi al di sopra dei 750 milioni di euro. La proposta in commento è pertanto da considerare, ad avviso della Commissione Europea, complementare alla proposta di direttiva BEFIT nel senso che un gruppo in fase di espansione internazionale potrebbe non avere più i requisiti per poter optare per le regole previste dalla proposta in commento ma voler comunque optare per le regole previste dalla proposta di Direttiva BEFIT.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Si ritiene che il progetto nelle sue finalità possa rispondere all'interesse nazionale atteso che il tessuto delle Piccole e medie imprese italiane è concentrato soprattutto nel territorio nazionale e si potrebbe pertanto incentivare l'espansione dell'attività in altri Stati europei.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

I tempi negoziali si prevedono lunghi. Questo, anche in considerazione delle richieste di un'approfondita analisi tecnica e un'accurata valutazione d'impatto interno della proposta già avanzate da diversi Stati membri nella riunione di presentazione in Consiglio.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

In base a quanto riporta la Commissione Europea nella documentazione accompagnatoria della proposta, i sistemi attuali di tassazione delle imprese nell'UE comportano un notevole grado di complessità. Ciò si traduce in elevati costi di conformità per le imprese, ostacoli alle operazioni transfrontaliere, rischi di doppia e/o sovra tassazione che portano a incertezza fiscale e frequenti dispute legali che richiedono molto tempo. Questi ostacoli costituiscono un peso proporzionalmente maggiore per le PMI rispetto alle grandi aziende. Secondo uno studio della Commissione europea, le PMI spendono circa il 2,5% del loro fatturato per ottemperare agli obblighi, mentre le grandi imprese ne spendono solo lo 0,7%, grazie alla loro capacità di sfruttare economie di scala. La conformità a tali obblighi comporta costi fissi, che costituiscono un ostacolo che può impedire alle PMI di sviluppare la loro attività a livello transfrontaliero. Ciò è particolarmente vero nella fase iniziale dell'espansione, quando l'entità delle attività svolte all'estero sarebbe principalmente accessoria rispetto alle operazioni commerciali principali nello stato di origine.

I costi stimati a carico della Commissione ammontano a meno di 1 milione di euro totali (990 mila) dall'anno di implementazione (T) fino al quarto anno (T+3).

Poiché l'aliquota fiscale applicabile rimarrà quella dello Stato membro in cui è situata la stabile organizzazione, la misura sarebbe sostanzialmente neutrale dal punto di vista del gettito fiscale.

I costi della proposta non possono essere stimati con precisione perché la proposta non ha precedenti e non ci sono dati dedicati che possono essere utilizzati in modo affidabile per produrre stime precise. Tuttavia, il rapporto descrive i costi potenziali per le PMI e le amministrazioni fiscali e indica alcune stime. In particolare, la stima per le PMI al limite superiore è pari a costi una tantum di 428 milioni di euro e costi ricorrenti di circa 78 milioni di euro all'anno. Per la stima più bassa, ci sono costi una tantum di 332 milioni di euro e costi ricorrenti di circa 60 milioni di euro all'anno. Riferendosi alla spesa per impresa, dunque, essa sarebbe di 44 euro all'anno, cioè una spesa iniziale di 132 euro annualizzata su tre anni, oltre a costi ricorrenti di 24 euro all'anno. Per le amministrazioni fiscali, le spese aggiuntive per l'implementazione e il funzionamento del sistema sono stimati dalla Commissione Europea pari ad un costo fisso iniziale stimato di 1,5 milioni di euro e costi ricorrenti di 0,3 milioni di euro all'anno per ciascuno Stato membro. Pertanto, si stima che i costi siano contenuti rispetto ai benefici stimati derivanti dalla semplificazione.

Per i benefici, l'analisi considera sia i risparmi pecuniari diretti per i costi di compliance fiscale delle imprese, sia l'ampio impatto macroeconomico. Dato il numero incerto di PMI che potrebbero essere interessate, poiché l'adesione sarebbe volontaria, l'analisi si baserà su vari esempi illustrativi e fornirà intervalli con stime al limite superiore e inferiore. Calcolando una stima al limite superiore, ipotizzando risparmi di costi del 32% alle imprese del campione che già operano oltre frontiera, viene stimato un risparmio complessivo di 1,9 miliardi di euro per le imprese interessate. Calcolando una stima al limite inferiore, se si ipotizza una riduzione dei costi di compliance del 16% (anziché del 32%), i risparmi sarebbero di circa 0,9 miliardi di euro per le imprese che già operano oltre frontiera. Entrambe le stime sarebbero riviste al rialzo, qualora si considerassero anche le imprese domestiche che inizierebbero a operare oltre frontiera. A tali benefici, si aggiungono quelli indiretti di un aumento degli scambi con l'estero e di una maggior grado di internazionalizzazione delle PMI che, come risultato, porterebbero ad un effetto positivo sulla produttività e sul quadro macroeconomico.

Riguardo ad eventuali riserve, si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi degli eventuali costi gravanti sul bilancio nazionale, soprattutto per quanto riguarda gli oneri amministrativi, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto e delle stime d'impatto più puntuali, sentite anche le amministrazioni direttamente

coinvolte nella gestione del nuovo sistema.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Di seguito si evidenziano i principali effetti sull'ordinamento nazionale:

- revisione della disciplina in materia di stabili organizzazioni;
- rafforzamento della cooperazione internazionale mediante l'introduzione di un nuovo scambio automatico;
- modifiche ai modelli di dichiarazione dei redditi.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

In merito agli effetti sull'organizzazione dell'amministrazione fiscale, si ritiene che i costi dovrebbero aumentare. In particolare, le amministrazioni dovrebbero predisporre un sistema per la presentazione e lo scambio delle dichiarazioni e per l'accertamento, la riscossione e il trasferimento delle imposte delle stabili organizzazioni della sede centrale situate all'estero.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta comporta dei costi per le imprese rientranti nell'ambito applicativo in termini di *compliance*, dovendo presentare una nuova dichiarazione dei redditi basata sulle norme fiscali della sede centrale. I costi si stimano essere inferiori ai benefici derivanti dalla semplificazione.

Altro

--



Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
 (D.P.C.M. 17 marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che istituisce un sistema fiscale basato sulle norme della sede centrale per le microimprese e le piccole e medie imprese e modifica la direttiva 2011/16/UE

- **Codice della proposta:** COM(2023) 528 del 12.03.2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0320 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Art. 1		
Art. 2		
Art. 3		
Art. 4		
Art. 5		
Art. 6		
Art. 7		
Art. 8		
Art. 9		
Art. 10		
Art. 11		
Art. 12		
Art. 13		
Art. 14	Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n.29 e successive modificazioni	Ministero dell'Economia e delle Finanze Agenzia delle Entrate Modifica alla norma primaria
Art. 15		
Art. 16		
Art. 17		
Art. 18		
Art. 19		
Art. 20		

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

Art. 21		
Art. 21		