PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0002108 P-4.22.25
del 25/02/2016
13433589

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche Europee
- Ufficio Mercato Interno e la concorrenza

Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una Proposta di Direttiva del Consiglio recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno. COM (2016) 26.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. Il Capo del Dipartimento
Cons. Diana Agosti

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Roma 24 FEB 2016

UFFICIO LEGISLATIVO – FINANZE

Prot. 3-1512 /UL

URGENTISSIMO

Al Dipartimento per le Politiche Europee
Ufficio Coordinamento Politiche UE
Servizio II – Segreteria CIAE

e, p.c., **All'Ufficio di Gabinetto**

All'Ufficio del Coordinamento Legislativo

All'Ufficio Legislativo Economia

Al Ministero degli Affari Esteri ed ella Cooperazione Internazionale
- Ufficio di Gabinetto
- Ufficio Legislativo
- Direzione Generale dell'Unione Europea

Loro Sedi

Oggetto: Invio relazione COM.

Proposta di Direttiva del Consiglio recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno.

- Codice del Consiglio: 5639/16
- Codice della proposta: COM(2016) 26
- Codice interistituzionale: 2016/0011 (CNS)
- Codice DPE (2016): in attesa di attribuzione

Con riferimento alla questione di cui all'oggetto, si trasmette, in qualità di Amministrazione con competenza prevalente, anche in formato elettronico editabile, la relazione prevista dall'art. 6, comma 4, della Legge n. 234 del 2012.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

Fasc. 189/16

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Direttiva del Consiglio recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno

- **Codice della proposta:** COM(2016) 26 final
- **Codice interistituzionale:** 2016/211 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze

***

Premessa: finalità e contesto

La pianificazione fiscale è una pratica considerata da sempre "legittima" dalle imprese, che per ridurre il loro debito d'imposta sfruttano le differenze fra le legislazioni fiscali dei Paesi. Negli ultimi anni, tuttavia, la pianificazione fiscale è diventata particolarmente aggressiva, assumendo forme sempre più sofisticate per trasferire gli utili imponibili in Stati in cui il regime tributario è più favorevole addirittura nullo. Si sfrutta a proprio vantaggio gli aspetti tecnici di un sistema fiscale o i disallineamenti esistenti fra due o più sistemi fiscali al fine di ridurre o eludere l'ammontare delle imposte dovute.

A tal fine già l'OCSE con il progetto G20/OCSE Base Erosion and Profit Shifting ha elaborato alcune misure per chiudere le lacune della fiscalità internazionale e rendere i sistemi fiscali nazionali più omogenei e impermeabili alle manovre di pianificazione suddette

Il 28 gennaio 2016 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure contro la pianificazione fiscale aggressiva e l'elusione fiscale, che si inserisce nel solco del rafforzamento delle iniziative già intraprese e ha la finalità di assicurare l'implementazione comune e coordinata dei risultati del progetto BEPS in ambito UE.

Di tale insieme di iniziative fa parte anche la Direttiva per contrastare gli schemi fiscali elusivi in parola (cd Direttiva anti-BEPS). La proposta prevede sei misure antielusive, che tutti gli Stati membri dovranno introdurre, come standard minimo, in maniera uniforme e coordinata, al fine di combattere efficacemente alcune delle pratiche di pianificazione fiscale aggressiva maggiormente diffuse. Si tratta di:

- *una disposizione in materia di società controllate estere (CFC), che consentirà allo Stato membro dove ha sede la società controllante di tassare per trasparenza i profitti che la società colloca in Paesi a bassa tassazione. La disposizione si applicherà quando il livello di tassazione effettiva della controllata è inferiore al 40% di quello che si sarebbe avuto nel paese della controllante, sia essa in un Paese terzo o dell'UE (ma in*

quest'ultimo caso deve trattarsi di una costruzione di puro artificio);

- *una clausola di switch-over: il fine di tale disposizione è evitare la doppia non tassazione di alcune tipologie di reddito. In particolare, si prevede di non concedere esenzione per dividendi, plusvalenze da cessione di quote di società estera e in caso di stabile organizzazione, se nello Stato della fonte si ha una tassazione nominale al di sotto del 40% di quella dello Stato di residenza;*
- *Exit taxation: si prevede che tutti gli Stati membri applichino una exit tax (tassa sull'uscita) su asset societari portati fuori dal proprio territorio. La misura della tassa si baserà sul valore dei beni all'atto del trasferimento dallo Stato membro;*
- *Limitazione alla deducibilità degli interessi passivi: la misura è volta ad evitare che le multinazionali allochino artificialmente i costi dei loro finanziamenti all'interno del gruppo al fine di ridurre il carico di imposta. È fissato un limite alla deducibilità degli interessi passivi, consistente nel 30% della ratio interessi passivi netti/EBITDA o un tetto massimo di 1 milione di euro, a seconda di quale sia il valore maggiore. Si prevede la disapplicazione della limitazione alla deducibilità quando il rapporto equity/assets dell'impresa membro di un gruppo è coerente con quello dell'intero gruppo. Gli interessi indeducibili in un periodo di imposta possono essere riportati negli anni successivi, sempre entro i limiti del rapporto interessi passivi netti/EBITDA;*
- *Ibridi: quando due Stati membri danno una diversa caratterizzazione di strumenti finanziari o entità e ciò conduce a doppia deduzione o deduzione senza corrispondente inclusione nel reddito del ricevente (hybrid mismatch), sarà lo Stato del ricevente a dover seguire la caratterizzazione operata dallo stato del pagatore (stato della fonte);*
- *clausola generale antiabuso (GAAR): si propone una disposizione generale antiabuso, posta a salvaguardia del sistema, che viene in rilievo quando altre disposizioni antiabuso non trovino applicazione. Questa disposizione ha l'obiettivo di consentire agli Stati membri di ignorare operazioni non genuine (non genuine arrangements) e di tassare sulla base della reale sostanza economica dell'operazione.*

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

La normativa in materia di imposte dirette rientra nell'ambito dell'articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). A norma di tale articolo, le misure legislative di ravvicinamento assumono la forma giuridica di una direttiva.

Si tratta di una proposta di direttiva, che è il solo strumento disponibile in virtù della base giuridica dell'articolo 115 del TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La presente proposta risulta conforme al principio di sussidiarietà. La natura del tema richiede un'iniziativa comune a tutto il mercato interno.

Le norme della presente direttiva hanno lo scopo di contrastare le pratiche di elusione fiscale transfrontaliere e di fornire un quadro comune per l'attuazione coordinata dei risultati del BEPS nelle legislazioni nazionali degli Stati membri. Tali obiettivi non possono essere realizzati in misura sufficiente mediante l'azione intrapresa dai singoli Stati membri. Un'impostazione di questo tipo non farebbe che replicare, e probabilmente peggiorare, la frammentazione esistente nel mercato interno, perpetuando le attuali inefficienze e distorsioni nell'interazione di un mosaico di misure distinte. Se l'obiettivo è adottare soluzioni che funzionino per il mercato interno nel suo insieme (ad esempio, l'eliminazione dei disallineamenti derivanti dalle disparità dei regimi fiscali nazionali) e migliorare la resilienza (interna ed esterna) contro la pianificazione fiscale aggressiva, il percorso adeguato implica iniziative coordinate a livello dell'Unione.

Inoltre un'iniziativa dell'Unione apporterebbe un valore aggiunto rispetto a quello che una pluralità di metodi di attuazione nazionali può conseguire. Poiché le previste norme antiabuso hanno una dimensione transfrontaliera, è fondamentale che le proposte permettano di conciliare interessi divergenti nel mercato interno e considerino il quadro completo della situazione per individuare obiettivi e soluzioni comuni. Tale obiettivo può essere conseguito solo se la legislazione è elaborata a livello centrale. Infine, se le misure di attuazione del BEPS sono attuate in conformità all'acquis, i contribuenti possono avere la certezza giuridica che esse siano conformi al diritto dell'Unione.

Tale approccio è pertanto conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La Direttiva intende assicurare un livello minimo di protezione necessario per il corretto funzionamento del mercato comune. La direttiva non prescrive, quindi, la piena armonizzazione delle normative degli Stati Membri in materia di imposte dirette. La proposta non va al di là di quanto è necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi e pertanto è conforme al principio di proporzionalità.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

Gli obiettivi della proposta sono nel loro complesso condivisibili e l'impianto della stessa può essere senz'altro sostenuto. In particolare, la valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto la Direttiva intende garantire che l'imposizione fiscale avvenga nella giurisdizione in cui gli utili sono generati e il valore è creato. La ripartizione dell'onere fiscale tra le imprese nell'UE diverrà così più equa. In tal modo i gruppi di società, attivi a livello internazionale, non beneficeranno più dell'opportunità di attuare una pianificazione fiscale di cui i contribuenti (in particolare le PMI) che operano solo a livello nazionale non possono disporre. Inoltre:

- Le basi imponibili degli Stati membri saranno meglio protette contro le pratiche di erosione della base imponibile e di trasferimento degli utili.
- Sarà rafforzata la fiducia dell'opinione pubblica, dei cittadini e dei contribuenti in generale nell'equità dei sistemi fiscali.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto il contrasto all'elusione fiscale transfrontaliera è pienamente conforme al principio di capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione. Inoltre, la Direttiva intende applicare nel contesto comunitario alcune misure di cui al Progetto dell'OCSE sull'erosione delle basi imponibili e la distrazione dei profitti, c.d. BEPS, a cui l'Italia, in quanto membro della suddetta Organizzazione internazionale, ha partecipato attivamente, condividendone obiettivi e finalità.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

L'intenzione della Presidenza olandese è di arrivare ad un accordo politico su questa Direttiva entro la fine del proprio semestre, indicativamente per maggio 2016.

L'Italia ha già espresso un sostegno di massima alla Proposta di Direttiva, in particolare all' Incontro ad Alto Livello del Consiglio del 1 febbraio u.s.

Elementi di eventuale criticità della proposta sono rinvenibili laddove le misure non siano completamente allineate con quanto concordato in sede OCSE (i.e. Progetto BEPS). A tal fine si richiama la norma contro gli ibridi che, benché potenzialmente efficace, non è conforme a quanto raccomandato dal Progetto BEPS (azione 2). La stessa norma potrebbe pertanto essere modificata o stralciata in seguito alle evoluzioni negoziali.

In termini generali, la proposta, nella sua versione originale, è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie. La posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate. Le misure della Direttiva potrebbero essere rese più conformi alla normativa nazionale per rispettare le scelte già compiute dal legislatore italiano e per facilitare il recepimento delle misure UE.

L'Italia partecipa attivamente al negoziato tecnico in Consiglio con una delegazione formata da delegati del Dipartimento delle Finanze ed esperti delle Direzioni Centrali Accertamento e Normativa dell'Agenzia delle Entrate.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La Commissione non ha effettuato un'analisi d'impatto, poiché: 1) la proposta è stata ampiamente analizzata in ambito OCSE, nel quale partecipano la gran parte dei Paesi UE, in sede di definizione del progetto BEPS, il ché ha portato alla pubblicazione di 13 relazioni; 2) vi era un'urgente necessità di agire; 3) la proposta di direttiva è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, che presenta un'ampia panoramica dei lavori accademici e dei dati economici disponibili per quanto riguarda l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili, basato su studi recenti svolti, tra l'altro, dall'OCSE, dalla Commissione europea e dal Parlamento Europeo.

Come evidenzia il documento di lavoro dei servizi della Commissione, la relazione OCSE/G20 BEPS sull'Azione 11 stima una Perdita di gettito a livello mondiale compresa tra il 4% e il 10% del gettito dell'imposta sul reddito delle società, equivalente ad un livello tra i 100 e i 240 miliardi di Dollari Usa all'anno. Inoltre uno studio del Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo stima che la

perdita di gettito a livello UE derivante dal profit shifting sia compreso tra il 17% e il 23% dell'imposta sul reddito delle società, equivalente ad un livello tra i 50 e i 70 miliardi di Euro.

La proposta di direttiva in questione si pone l'obiettivo di contrastare i fenomeni di elusione ed evasione operati da parte delle multinazionali, pertanto l'impatto atteso è un aumento del gettito dell'imposta sul reddito delle società (Ires). Al momento non è possibile però stimare tale aumento di gettito, in quanto questo aspetto è legato a elementi ancora incerti, quali da un lato l'effettivo grado di implementazione da parte dei Paesi Ue ed Extra Ue delle contromisure BEPS incluse nel pacchetto OCSE e nella proposta di direttiva, dall'altro la possibilità che le multinazionali, attraverso nuove strategie, riescano a minimizzare gli effetti delle contromisure BEPS.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Nella strategia complessiva della Commissione, il valore aggiunto della direttiva anti-BEPS si misurerà anche nella capacità di aprire la strada ad un percorso di più lungo periodo nella direzione della graduale messa in coerenza dei sistemi fiscali degli Stati membri (che avrà un altro passaggio nella nuova proposta sulla CCCTB prevista per l'autunno 2016), con benefici sia in termini di riduzione delle opportunità di pianificazione fiscale sia di semplificazione del quadro normativo per le imprese con attività in più Stati membri.

L'ordinamento nazionale, in materia di imposte dirette, già presenta alcune delle disposizioni anti-elusive di contrasto alle medesime situazioni che la Direttiva intende impedire. Potrebbe rendersi necessario l'inserimento di nuove disposizioni ed eventuali modifiche alle norme già esistenti per rendere la disciplina domestica conforme al testo della Direttiva.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La pubblica amministrazione dovrà organizzarsi per svolgere le funzioni conseguenti al recepimento di nuove disposizioni ed alle eventuali modifiche delle norme già esistenti per rendere la disciplina domestica conforme al testo della Direttiva UE.

Inoltre, il coordinamento delle misure nazionali ad una linea comune applicata in tutta l'Unione fornirebbe maggiore certezza giuridica in ordine alla compatibilità delle norme domestiche con il diritto dell'Unione europea. L'assenza di contrasti fra normativa interna e comunitaria dovrebbe comportare effetti di semplificazione burocratica e normativa (riduzione del contezioso in sede di Corte di Giustizia UE, diminuzione del rischio di procedure di infrazione, etc.).

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La Direttiva si applica a tutti i contribuenti assoggettati all'imposta sul reddito delle società in uno Stato Membro dell'Unione europea. Nel campo di applicazione sono incluse le "stabili organizzazioni" di entità residenti in Stati extra-UE, cioè le sedi fisse di affari per mezzo delle quali tali soggetti esercitano la loro attività nell'Unione.

Sono interessate tutte le categorie di imprese a prescindere dalle dimensioni e dal tipo di attività, purché siano assoggettate all'imposta sul reddito delle società. La Direttiva reca diposizioni

rilevanti, in particolar modo, per le imprese che operano in ambito internazionale.

La Direttiva stabilisce norme contro le pratiche di elusione fiscale internazionale. Si tratta di situazioni in cui i contribuenti tendono ad ottenere un considerevole risparmio di imposta aggirando le disposizioni di legge e, in particolare, traendo vantaggio dalle disparità esistenti tra i sistemi fiscali nazionali. In assenza di norme specifiche di contrasto applicate in tutti gli Stati Membri, ciò potrebbe creare condizioni di concorrenza sleale.

Alcuni ordinamenti giuridici europei, tra cui quello italiano, già presentano una serie di norme anti-elusione internazionale. Inoltre, la maggior parte degli Stati UE, in qualità di membri dell'OCSE si è impegnata ad attuare il c.d. progetto BEPS contro l'erosione della base imponibile ed il trasferimento artificioso degli utili. Tuttavia, l'interazione di misure nazionali distinte potrebbe comportare la persistenza di inefficienze e distorsioni nel mercato comune. Adottando soluzioni che funzionino per l'Unione europea nel suo complesso, la norma comunitaria intende affrontare efficacemente l'elusione dell'imposta sulle società in modo da rispettare i principi del diritto UE. Il vantaggio per le imprese dovrebbe consistere nel beneficiare di misure che contrastano le distorsioni alla concorrenza e in una maggiore certezza del diritto garantita dall'allineamento delle norme nazionali a quanto previsto dal diritto dell'Unione e dall'assenza di lacune fra le diverse normative degli Stati Membri.

Altro

- Altre amministrazioni interessate: Agenzia delle Entrate.

Tabella di corrispondenza (articolo 6, comma 5, della L. 234 del 2012)		
Disposizioni del progetto di atto legislativo dell'Unione Europea	**Norma nazionale vigente**	**Commento**
Articolo 4 (norma relativa ai limiti sugli interessi)	Articolo 96 (interessi passivi) del DPR n. 917 del 1986 (TUIR)	
Articolo 5 (imposizione in uscita)	Articoli 166 (trasferimento all'estero della residenza) e 166-bis (trasferimento della residenza nel territorio dello Stato) del DPR n. 917 del 1986 (TUIR)	
Articolo 6 (switch over rule)	Non vi è una norma vigente che corrisponda alla switch over rule	Cfr. comunque, l'art. 89 del DPR n. 917 del 1986 (TUIR, esenzione dividendi e interessi).
Articolo 7 (norma generale anti-abuso)	Articolo 10-bis (disciplina dell'abuso del diritto o elusione fiscale) della legge n. 212 del 2000 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).	
Articoli 8 (normativa sulle società controllate estere) e 9 (calcolo dei redditi delle società controllate estere)	Articolo 167 (disposizioni in materia di imprese estere controllate) del DPR n. 917 del 1986 (TUIR)	
Articolo 10 (disallineamenti da ibridi)	Articolo 44, comma 2, lett. a (redditi di capitale) del DPR n. 917 del 1986 (TUIR)	