



Bruxelles, 18.5.2021
COM(2021) 251 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Tassazione delle imprese per il XXI secolo

1. Quadro UE per le politiche fiscali

1.1 Contesto

Il contesto della politica UE in materia di tassazione delle imprese è cambiato radicalmente nell'ultimo anno. Il coronavirus ha avuto ripercussioni profonde sulla società e sulle economie in Europa e nel resto del mondo. Un problema di salute pubblica si è trasformato nella crisi economica più grave della storia dell'UE, con un impatto sociale economico pesante e crescenti disuguaglianze.

La pandemia si è verificata in uno scenario segnato da importanti tendenze in corso, che stanno plasmando le nostre economie e società, tra cui **l'invecchiamento demografico, il cambiamento climatico, il degrado ambientale, la globalizzazione** e la **trasformazione del mercato del lavoro**. La pandemia ha inoltre accelerato il processo già avviato di **digitalizzazione**, che ha aumentato il numero di persone e imprese che acquistano, lavorano, interagiscono e fanno affari online. Tali tendenze hanno notevoli ripercussioni sulle basi imponibili esistenti e richiedono una riflessione sulla forma che dovrà assumere in futuro un sistema fiscale efficiente, sostenibile ed equo, tenendo conto anche del mix fiscale complessivo (cfr. riquadro 1).

È ormai opinione condivisa che i concetti fondamentali di residenza e fonte fiscale su cui si è basato il regime fiscale internazionale nell'ultimo secolo siano diventati obsoleti. Le pratiche commerciali attuali comportano abitualmente lo svolgimento di attività in uno Stato senza la necessità di una presenza fisica, situazione che le norme attuali non sono in grado di gestire, mentre la digitalizzazione dell'economia ha creato anche nuove possibilità per manipolare i principi esistenti attraverso regimi di pianificazione fiscale.

I governi hanno risposto via via adottando una serie di strumenti di contrasto all'elusione e all'evasione fiscale che, se da un lato hanno permesso di affrontare problemi specifici, dall'altro hanno aumentato ulteriormente la complessità esistente. Una serie di scandali fiscali e la necessità di finanziare la spesa pubblica dopo la crisi finanziaria hanno accelerato, all'inizio dello scorso decennio, il dibattito sulla riforma del quadro internazionale per la tassazione delle imprese, dando vita al progetto "Erosione della base imponibile e trasferimento degli utili" (BEPS)¹, promosso dall'OCSE e dal G20. Questo processo ha prodotto i primi risultati nel 2015, che sono stati attuati nell'UE, anche attraverso le direttive anti-elusione². Le discussioni internazionali vertono adesso su una soluzione globale per la riforma del regime di tassazione delle imprese internazionale, ormai obsoleto, con interventi sulla redistribuzione dei diritti di imposizione e sul livello minimo di imposizione effettiva. Il contenuto di tali discussioni influenzerà la forma futura dell'agenda UE in materia di imposte sulle imprese, indipendentemente dall'effettivo raggiungimento di un accordo globale concreto.

¹ Attualmente al progetto prendono parte 139 giurisdizioni di tutto il mondo.

² Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (GU L 193 del 19.7.2016, pag. 1).

Al tempo stesso, partner internazionali come gli Stati Uniti hanno già annunciato per i prossimi anni l'intenzione di definire il proprio programma di tassazione delle imprese, andando oltre o basandosi sul dibattito internazionale. Tali azioni riconoscono che occorre disporre di un gettito fiscale per il finanziamento di investimenti pubblici al fine di risollevare e promuovere una ripresa economica inclusiva. Anche altri paesi, tra cui il Regno Unito, hanno annunciato misure in materia di tassazione delle imprese post COVID-19.

In tale contesto, l'UE ha bisogno di un quadro fiscale solido, efficiente ed equo che soddisfi le **esigenze di finanziamento pubblico**, sostenendo al contempo la ripresa e la transizione ecologica e digitale attraverso la creazione di un ambiente **favorevole alla crescita e agli investimenti equi e sostenibili, in grado di creare posti di lavoro**.

1.2 Agenda UE per la politica fiscale

L'azione dell'UE in materia di tassazione delle imprese deve essere integrata in un'agenda fiscale generale dell'UE. Al centro di questa azione vi è la necessità di un mix equilibrato di entrate fiscali e di un regime fiscale incardinato sui principi dell'equità, dell'efficienza e della semplicità.

Le priorità seguenti saranno fondamentali per realizzare questa visione:

(i) Consentire una crescita equa e sostenibile

L'agenda fiscale dell'UE deve contribuire all'obiettivo generale di consentire una crescita equa e sostenibile, sostenendo politiche di più ampio respiro, come il Green Deal europeo³, l'agenda digitale della Commissione, la nuova strategia industriale per l'Europa⁴ e l'Unione dei mercati dei capitali⁵. Deve inoltre poter favorire una ripresa inclusiva in linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

Un regime fiscale a sostegno della transizione verde sarà uno strumento essenziale per conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo. Le misure fiscali dovranno essere accompagnate da altri strumenti di tariffazione ambientale e da misure normative, tenendo in debita considerazione l'impatto distributivo al fine di assicurare una transizione equa.

A livello dell'UE, l'imminente proposta di riforma della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici⁶ costituirà un passo avanti fondamentale al riguardo. La sua revisione integrerà altre iniziative del pacchetto "Fit for 55", razionalizzando il sistema delle aliquote minime ed eliminando esenzioni e aliquote ridotte obsolete. Nell'ambito dello stesso pacchetto, la Commissione proporrà nuovi meccanismi riformati di fissazione dei prezzi a sostegno degli obiettivi climatici dell'UE, in particolare un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) e una proposta di revisione del sistema per lo scambio di quote di emissioni

³ COM(2019) 640 final.

⁴ COM(2020) 102 final.

⁵ Si veda, per esempio, il documento COM(2020) 590 final.

⁶ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51).

nell'UE. A livello nazionale, gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per la determinazione del prezzo delle esternalità⁷ tenendo in debito conto tutti gli effetti sociali negativi, ed eliminare progressivamente le sovvenzioni pregiudizievoli, anche nell'ambito di riforme fiscali più ampie⁸.

Nella comunicazione sul decennio digitale⁹, la Commissione ha fissato gli obiettivi dell'UE per la transizione digitale fino al 2030. La tassazione deve agevolare questa transizione fornendo un quadro favorevole per le imprese digitali. Al tempo stesso, il quadro fiscale deve essere adattato per tenere meglio conto delle realtà di un'economia digitalizzata. Ciò comporta anche la digitalizzazione dell'amministrazione fiscale.

Il quadro fiscale dell'UE deve essere concepito in modo da contribuire a un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa, in linea con la nuova strategia industriale del 2020 e il suo aggiornamento adottato nel maggio 2021¹⁰. Esso deve poter ridurre i costi di conformità per le imprese, facilitare gli investimenti transfrontalieri e fornire il giusto contesto per agevolare sia le PMI che le imprese più grandi in un'Europa verde e digitale.

Il quadro fiscale dell'UE ha anche un ruolo fondamentale da svolgere nel sostenere lo sviluppo dell'Unione dei mercati dei capitali¹¹, in particolare eliminando gli ostacoli fiscali agli investimenti transfrontalieri e affrontando la distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese.

(ii) Garantire una tassazione efficace

Garantire una riscossione efficace del gettito fiscale è essenziale per finanziare servizi pubblici di qualità ed è un presupposto per un'equa ripartizione del carico fiscale tra i contribuenti. Contribuisce inoltre a creare condizioni di parità per le imprese, migliorando la competitività dell'UE. Ogni anno nell'UE si perdono miliardi di euro a causa di frode, evasione ed elusione fiscale¹². Le disposizioni fiscali dei singoli Stati membri possono essere

⁷ L'articolo 191, paragrafo 2, TFUE invita a fissare i prezzi delle esternalità negative dell'inquinamento e di altre attività dannose, mentre la Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 incoraggia gli Stati membri a includere nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza riforme strutturali, tra cui "riforme del sistema fiscale, ad esempio spostando il carico fiscale dal lavoro verso imposte meno distorsive" (COM(2020) 575).

⁸ A sostegno di tale processo, la Commissione adotterà raccomandazioni sulla promozione ulteriore di strumenti e incentivi rilevanti per attuare più efficacemente il principio "chi inquina paga" e porre così fine all'epoca dell'"inquinamento gratuito", facendo seguito alla relazione della Corte dei conti europea di prossima pubblicazione. COM(2021) 400 final.

⁹ COM(2021) 118 final.

¹⁰ COM(2021) 350 final.

¹¹ COM(2020) 590 final.

¹² L'evasione fiscale internazionale commessa da soggetti privati corrisponde a una perdita di gettito fiscale pari a 46 miliardi di EUR all'anno per gli Stati membri dell'UE. Cfr. ECOPA and CASE (2019) *Estimating International Tax Evasion by Individuals*, Taxation Papers, pag. 76. Inoltre, si stima che nell'UE si perdano ogni anno tra 35 e 70 miliardi di EUR a causa dell'elusione dell'imposta sulle imprese. Cfr. Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, European Parliamentary Research Service, PE 558.773; Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G., & Pycroft, J. (2018) *How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach*, CEPR Discussion Papers 12637; e Tørsløv, T., Wier, L., & Zucman, G. (2018) *The Missing Profits of Nations*, NBER Working Paper 24701.

causa di perdita di gettito per altri Stati membri dell'UE, ad esempio nei casi in cui gli interessi e i canoni possono essere versati a beneficiari in giurisdizioni a basso tasso di imposizione o a tassazione zero senza il pagamento di tasse nell'UE.

Riquadro 1: sistemi fiscali dell'UE in prospettiva del 2050

I sistemi fiscali dovranno essere modernizzati per rispecchiare meglio gli sviluppi economici e sociali attuali e futuri. I bilanci degli Stati membri dipendono in misura sostanziale dalle imposte sul lavoro, ivi inclusi i contributi sociali, che forniscono oltre il 50 % dell'intero gettito fiscale nell'UE-27. L'IVA rappresenta oltre il 15 % del gettito fiscale complessivo, mentre altre basi imponibili, come le tasse ambientali (~6 %), le imposte sulla proprietà (~5 %) o le imposte sulla imprese (~7 %) forniscono un contributo relativamente modesto¹³. Sebbene negli ultimi vent'anni la composizione complessiva del gettito fiscale nell'UE si sia mantenuta relativamente stabile¹⁴, megatendenze come il cambiamento climatico e la trasformazione digitale del mercato del lavoro influenzeranno probabilmente il mix fiscale futuro degli Stati membri dell'UE.

L'invecchiamento demografico e un aumento del lavoro atipico possono ridurre la capacità di generare lo stesso gettito attuale dalla tassazione del lavoro. Partendo dal Libro verde sull'invecchiamento demografico¹⁵ e dalla relazione sull'invecchiamento¹⁶, ciò richiederà di rivedere le modalità di tassazione del lavoro e le implicazioni per altre basi imponibili, tenendo conto della necessità di entrate sostenibili e di equità intergenerazionale, e di contribuire alla sostenibilità dei regimi di previdenza sociale. Il carico fiscale tradizionalmente elevato del lavoro all'interno dell'UE, anche rispetto ad altre economie avanzate, dovrà essere ulteriormente ridotto per sostenere l'occupazione e la creazione di posti di lavoro al termine della crisi¹⁷.

Le aliquote delle imposte sui consumi sono già a un massimo storico, in quanto le aliquote IVA sono state aumentate negli anni successivi alla crisi finanziaria. Dovrebbe essere data la precedenza a misure tese a limitare l'uso inefficiente delle aliquote IVA ridotte e delle esenzioni, che spesso non riescono a realizzare il presunto obiettivo politico.

Le tasse comportamentali, come quelle ambientali e sanitarie, continuano a rivestire un'importanza crescente per le politiche fiscali dell'UE. Imposte ambientali ben concepite contribuiscono a sostenere la transizione verde inviando i giusti segnali di prezzo e attuando il principio "chi inquina paga"¹⁸. Generano inoltre entrate che potrebbero compensare alcuni dei necessari sgravi fiscali sul lavoro. Analogamente, le tasse sanitarie, come quelle sul tabacco e sull'alcol, possono migliorare la salute pubblica e salvare vite umane,

¹³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en

¹⁴ Commissione europea, *Annual Review of Taxation – 2021 Edition*, di prossima pubblicazione.

¹⁵ COM(2021) 50 final del 27.1.2021.

¹⁶ Relazione sull'invecchiamento del 2021. economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2019-2070). Institutional Paper 148. Maggio 2021.

¹⁷ Tra il 2012 e il 2020 il cuneo fiscale medio nell'UE-27 per una persona non coniugata che percepiva un salario medio si è ridotto di oltre due punti percentuali.

¹⁸ Articolo 191, paragrafo 2 TFUE.

riducendo la pressione sui sistemi sanitari pubblici.

Infine, un mix fiscale adeguato alle esigenze future richiederà una tassazione equa ed efficace dei redditi da capitale, sia privati che societari. Parallelamente, si renderanno necessarie misure di semplificazione e di altra natura per ridurre la complessità amministrativa. Inoltre, le imposte ricorrenti sui beni immobili possono essere uno strumento relativamente efficiente per incrementare il gettito fiscale. Tuttavia, difficoltà di carattere distributivo e amministrativo connesse alla valutazione degli immobili richiedono una gestione adeguata.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione avvierà una riflessione più ampia, che nel 2022 dovrebbe culminare in un simposio fiscale sul tema "sistemi fiscali dell'UE in prospettiva del 2050". Tale riflessione terrà conto dei principi esposti sopra, come anche dell'impatto distributivo di eventuali modifiche del mix fiscale, compreso il loro effetto sulle famiglie a basso reddito.

I principi delineati in questa sezione devono applicarsi anche al sistema di risorse proprie che finanzia il bilancio dell'UE. In linea con il mandato del Consiglio europeo e con gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo interistituzionale¹⁹ di accompagnamento al nuovo quadro finanziario pluriennale, la Commissione presenterà anche proposte relative alle nuove risorse proprie che contribuiranno ai rimborsi del NextGenerationEU. Dopo una prima serie di proposte nel luglio 2021, che comprenderanno proposte per un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, un prelievo digitale e una revisione del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE, la Commissione proporrà risorse proprie supplementari che potrebbero includere una tassa sulle transazioni finanziarie e una risorsa propria legata al settore delle imprese.

La proposta relativa a un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere farà parte del prossimo pacchetto "Fit for 55". La sua finalità sarà ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio garantendo che il prezzo delle importazioni rifletta in modo più accurato il relativo contenuto di carbonio anche quando i paesi terzi non si siano dotati di politiche climatiche altrettanto ambiziose. Il nuovo meccanismo contribuirà inoltre alla realizzazione degli obiettivi climatici incentivando i produttori di paesi terzi e gli importatori dell'UE ad adottare tecnologie a basse emissioni di carbonio. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere sarà pienamente compatibile con l'OMC e con altri obblighi internazionali.

Le imprese digitali tendono a pagare meno imposte rispetto ad altre imprese e le tasse che pagano non sempre vanno a vantaggio dei paesi in cui si svolgono le loro attività. Il prelievo sul digitale garantirà un contributo equo del settore digitale al finanziamento della

¹⁹ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 28).

ripresa nell'UE e alla società in generale. Sarà strutturato in modo da essere indipendente dal prossimo accordo globale sulla riforma della tassazione internazionale delle imprese e compatibile con l'OMC e con altri obblighi internazionali²⁰. Il prelievo sarà compatibile con l'obiettivo politico fondamentale di supportare e accelerare la transizione digitale. Dopo la sua istituzione, coesisterà con l'attuazione di un accordo OCSE sulla condivisione di una frazione della base imponibile delle maggiori imprese multinazionali, una volta che l'accordo sarà stato ratificato e recepito nel diritto dell'UE.

1.3 Implicazioni per la tassazione delle imprese dell'UE

La tassazione delle imprese dovrebbe garantire che l'onere fiscale sia equamente ripartito tra le imprese e che i ricavi imponibili siano equamente ripartiti tra le diverse giurisdizioni. Il **sistema deve essere semplice nel suo insieme** al fine di ridurre i costi di conformità, e agevolare gli investimenti e la crescita, rafforzando in tal modo il mercato unico. Nonostante i progressi compiuti nella soppressione degli ostacoli al mercato unico in altri settori, le imprese che operano nell'UE si trovano ancora a dover gestire fino a 27 diversi regimi fiscali nazionali. Questo mosaico di norme fiscali nazionali crea inutili costi di conformità **per le imprese, scoraggiando gli investimenti transfrontalieri nel mercato unico**. Ciò vale sia per le aziende più grandi sia per le **PMI, le start-up e altre imprese che intendono crescere, espandersi e commerciare a livello transfrontaliero**, per le quali i costi sono proporzionalmente maggiori²¹. Questa situazione comporta inoltre lacune e complessità che possono lasciare aperte opportunità di pianificazione fiscale aggressiva, ostacolando la parità di condizioni. Inoltre danneggia gli investimenti e la crescita, nonché la competitività dell'UE rispetto ad altri partner internazionali. Le scelte politiche in materia di tassazione delle imprese influiscono anche sulla misura in cui il sistema fiscale favorisce gli investimenti. Infine, il regime fiscale deve poter ridurre al minimo le distorsioni involontarie nelle decisioni commerciali, ad esempio riguardo al finanziamento tramite debito invece che tramite capitale proprio, favorendo così il finanziamento sostenibile e a lungo termine delle imprese e la ripatrimonializzazione delle imprese che hanno accumulato un livello di debito pericolosamente elevato, anche in conseguenza della crisi causata dalla pandemia.

In linea con il principio di sussidiarietà, l'azione dell'UE in materia di tassazione delle imprese dovrebbe esaminare le sfide con una chiara dimensione transfrontaliera. Ciò significa anche rimuovere gli ostacoli al buon funzionamento del mercato unico e agli investimenti transfrontalieri creati dalle differenze tra i regimi fiscali nazionali.

I progressi a livello di Unione devono essere integrati dal sostegno all'azione nazionale in settori in cui gli Stati membri possono essere nella posizione migliore per valutare le esigenze della propria economia e società. Ciò include la fissazione del livello dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle imprese oltre i livelli minimi da concordare in ambito

²⁰ Tale proposta si differenzia dalle proposte del 2018 relative all'imposta sui servizi digitali (COM(2018) 148 final) e alla presenza digitale significativa (COM(2018) 147 final), che saranno ritirate.

²¹ I costi di conformità fiscale stimati per le grandi imprese rappresentano circa il 2 % delle imposte versate, mentre per le PMI la stima è di circa il 30 % delle imposte versate.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

internazionale (cfr. Sezione 2) che nell'UE resterà di competenza nazionale, nonché l'adozione di misure nazionali tese a migliorare l'amministrazione fiscale e agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali. Se del caso, possono essere contemplate misure più mirate, quali incentivi fiscali efficienti e ben concepiti, a sostegno di obiettivi strategici più ampi. In questi settori **l'UE può anche svolgere un ruolo di definizione dell'agenda e di condivisione delle informazioni, oltre a fornire sostegno finanziario alle riforme e agli investimenti nazionali**. Lo strumento per la ripresa e la resilienza, che è al centro dell'agenda dell'UE per la ripresa, e lo strumento di sostegno tecnico possono fornire finanziamenti essenziali per la modernizzazione e la trasformazione digitale delle amministrazioni fiscali, sostenendo nel contempo importanti riforme della politica fiscale.

Negli ultimi anni l'UE ha compiuto importanti passi avanti, ad esempio adottando e iniziando ad attuare le direttive anti-elusione e la direttiva sulla cooperazione amministrativa²². Nell'ambito del gruppo "Codice di condotta (Tassazione delle imprese)", gli Stati membri continuano ad eseguire valutazioni inter pares dei rispettivi regimi fiscali per garantire il rispetto dei principi di concorrenza fiscale leale. Inoltre, il Parlamento europeo è stato molto attivo nel campo della fiscalità, in generale, e della tassazione delle imprese, in particolare. Inoltre nel luglio 2020 la Commissione ha adottato **un ambizioso piano d'azione²³ per rendere la tassazione più equa, semplice e adeguata alle tecnologie moderne** e la comunicazione sulla buona governance fiscale nell'UE e oltre,²⁴ intesa a rafforzare ulteriormente la **promozione della trasparenza e della tassazione equa a livello sia europeo che internazionale** da parte dell'UE.

La presente comunicazione definisce ulteriori misure nel settore della tassazione delle imprese sia a breve che a lungo termine. La Commissione agirà in tempi rapidi per attuare il prossimo accordo globale sulla redistribuzione dei diritti di imposizione e sul livello minimo di imposizione effettiva (cfr. sezione 2). Nei prossimi due anni prenderà inoltre provvedimenti per affrontare le sfide più immediate (cfr. sezione 3). La comunicazione definisce inoltre un piano per un quadro UE per la tassazione delle imprese globale adeguato alle esigenze dei prossimi decenni (cfr. sezione 4),

2. Riforma del quadro internazionale per la tassazione delle imprese

2.1 Dibattito in corso a livello mondiale

Su mandato del G20, il quadro inclusivo dell'OCSE sta lavorando a una soluzione globale concordata per una riforma del quadro internazionale per la tassazione delle imprese. Il dibattito si articola su due grandi filoni di lavoro: il primo pilastro (ridistribuzione parziale dei diritti di imposizione) e il secondo pilastro (livello minimo di imposizione effettiva degli utili

²² Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1).

²³ COM(2020) 312 final.

²⁴ COM(2020) 313 final.

delle multinazionali). I due pilastri mirano ad affrontare questioni diverse ma correlate, legate alla crescente globalizzazione e digitalizzazione dell'economia.

L'UE ha costantemente promosso riforme ambiziose a livello internazionale e le discussioni a livello mondiale adesso possono basarsi anche sull'impegno positivo della nuova amministrazione statunitense. Il ritiro della precedente proposta di "approdo sicuro"²⁵ e la presentazione di proposte concrete e costruttive sul primo pilastro rappresentano un passo importante e offrono un'opportunità promettente per compiere progressi concreti verso un accordo globale sulla ripartizione della base imponibile delle imprese multinazionali. I recenti annunci dell'amministrazione statunitense riguardo alle sue intenzioni in merito a una riforma dell'imposta sulle imprese a livello nazionale rappresentano un traguardo ambizioso e un passo importante verso un accordo sul secondo pilastro, che porrà fine alla corsa al ribasso. I ministri delle Finanze del G20 hanno recentemente ribadito il loro impegno per giungere a una soluzione globale e consensuale entro la metà del 2021²⁶.

Il primo pilastro mira ad adeguare le norme internazionali in materia di tassazione degli utili delle imprese per tener conto della natura mutevole dei modelli aziendali, compresa la capacità delle imprese di operare senza una presenza fisica. Conferirà alle giurisdizioni di mercato il diritto di tassare parte degli utili di talune imprese non residenti, prevedendo una redistribuzione di una parte di tali utili globali tra le giurisdizioni in cui il gruppo ha clienti o utenti, utilizzando una formula concordata. Inizialmente il dibattito nell'ambito del primo pilastro si è concentrato principalmente sulle società attive nel settore digitale. Tuttavia, la soluzione proposta potrebbe ora essere semplificata con un numero inferiore di imprese multinazionali nel campo di applicazione e, allo stesso tempo, essere ampliata per includere le multinazionali più grandi e più redditizie, indipendentemente dal loro settore di attività.

Il secondo pilastro punta a mettere un limite alla concorrenza fiscale eccessiva garantendo che le imprese multinazionali siano soggette ogni anno a un determinato livello minimo di tassazione di tutti i loro utili. La globalizzazione delle economie e l'intensificazione dell'uso di attività immateriali nelle catene globali del valore hanno consentito a talune imprese multinazionali di trasferire gli utili verso giurisdizioni a bassa imposizione fiscale. Il secondo pilastro consentirà alle giurisdizioni di integrare l'importo delle imposte versate dalle grandi multinazionali a un livello minimo effettivo, lasciando nel contempo ai singoli Paesi la libertà di decidere le caratteristiche dei propri regimi fiscali. Una tassazione minima effettiva degli utili delle imprese limiterà le opportunità di elusione fiscale.

Entrambi i pilastri del futuro accordo globale sono in linea con la visione della Commissione di un quadro per la tassazione delle imprese per il XXI secolo, come indicato nella sezione 4. I loro obiettivi sono complementari e occorre pervenire a una soluzione su entrambi i fronti nell'ambito del dibattito globale. Essi segnano passi avanti verso importanti principi di formula di ripartizione (attraverso l'uso di una formula per la redistribuzione parziale dei diritti

²⁵ Che avrebbe reso l'applicazione del primo pilastro facoltativa per le imprese.

²⁶ <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/04/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>.

di imposizione nell'ambito del primo pilastro) e di definizione comune della base imponibile. La Commissione partecipa attivamente al dibattito internazionale e collabora con gli Stati membri per garantire che le questioni di interesse comune per l'UE, come la compatibilità del mercato unico e la riduzione al minimo della complessità amministrativa, siano prese in considerazione e che le soluzioni siano vantaggiose per l'UE. Nelle conclusioni del 25 marzo 2021 il Consiglio europeo ha inoltre ribadito la sua netta preferenza e il suo impegno a favore di una soluzione globale e ha dichiarato che si adopererà per giungere a una soluzione consensuale entro la metà del 2021 nel quadro dell'OCSE²⁷.

2.2 Modalità di attuazione dell'accordo globale nell'UE

Una volta approvato e trasposto in una convenzione multilaterale, l'attuazione del primo pilastro sarà obbligatoria per i paesi partecipanti. **Al fine di garantirne l'attuazione uniforme in tutti gli Stati membri dell'UE**, compresi quelli che non sono membri dell'OCSE e che non partecipano al quadro inclusivo, la **Commissione proporrà una direttiva per l'attuazione del primo pilastro nell'UE**.

Al fine di garantirne l'applicazione uniforme all'interno dell'UE e la compatibilità con il diritto dell'UE, **il principale metodo di attuazione del secondo pilastro sarà una direttiva UE che rispecchi le norme tipo dell'OCSE con i necessari adeguamenti**. L'attuazione di un accordo globale sul livello minimo di imposizione effettiva avrà anche implicazioni per le direttive e le iniziative dell'UE esistenti e in sospeso (cfr. riquadro 2).

Riquadro 2: interazioni tra un accordo sul livello minimo di imposizione effettiva e le iniziative dell'UE esistenti

L'attuazione del secondo pilastro avrà implicazioni per le norme attualmente in vigore nell'ambito della direttiva anti-elusione e, in particolare, per le norme sulle società controllate estere, che interagiranno con la norma principale del secondo pilastro (la norma sull'inclusione dei redditi). Quando la norma sull'inclusione dei redditi sarà attuata nell'UE, occorrerà esaminare il modo migliore per conciliare l'interazione tra le due norme.

Il recepimento del secondo pilastro dovrebbe spianare la strada all'approvazione della **proposta in sospeso di rifusione della direttiva su interessi e canoni**²⁸, che è al Consiglio dal 2011. L'obiettivo della direttiva di rifusione era di subordinare i benefici della direttiva (che elimina gli ostacoli alla ritenuta alla fonte ai pagamenti transfrontalieri di interessi e canoni all'interno di un gruppo di imprese) alla condizione che gli interessi siano soggetti a imposizione nello Stato di destinazione. Alcuni Stati membri ritengono che la direttiva su interessi e canoni debba andare oltre e fissare un livello minimo di tassazione nello Stato di destinazione quale condizione per beneficiare dell'assenza di ritenuta alla fonte. L'accordo sul

²⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vtc-euco-statement-it.pdf> (europa.eu)

²⁸ COM(2011) 714 final.

secondo pilastro risolverà la questione.

Come indicato nella recente comunicazione sulla buona governance fiscale nell'UE e oltre²⁹, la Commissione proporrà di introdurre il secondo pilastro nei criteri utilizzati per valutare i paesi terzi nel processo di inserimento nella lista UE, in modo da incentivarli ad aderire all'accordo internazionale. Ciò è in linea con l'attuale approccio dell'UE di utilizzare il processo di inserimento nella lista per promuovere le buone pratiche concordate a livello internazionale.

3. Andare oltre l'accordo OCSE – soluzioni mirate

La presente sezione definisce l'agenda UE in materia di imposte sulle imprese per i prossimi due anni, con misure che migliorano il sistema attuale, concentrandosi sulla duplice priorità di garantire una tassazione equa ed efficace e promuovere imprenditorialità e investimenti produttivi.

3.1 Garantire una tassazione equa ed efficace

Un primo passo verso un regime fiscale più equo è una **maggiore trasparenza pubblica sulle imposte versate dai grandi operatori economici**. Vi è una crescente richiesta da parte dei cittadini e delle organizzazioni della società civile di garantire maggiore trasparenza ed equità per quanto riguarda la tassazione delle imprese, in particolare l'imposizione dei redditi delle imprese.

La Commissione presenterà una nuova proposta per la pubblicazione annuale dell'aliquota effettiva dell'imposta sulle imprese di alcune grandi imprese operanti nell'UE, utilizzando la metodologia concordata per i calcoli del secondo pilastro. L'aliquota effettiva dell'imposta sulle imprese fornisce informazioni sulla quota dell'imposta sulle imprese versata dalle imprese rispetto all'importo degli utili da esse generati invece che in relazione ai loro "utili imponibili", che possono essere ridotti con vari mezzi, come le detrazioni fiscali. La proposta migliorerà pertanto la trasparenza pubblica in merito all'aliquota fiscale effettiva reale delle grandi imprese dell'UE.

L'UE intensificherà inoltre la **lotta contro l'uso abusivo di società di comodo**, vale a dire società con una presenza sostanziale e un'attività economica reale nulla o minima, attraverso una nuova iniziativa legislativa finalizzata a neutralizzare l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali. Sebbene diverse azioni a livello dell'UE e internazionale forniscano strumenti per contrastare l'uso abusivo di strutture fiscali, le persone giuridiche con una presenza sostanziale o un'attività economica assenti o minime continuano a presentare il rischio di essere utilizzate a fini impropri, quali la pianificazione fiscale aggressiva, l'evasione fiscale o il riciclaggio di denaro. Sebbene vi possano essere valide ragioni per ricorrere a tali entità, vi è la necessità di ulteriori azioni per contrastare le entità e le strutture create al fine principale

²⁹ COM(2020) 313 final.

di ridurre il debito d'imposta o dissimulare comportamenti od operazioni impropri del gruppo cui appartengono, senza presenza sostanziale e attività economiche reali nei paesi in cui sono costituite.

La proposta della Commissione includerebbe azioni quali l'obbligo per le imprese di comunicare all'amministrazione fiscale le informazioni necessarie per valutare se hanno una presenza sostanziale e un'attività economica reale, negando vantaggi fiscali legati all'esistenza o all'uso di società di comodo abusive ed elaborando nuove informazioni fiscali, requisiti di monitoraggio e trasparenza fiscale. La Commissione intende inoltre adottare ulteriori misure per evitare che i pagamenti di canoni e interessi in uscita dall'UE sfuggano alla tassazione (la cosiddetta "doppia non imposizione").

Parallelamente, la Commissione continuerà a utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione per garantire che le imprese paghino la loro giusta quota di imposte, compresa l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Mentre l'imposizione diretta rientra nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione, comprese le norme in materia di aiuti di Stato.

Azioni volte a garantire una tassazione equa ed efficace

Azione 1: presentare una proposta legislativa per la pubblicazione delle aliquote fiscali effettive versate dalle grandi imprese, sulla base della metodologia oggetto di dibattito nel secondo pilastro dei negoziati in sede OCSE (entro il 2022).

Azione 2: presentare una proposta legislativa che stabilisca norme dell'Unione per neutralizzare l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali (entro il quarto trimestre del 2021).

3.2 Favorire imprenditorialità e investimenti produttivi

La fiscalità ha un ruolo importante da svolgere nel sostenere gli investimenti e la crescita delle imprese, incoraggiando e rendendo possibili decisioni economiche di imprenditori che siano socialmente auspicabili. Questo aspetto "favorevole" della politica fiscale è una componente particolarmente importante della duplice transizione e della ripresa economica dalla pandemia.

A causa di un flusso di cassa più limitato, le PMI sono spesso meno in grado di assorbire o finanziare le perdite rispetto alle grandi imprese. Per questo motivo molti Stati membri hanno agito rapidamente durante l'attuale crisi per alleviare il carico fiscale immediato che grava sulle PMI, ad esempio mediante il rinvio degli obblighi fiscali. Tuttavia, il trattamento delle perdite negli Stati membri è ancora molto diverso e vi è margine per migliorare il contesto per gli investimenti e la crescita. Parallelamente alla presente comunicazione, la Commissione sta adottando una **raccomandazione agli Stati membri sul trattamento nazionale delle perdite**. Ciò contribuirà a garantire una concorrenza leale tra imprese e a sostenere meglio le imprese durante la ripresa e potrebbe essere di particolare beneficio per le PMI. I servizi della

Commissione esamineranno inoltre, più in generale, la prospettiva di un trattamento coordinato della compensazione transfrontaliera delle perdite per far fronte alle sfide incontrate dalle PMI e da altre imprese nelle fasi iniziali della loro espansione europea.

Dato l'attuale quadro fiscale che consente una deduzione fiscale degli interessi sul debito, vi è una persistente distorsione delle norme fiscali a favore del debito. Ciò significa che un'impresa può dedurre gli interessi connessi a un finanziamento tramite debito, ma non i costi relativi a un finanziamento tramite capitale proprio, come il pagamento di dividendi, incentivandola quindi a finanziare gli investimenti tramite debito invece che tramite capitale proprio. Ciò può contribuire a un accumulo eccessivo di debiti, con possibili ricadute negative per l'UE nel suo complesso, qualora alcuni paesi dovessero far fronte a forti ondate di insolvenza. Il debito penalizza anche il finanziamento dell'innovazione tramite capitale proprio. La questione è diventata più pressante, in quanto lo stock di debiti delle imprese è aumentato in misura significativa per effetto della crisi economica provocata dalla pandemia di COVID-19. La Commissione presenterà pertanto una **proposta per affrontare la distorsione a favore del debito rispetto al capitale proprio nella tassazione delle imprese attraverso un sistema di indennità per il finanziamento tramite capitale proprio**, contribuendo in tal modo alla ripatrimonializzazione delle imprese finanziariamente vulnerabili a causa della crisi della COVID-19. La proposta includerà misure antiabuso per garantire che non sia utilizzata per scopi indesiderati.

Azioni volte a favorire imprenditorialità e investimenti produttivi

Azione 3: adottare una raccomandazione sul trattamento nazionale delle perdite (oltre alla presente comunicazione).

Azione 4: presentare una proposta legislativa per la costituzione di un'indennità per la riduzione della distorsione a favore del debito rispetto al capitale proprio (Debt Equity Bias Reduction Allowance - DEBRA) (entro il primo trimestre del 2022).

4. Andare oltre l'accordo OCSE - Un contesto UE per la tassazione delle imprese per il XXI secolo

Un consenso sulla riforma delle norme internazionali sulla tassazione delle imprese costituirà un progresso storico verso la modernizzazione delle norme internazionali sulla tassazione delle imprese. Per buoni motivi, l'accordo globale sul primo pilastro si applicherà in primo luogo solo a un numero limitato di imprese. Affinché tale soluzione possa funzionare a livello globale, essa deve essere amministrabile per e tra 139 giurisdizioni, con profili economici e livelli diversi di capacità amministrativa. Un'Unione europea strettamente integrata con il mercato unico, tuttavia, può e dovrebbe andare oltre.

La mancanza di un regime comune di tassazione delle imprese nel mercato unico frena la competitività. Ciò è dovuto a distorsioni delle decisioni di investimento e di finanziamento (dovute a strategie di ottimizzazione fiscale invece che ad altre considerazioni) e a costi di

conformità più elevati per le imprese attive in più di uno Stato membro dell'UE. Questo crea uno svantaggio competitivo rispetto ai mercati dei paesi terzi.

La Commissione proporrà quindi un nuovo quadro per l'imposizione dei redditi delle imprese in Europa (Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi, denominato anche BEFIT). BEFIT sarà un corpus unico di norme sulla tassazione delle imprese per l'UE, incentrato sulle caratteristiche fondamentali di una base imponibile comune e sulla ripartizione degli utili tra gli Stati membri in base a una formula (formula di ripartizione). Si baserà sui progressi compiuti nelle discussioni globali, in cui tali concetti sono già presenti, attraverso l'uso di una formula per la riassegnazione parziale degli utili nell'ambito del primo pilastro e di norme comuni per il calcolo della base imponibile ai fini dell'applicazione del secondo pilastro. Garantirà che le imprese nel mercato unico operino senza indebite barriere fiscali. Al tempo stesso, assicurerà che l'esistenza di disallineamenti tra i regimi di tassazione delle imprese nell'UE non comprometta la capacità degli Stati membri di prelevare gettito per finanziare le priorità di spesa nazionali.

Norme comuni per la determinazione della base imponibile per l'imposta sulle imprese comporteranno una semplificazione sostanziale per i gruppi di imprese che operano nel mercato unico. Invece di dover rispettare fino a 27 diversi insiemi di norme sulla tassazione delle imprese, un gruppo sarà in grado di determinare il proprio debito d'imposta in ciascuno Stato membro dell'UE in base a un unico insieme di norme. Ciò aprirà inoltre la strada a ulteriori semplificazioni amministrative, come la possibilità di una dichiarazione unica dei redditi societari a livello dell'UE per un gruppo.

La nuova proposta sostituirà le proposte pendenti relative a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)³⁰, che saranno ritirate.

BEFIT...

- ... creerà un corpus di norme comuni per i gruppi di imprese che operano nel mercato unico in più di uno Stato membro, riducendo gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri;
- ... ridurrà gli oneri burocratici e i costi di conformità nel mercato unico, riducendo in tal modo gli oneri amministrativi per le autorità fiscali e i contribuenti;
- ... combatterà l'elusione fiscale e sosterrà l'occupazione, la crescita e gli investimenti;
- ... promuoverà una modalità più semplice ed equa di distribuzione dei diritti di imposizione tra gli Stati membri;
- ... garantirà un gettito dell'imposta sulle imprese affidabile e prevedibile per gli Stati membri.

³⁰ COM(2016) 685 final e COM(2016) 683 final.

BEFIT consoliderà gli utili dei membri UE di un gruppo multinazionale in un'unica base imponibile, che sarà poi attribuita agli Stati membri utilizzando una formula e che sarà tassata in base alle aliquote nazionali dell'imposta sul reddito delle imprese. Tra le considerazioni chiave figureranno le modalità per attribuire un peso adeguato alle vendite in base alla destinazione, per riflettere l'importanza del mercato in cui opera un gruppo multinazionale, nonché le modalità con cui dovrebbero trovare riscontro gli attivi (compresi i beni immateriali) e il lavoro (personale e stipendi), al fine di garantire una distribuzione equilibrata del gettito dell'imposta sulle imprese tra gli Stati membri dell'UE con profili economici diversi.

L'uso di una formula per la ripartizione degli utili eliminerà la necessità di applicare norme complesse in materia di prezzi di trasferimento all'interno dell'UE per le imprese che rientrano nel campo di applicazione. Diversi tipi di formula di ripartizione sono già utilizzati in vari paesi. Ad esempio, negli Stati Uniti, in Canada e in Svizzera viene utilizzata una formula per calcolare la base imponibile a livello regionale o subnazionale. Questo approccio impone alle entità di fissare il prezzo delle operazioni tra membri dello stesso gruppo multinazionale con le medesime modalità con cui verrebbe fissato il prezzo di un'operazione comparabile tra due entità non collegate. Le azioni BEPS dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento hanno aggiornato gli orientamenti internazionali, ma questi principi sono tuttavia difficili da applicare e far rispettare in un'economia moderna che si basa su beni immateriali e non commercializzati. Dai lavori sul primo pilastro è emerso un interesse per un approccio diverso alla distribuzione dei diritti di imposizione mediante l'utilizzo di una formula per la riattribuzione di una piccola parte della base imponibile. BEFIT si baserà su questa fase e andrà oltre per creare un sistema più semplice all'interno del mercato unico. A differenza del primo pilastro, in cui le norme attuali e la redistribuzione degli utili secondo una formula opererebbero in parallelo, in base a BEFIT la formula di ripartizione sostituirebbe le attuali norme per l'attribuzione della base imponibile all'interno del mercato unico per le imprese che rientrano nell'ambito di applicazione.

Attraverso una combinazione di formula di ripartizione con un corpus di norme comuni per la base imponibile, BEFIT rappresenterà un passo importante verso la creazione di un regime più solido di tassazione delle imprese nel mercato unico. Mentre i principi di una base imponibile comune e di formula di ripartizione erano già presenti nella precedente proposta relativa alla CCCTB, la nuova proposta rispecchierà i cambiamenti significativi nell'economia e nel quadro internazionale dal marzo 2011, data in cui la CCCTB è stata inizialmente proposta. In particolare, si baserà sull'approccio adottato nel prossimo accordo globale nelle sue proposte per la definizione della base imponibile. Vi sarà inoltre una diversa formula di ripartizione, che rispecchierà meglio le realtà dell'economia odierna e gli sviluppi globali, in particolare tenendo maggiormente conto della digitalizzazione.

La Commissione collaborerà strettamente con gli Stati membri nella preparazione di tale proposta, tenendo conto anche del parere del Parlamento europeo e in consultazione con il settore imprenditoriale e i gruppi della società civile.

Azione per un quadro per la tassazione delle imprese a più lungo termine

Azione 5: presentare una proposta per BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation), con il passaggio a un corpus comune di norme fiscali e a una più equa distribuzione dei diritti di imposizione tra gli Stati membri

5. Conclusioni

Il prossimo accordo globale segnerà un passo avanti decisivo nella riforma del regime internazionale di tassazione delle imprese, affrontando importanti sfide relative alla distribuzione dei diritti di imposizione e al livello minimo di imposizione effettiva su scala mondiale. A livello di UE dobbiamo dare seguito a questi progressi e portare avanti un'agenda altrettanto ambiziosa in materia di tassazione delle imprese che garantisca una fiscalità equa ed efficace e sostenga imprenditorialità e investimenti produttivi. Le misure annunciate nella presente comunicazione, insieme ai lavori già in corso, porteranno avanti l'UE e realizzeranno questa visione di un quadro UE per la tassazione delle imprese adeguato alle sfide del XXI secolo e orientato al buon funzionamento del mercato unico.