



*Ministero dell'Economia e delle  
Finanze*

UFFICIO LEGISLATIVO - FINANZE

**Al Dipartimento delle Politiche  
Europee**

OGGETTO: COM (2021) 823. Richiesta di relazione (art. 6 legge n. 234/2012) sulla Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione.

Con riferimento all'oggetto, si riscontra la nota prot. 1251 dell'11 febbraio 2022 di codesto Dipartimento e si trasmette l'unito *format*, debitamente compilato.

**IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO  
(documento firmato digitalmente)**



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

### **Oggetto dell'atto:**

Proposta di Direttiva del Consiglio intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione

- **Codice della proposta:** COM(2021) 823 del 22/12/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0433(CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

\*\*\*

### **Premessa: finalità e contesto**

La proposta di Direttiva recepisce i lavori condotti in ambito OCSE per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia, formalizzati nell'accordo basato su due Pilastri (Pillar 1 e Pillar 2) raggiunto lo scorso 8 ottobre 2021 dall'Inclusive Framework. Il Pillar 2 di tale accordo prevede l'introduzione di un meccanismo di regole volto ad assicurare un livello di tassazione minima effettiva per i grandi gruppi multinazionali con volume di ricavi consolidati annui di almeno euro 750 milioni.

La proposta di direttiva poggia su due regole tra loro collegate per assicurare una tassazione minima effettiva in ogni giurisdizione in cui l'impresa opera (c.d. regole GloBE - Global Anti-Base Erosion rules):

- la *Income Inclusion Rule* (IIR), che presuppone che l'entità controllante versi un'imposta integrativa per compensare l'imposizione effettiva inferiore al 15 per cento scontata dalle entità controllate nelle giurisdizioni a bassa fiscalità;
- della *Under Taxed Payments Rule* (UTPR), regola secondaria a cui si ricorre nel caso in cui non operi la IIR, che può concretizzarsi attraverso la negazione della deduzione di componenti negativi di reddito, oppure un meccanismo equivalente di aggiustamento delle imposte dovute (come ad esempio il disconoscimento di un beneficio fiscale), quando imprese correlate appartenenti allo stesso gruppo multinazionale sono localizzate in giurisdizioni dove scontano una tassazione effettiva inferiore a quella minima. Ciò fa sì che aumenti il reddito imponibile con un incremento dell'imposta pari alla "UTPR Top-up Tax" allocata alle entità del gruppo residenti in giurisdizioni che hanno introdotto le regole GloBE.

Il funzionamento del Pillar 2 è stato definito nelle *Model Rules* elaborate in sede OCSE pubblicate il 20 dicembre 2021. La proposta di Direttiva europea, presentata il successivo 22 dicembre, ha sostanzialmente recepito le *Model Rules*, estendendo l'applicazione delle regole GloBE anche ai gruppi interamente nazionali.

La Direttiva, inoltre, poggia sulla Comunicazione della Commissione, presentata il 18 maggio 2021, al Parlamento europeo e al Consiglio "*Business Taxation for the 21th Century*".

## **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 di Direttiva rispetta il principio di sussidiarietà come stabilito nell'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, poiché gli obiettivi perseguiti sarebbero conseguiti in maniera più efficiente a livello di Unione europea. Ciò in quanto un'azione europea consente:

- un approccio uniforme nell'implementazione dei lavori OCSE;
- di evitare disparità di trattamento tra multinazionali presenti in più Stati membri;
- di arginare iniziative individuali, garantendo la coerenza con le libertà fondamentali.

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea in quanto le misure ivi previste, rivolte alle imprese multinazionali con ricavi superiori a 750 mln di euro, non oltrepassano l'obiettivo, perseguito in ambito OCSE, di garantire un livello di imposizione minima di tali imprese operanti nel mercato interno.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

La valutazione del progetto è complessivamente positiva, in quanto mira a garantire un livello minimo di imposizione a livello internazionale, scoraggiando delocalizzazioni fittizie verso giurisdizioni a bassa tassazione e reintegrando un'equità fiscale che restituisca fiducia nei sistemi tributari degli Stati membri.

Inoltre, gli Stati Membri UE hanno aderito all'accordo OCSE G20 sui due Pillar. Una attuazione lasciata alle iniziative nazionali potrebbe dare luogo a norme disomogenee, magari più favorevoli alle multinazionali in uno Stato Membro rispetto ad un altro. La Direttiva garantisce l'uniformità e la stessa valenza alle norme di recepimento da parte degli Stati membri.

Il progetto è di particolare urgenza. Il Piano dettagliato di attuazione dell'accordo internazionale sui due Pillar prevede il 1 gennaio 2023 come scadenza di adozione della normativa di recepimento delle Model Rules da parte degli Stati. La Direttiva deve essere dunque approvata entro il primo semestre del 2022 per consentire agli Stati Membri il recepimento nelle proprie

legislazioni nazionali entro il 1 gennaio 2023 e mantenere l'allineamento con le scadenze internazionali.

## 2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Si ritiene che il progetto risponda all'interesse nazionale. Per Paesi come l'Italia, storicamente connotati da un congruo livello impositivo, l'introduzione di norme volte a garantire una tassazione equa a livello internazionale rappresenta un importante presidio.

Le iniziative adottate in sede OCSE ed europea sono volte proprio a contrastare la delocalizzazione di realtà imprenditoriali verso Paesi a fiscalità agevolata. Si tratta di pratiche che danneggiano e scoraggiano l'iniziativa imprenditoriale e che, pertanto, si traducono in un'alterazione della concorrenza.

Pertanto, nella valutazione dell'ubicazione degli stabilimenti imprenditoriali, l'introduzione di una tassazione minima globale necessariamente si traduce in una maggiore attrattività degli Stati che, come l'Italia, mantengono regimi di fiscalità ordinaria, nella consapevolezza che tali regimi escludono l'applicazione di imposte aggiuntive.

L'obiettivo è favorire un limite alla competizione fiscale internazionale, affinché questa possa svolgersi al di sopra di un determinato livello minimo di imposizione effettiva, pari appunto al 15%. Questo permetterà un miglioramento del contesto economico e una più efficiente distribuzione degli investimenti. Inoltre, la competizione passerebbe su aspetti strutturali quali le migliori procedure amministrative o la maggiore qualità dei fattori produttivi come il lavoro. Solleverebbe, poi, il bilancio pubblico dai costosi inventivi fiscali per attrarre investimenti che non avrebbero più il loro effetto a fronte di un livello di tassazione minime effettiva che colpisce in modo uniforme.

## 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Il testo di Direttiva è ancora in fase di definizione. È in atto una collaborazione tra il Dipartimento delle Finanze e l'Agenzia delle entrate per rappresentare, negli incontri presso il Consiglio dell'Unione europea, le osservazioni di competenza.

Riguardo alla tempistica di adozione, la proposta di Direttiva dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio 2023. Nello specifico, si prevede che la *Income Inclusion Rule* operi a partire dal 1° gennaio 2023, mentre la *Undertaxed Payment Rule* operi dal 1° gennaio 2024.

Alcune decisioni, che involgono valutazioni di natura politica, devono ancora essere prese da parte italiana (ad esempio, opzione per la *Domestic top-up tax*).

Tra gli elementi di criticità, si segnalano sia la tempistica stringente sia le modalità di implementazione della cooperazione internazionale, che presuppongono un'armonizzazione a livello internazionale.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

La Relazione della proposta di Direttiva, al paragrafo 3, secondo punto "Valutazione d'impatto" riporta che per tale proposta di Direttiva non è stata effettuata alcuna valutazione d'impatto da parte della Commissione per tre ordini di motivi.

L'UE non avrebbe opzioni politiche tra cui scegliere, poiché gli elementi fondamentali della riforma, quali l'ambito di applicazione o le aliquote e la base imponibile, sono già stati prescritti e concordati dall'*Inclusive Framework*, a cui tutti gli Stati membri dell'UE aderiscono, e al più alto

livello politico (ministri delle Finanze e capi di Stato del G20).

È essenziale disporre di un rapido processo di adattamento e attuazione dell'iniziativa per gli Stati membri dell'UE, in quanto l'Inclusive Framework ha concordato l'applicazione delle norme a partire dall'inizio del 2023.

In merito alla valutazione dell'impatto economico, si rimanda all'analisi prodotta dal segretariato dell'OCSE in consultazione con i membri dell'Inclusive Framework e del Working Party 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics in ambito OCSE.

Il risultato di tali valutazioni d'impatto è stato presentato dal segretariato OCSE nell'ambito di un webinar pubblico che si è tenuto il 20 ottobre 2020, disponibile sul sito dell'OCSE al seguente link: [Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS | en | OECD](#).

Con riferimento al Pillar 2, il segretariato OCSE ha stimato un aumento del gettito globale compreso tra l'1,7% e il 2,8% del gettito dell'imposizione societaria globale. L'incremento di gettito stimato sarebbe mediamente più elevato per i paesi ad elevato reddito, come l'Italia, per i quali l'OCSE stima un incremento che può anche superare il 3%.

Tale stima, basata su dati 2016-2017, tiene conto non solo dell'incremento di gettito riconducibile all'introduzione dell'imposizione minima, ma anche delle due principali risposte comportamentali che ci si attende per effetto dell'introduzione del Pillar 2. La prima risposta comportamentale riguarda la potenziale riduzione dell'intensità del profit shifting da parte delle multinazionali. La seconda risposta comportamentale consiste nella potenziale decisione da parte dei governi di alcune giurisdizioni che attualmente presentano un livello di imposizione fiscale basso, a incrementare il proprio livello di imposizione minima effettiva. La valutazione d'impatto dell'OCSE rileva che, oltre agli effetti positivi in termini di maggior gettito, la riforma del sistema internazionale di imposizione societaria si rifletterebbe in un miglioramento del contesto economico, in un incremento degli investimenti globali, in una più efficiente allocazione delle risorse economiche e in una riduzione dell'incertezza fiscale, con un impatto positivo sulla crescita economica, a fronte di un minimo incremento nei costi di investimento delle multinazionali. La riforma potrebbe infatti aumentare l'importanza dei fattori non fiscali, quali ad esempio il livello delle infrastrutture o la qualità della forza lavoro, nel determinare le scelte di investimento degli operatori economici.

Tali stime tengono, tuttavia, conto di un livello di aliquota minima effettiva pari a 12,5%, mentre, in base al recente accordo raggiunto dalla comunità internazionale l'8 ottobre 2021 - *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* – l'aliquota minima effettiva è più elevata ed è pari al 15%. Pertanto, ci si potrebbero aspettare stime di gettito più elevate rispetto a quelle riportate nell'Economic Impact Assessment di ottobre 2020. Nell'ambito del medesimo accordo sono state anche definite importanti esenzioni in base alla sostanza economica, che invece potrebbero riflettersi in un minor gettito rispetto a quanto stimato nell'Economic Impact Assessment di ottobre 2020.

In base agli elementi sopra riportati, ci si aspetta un aumento del gettito dell'imposta societaria anche in Italia.

## **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

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

- Revisione della normativa fiscale e, conseguentemente, degli adempimenti procedurali a cui sono tenuti i contribuenti.
- Rafforzamento della cooperazione internazionale.

### **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**

La proposta presenta oneri di adeguamento per l'Amministrazione finanziaria che dovrà, insieme al partner tecnologico, sviluppare nuovi modelli dichiarativi e potenziare le funzioni di cooperazione internazionale, oltre a sviluppare riflessioni organizzative in ordine alla *compliance* e ai controlli necessari a garantire il corretto funzionamento dell'imposta.

### **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

La proposta comporta degli oneri per le imprese rientranti nell'ambito di applicazione in termini di adempimento degli oneri connessi. In particolare, le imprese coinvolte dovranno adeguare i propri sistemi ai fini del calcolo della tassazione effettiva scontata nella giurisdizione di localizzazione delle consociate e provvedere agli obblighi dichiarativi.

Tuttavia, il Pillar 2 si pone l'obiettivo di fissare un limite alla competizione fiscale internazionale, affinché questa possa svolgersi al di sopra di un determinato livello minimo di imposizione effettiva, pari appunto al 15%. Nel lungo termine l'introduzione di incentivi generalizzati alle imprese dovrebbe, pertanto, assumere un ruolo meno importante nelle politiche economiche nazionali, a favore di altri fattori più sostanziali quali la creazione di un contesto economico favorevole agli investimenti e alla crescita.

In merito all'impatto sulle attività dei cittadini, a parità di altre condizioni, il possibile gettito aggiuntivo derivante dall'imposta societaria creerebbe risorse aggiuntive che potrebbero essere utilizzate per ridurre altre forme di imposizione o per finanziare i servizi pubblici, con effetti positivi per i cittadini.

### **Altro**

--

LOGO  
Amministrazione  
con competenza  
prevalente

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

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di Direttiva del Consiglio intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione

- **Codice della proposta:** COM(2021) 823 del 22/12/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0433(CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle Finanze

<b>Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea</b> (articolo e paragrafo)	<b>Norma nazionale vigente</b> (norma primaria e secondaria)	<b>Commento</b> (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)
Proposta di Direttiva del Consiglio intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione	Non esiste ancora una normativa di recepimento	Normativa primaria, eventuale decreto ministeriale. Amministrazioni coinvolte: Ministero delle Finanze - Dipartimento delle Finanze, Agenzia delle entrate