



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

DOCUMENTO DI RICERCA

L'IMPOSTA SOCIETARIA NELLA UE

IL FRAMEWORK NORMATIVO PER UNA “*TAX GOOD GOVERNANCE*”

Noemi Di Segni

Pasquale Saggese

Alberto Trabucchi

Piergiorgio Valente

26 OTTOBRE 2018





Indice

1. Premessa	2
2. Le tematiche ritenute più importanti dalla platform e dagli organismi dell'unione europea	4
2.1. Equa tassazione	4
2.2. Trasparenza fiscale	8
2.3. Tassazione efficiente	10
3. <i>External strategy for effective taxation</i> (com(2016) 24 final)	13
4. Libro bianco sul futuro dell'Europa	14



1. Premessa

L'individuazione e l'implementazione di misure per un'equa ed efficiente tassazione societaria e di una "Tax Good Governance" costituiscono ambiti di priorità assoluta per l'Unione europea.

Obiettivo degli organismi europei è quello di individuare e arginare ogni forma di evasione, di incrementare il gettito fiscale e di creare un contesto di fiscalità europea orientata a favorire la crescita e lo sviluppo del Mercato unico.

A tal fine, nel giugno 2015, la Commissione europea, mediante l'emanazione della Decisione C(2015) 4095, ha prolungato il mandato della "Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation", già attiva dal 2013¹ sul tema della *governance* fiscale, in raccordo anche con il lancio del piano di azione per un'equa ed efficiente tassazione societaria nel contesto europeo ("EU Action Plan for Fair and Efficient Corporate Taxation"²), istituendo una apposita Commissione di esperti³.

La *Platform*, quale *forum* che raggruppa esperti di vari ambiti e associazioni, ha come compito quello di fornire supporto tecnico alla Commissione nella definizione di strumenti e modelli strutturati ed efficaci, nonché proporre soluzioni normative e spunti di riflessione in merito alle sfide riguardanti la tassazione delle società, escludendo i temi oggetto di specifiche trattative e negoziati dal Consiglio.

Con la comunicazione del 17 giugno 2015 [COM(2015) 302 *final*], la Commissione ha pubblicato un piano di azione nel quale individua, ai fini della realizzazione di un regime equo ed efficace per l'imposta societaria, cinque settori chiave d'intervento volti a favorire il più ampio raccordo tra norme nazionali e norme europee.

Il punto di partenza è che se da un lato le società sfruttano norme maggiormente favorevoli per spostare (artificiosamente) gli utili verso le giurisdizioni dove l'imposizione fiscale è minima e così ridurre il più possibile la loro contribuzione fiscale complessiva, dall'altro, sono soggette tutt'ora a doppie imposizioni.

La presenza di 28 regimi fiscali diversi impone agli organismi dell'Unione europea di dover trattare con diverse basi imponibili, con il conseguente aumento dei costi di messa in conformità e degli oneri amministrativi che danneggiano le imprese riducendo la competitività del Mercato europeo.

Gli obiettivi perseguiti dalla *Platform*, così come da tutti gli organismi dell'Unione europea, sono i seguenti:

- ristabilire il legame tra l'imposizione fiscale e il luogo in cui si svolge l'attività economica;
- garantire che gli Stati membri siano in grado di determinare correttamente il valore dell'attività societaria nella loro giurisdizione;

¹ Decisione C(2013) 2236.

² Per ulteriori approfondimenti si veda la Comunicazione della Commissione europea [COM(2015) 302 *final*] del 17 giugno 2015 consultabile al *link*:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/company_tax/fairer_corporate_taxation/com_2015_302_en.pdf.

³ Si vedano, tra gli altri, i documenti riportati ai seguenti link:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/platform_20161116_work_programme.pdf e

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/work-program-2018_2019-final.pdf.



- creare per l'Unione europea un contesto di tassazione delle società concorrenziale e favorevole alla crescita, che determini una maggiore resilienza del settore societario;
- tutelare il Mercato unico e assicurare un approccio dell'Unione europea forte sulle questioni esterne inerenti alla fiscalità delle società, comprese le misure intese ad attuare le raccomandazioni di azioni concrete nel quadro dell'iniziativa contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (c.d. "progetto BEPS"⁴) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE);
- trattare la problematica delle giurisdizioni fiscali non collaborative e aumentare la trasparenza fiscale.

I cinque settori di intervento individuati dalla Comunicazione COM(2015) 302 *final* sono:

1. Common Consolidated Corporate Tax Base ("CCCTB"): una soluzione "olistica" al trasferimento degli utili. La base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società ("CCCTB"), la cui proposta è stata formulata dalla Commissione europea per la prima volta nel 2011 e successivamente riproposta nel 2016, potrebbe essere uno strumento estremamente efficace per conseguire gli obiettivi di maggiore equità ed efficienza della tassazione⁵.
2. Garantire l'effettiva tassazione nel luogo in cui sono generati gli utili: le società operanti all'interno dell'Unione europea, beneficiando dei vantaggi apportati dal Mercato unico, generano utili all'interno di tale spazio economico; pertanto è all'interno di tale ambito territoriale che l'imposta sugli utili dovrebbe essere pagata. Al fine di poter garantire tale obiettivo i temi principali sui quali occorre concentrarsi sono: il ravvicinamento dell'imposizione al luogo in cui sono generati gli utili, la garanzia della loro effettiva tassazione, il miglioramento del quadro in materia di prezzi di trasferimento nell'Unione europea nonché il collegamento tra i regimi preferenziali e il luogo in cui si genera il valore.
3. Ulteriori misure per migliorare il contesto fiscale delle imprese: qualsiasi revisione del quadro in materia di imposta societaria nell'Unione europea deve incentrarsi sulla creazione di un contesto che stimoli l'imprenditorialità e incentivi la crescita e l'occupazione nel Mercato unico. I temi principali da trattare ai fini dell'implementazione delle misure in questione sono: la possibilità di effettuare la compensazione transfrontaliera delle perdite e il miglioramento dei meccanismi di composizione delle controversie in materia di doppia imposizione.

⁴ *Base Erosion and Profit Shifting*.

⁵ Nel 2015 la Commissione europea ha presentato un ampio pacchetto di riforme riguardanti l'imposta sul reddito delle imprese volto a combattere l'evasione e l'elusione fiscale, superando gli ostacoli e le distorsioni di mercato derivanti dalla presenza e dall'interazione dei diversi regimi di tassazione degli Stati membri. Nel piano d'azione del 2015 la Commissione ha deciso di adottare un approccio graduale: in una prima fase si prevede il raggiungimento di un accordo sulla proposta di direttiva *Common Corporate Tax Base* ("CCTB") in cui si dispone di un *corpus* unico di norme riguardanti l'ambito di applicazione, la determinazione e il calcolo degli utili imponibili provenienti da società residenti nell'UE e da succursali di società di Paesi terzi. Solo a seguito del raggiungimento dell'accordo sulla "CCTB" si procederà con i lavori sulla ulteriore proposta di direttiva *Common Consolidated Corporate Tax Base* ("CCCTB") che riguarda invece norme sul consolidamento degli utili e sulla ripartizione della base consolidata tra gli Stati membri. Entrambe le proposte di direttiva, nella versione ad oggi oggetto di analisi, dovrebbero essere obbligatorie solo per i grandi gruppi multinazionali.



4. Ulteriori progressi in materia di trasparenza fiscale: la trasparenza costituisce un elemento cruciale volto a garantire maggiore equità fiscale, sia nell'Unione europea che a livello internazionale. La trasparenza è un requisito fondamentale per la lotta agli abusi fiscali e per garantire che l'imposizione si verifichi nel luogo in cui si svolge l'attività economica.
Le tematiche cui deve essere dedicata maggiore attenzione riguardano: l'individuazione di linee guida comuni nei confronti delle giurisdizioni fiscali non collaborative e la prosecuzione delle attività concernenti la trasparenza dell'imposta societaria, ad esempio le opzioni di *reporting* paese per paese.
5. Strumenti dell'Unione Europea di coordinamento: la cooperazione tra gli Stati membri costituisce un elemento fondamentale per la lotta all'elusione fiscale e alla pianificazione fiscale aggressiva. La normativa dell'Unione europea prevede la cooperazione amministrativa tra le autorità fiscali degli Stati membri e definisce una serie di strumenti necessari per implementare la cooperazione nell'ambito della riscossione dei tributi loro dovuti.
Gli aspetti principali concernono: il miglioramento del coordinamento degli Stati membri sulle verifiche fiscali e la riforma del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese e della piattaforma per la buona *governance* in materia fiscale.

2. Le tematiche ritenute più importanti dalla platform e dagli organismi dell'unione europea

2.1. Equa tassazione

L'equa ed effettiva tassazione costituisce uno dei temi più rilevanti degli ultimi anni all'interno dell'"EU agenda". Numerose iniziative sono state attuate per fronteggiare gli abusi in ambito fiscale, garantire entrate sostenibili e fornire un adeguato supporto alle imprese al fine di rendere più agevole lo svolgimento dell'attività imprenditoriale all'interno del Mercato unico.

Il contrasto ai fenomeni di "*Aggressive Tax Planning*" (ATP) costituisce uno dei temi più rilevanti dell'agenda europea in quanto si concorda che, al fine di porre in essere azioni efficaci, è necessario attuare strategie comuni ai diversi Paesi. A tal fine è indispensabile assicurare un coordinamento delle politiche nazionali, all'interno e al di fuori dell'Unione europea, in relazione al tema del *profit shifting*.

Il recepimento delle direttive Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)

Con le due direttive anti elusione – la direttiva 2016/1164/UE⁶ recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno e la direttiva 2017/952/UE⁷ recante modifiche della direttiva 2016/1164/UE relativamente ai disallineamenti da ibridi con i Paesi terzi, – sono state recepite nella legislazione europea, seppure con talune semplificazioni, alcune delle indicazioni fornite dal progetto BEPS dell'OCSE volte a rafforzare il livello

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016L1164>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0952&from=IT>



medio di protezione contro la pianificazione fiscale aggressiva all'interno del Mercato unico e assicurare che l'imposta sia versata nel luogo in cui gli utili e il valore sono generati. Le predette direttive adottano un approccio strategico comune al fine di impedire una frammentazione del mercato e porre fine ai disallineamenti e alle distorsioni attualmente esistenti.

In particolare, le direttive impongono ai Paesi dell'Unione europea di introdurre disposizioni nazionali che siano adeguate allo *standard* minimo comunitario (c.d. *de minimis*) in materia di:

- deduzione degli interessi passivi;
- imposizione "in uscita";
- clausola generale contro gli abusi fiscali;
- *Controlled Foreign Companies (CFC)* e
- disallineamenti fiscali da ibridi.

I lavori di recepimento nell'ordinamento italiano di tali direttive sono stati avviati con la legge delega 25 ottobre 2017, n. 163. Lo schema di decreto legislativo⁸ – approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 agosto 2018 – interviene sulle seguenti materie:

1. deducibilità degli interessi passivi;
2. imposizione in uscita (c.d. *exit tax*) e imposizione in entrata (c.d. *entry tax*);
3. *Controlled Foreign Companies (CFC)*;
4. tassazione dei dividendi e delle plusvalenze derivanti da Paesi a regimi fiscali privilegiati;
5. disallineamenti da ibridi.

Lo schema di decreto non contiene, invece, alcuna previsione circa la clausola generale contro gli abusi fiscali, giacché si è ritenuto che l'attuale ordinamento interno – con l'art. 10-*bis* della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante la "Disciplina dell'abuso del diritto o elusione fiscale" – sia già conforme alle indicazioni della direttiva ATAD 1.

Di seguito, si riporta una sintesi delle novità più rilevanti recate dallo schema di decreto.

1. In merito alla deducibilità degli interessi passivi di cui all'art. 96 del TUIR, le modifiche alla vigente normativa sono in estrema sintesi le seguenti: a) una nuova definizione di "interessi e oneri/proventi finanziari assimilati" che ricomprende tutti gli interessi qualificati come tali in base alla corretta applicazione dei principi contabili adottati dall'impresa, per i quali la qualificazione sia stata confermata dalle disposizioni fiscali di *endorsement* IAS/OIC e che derivino da operazioni o rapporti contrattuali aventi causa finanziaria o contenenti una componente di finanziamento significativa; b) l'individuazione di un nuovo perimetro degli oneri e dei proventi finanziari rientranti nel campo di applicazione della disciplina (con l'inclusione degli interessi passivi capitalizzati su cespiti e l'esclusione degli interessi passivi sostenuti per finanziamenti volti alla realizzazione di progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine individuati con rinvio alle disposizioni del codice degli appalti); c) la determinazione del ROL in base ai valori fiscalmente

⁸ <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0042.pdf&leg=XVIII#pagempag=none>.



- rilevanti (c.d. “ROL fiscale”) anziché in base ai valori di bilancio (c.d. “ROL contabile”); d) l’introduzione del limite temporale di cinque periodi d’imposta al riporto in avanti dell’eventuale eccedenza di ROL non utilizzata; e) l’introduzione del riporto in avanti – e della circolazione nel consolidato fiscale – dell’eventuale eccedenza di interessi attivi non utilizzata.
2. Il recepimento delle disposizioni riguardanti l’*exit tax* di cui all’art. 166 del TUIR ha comportato, altresì, la modifica della disciplina interna sulla c.d. *entry tax*, di cui all’art. 166-*bis* del TUIR, prevedendo: *i)* l’ampliamento dell’ambito oggettivo di applicazione dell’imposta con l’inclusione di nuove fattispecie; *ii)* la determinazione dell’*exit tax* in relazione al nuovo concetto di “valore di mercato”; *iii)* la possibilità di rateizzare l’imposta per un massimo di 5 anni (e non più 6) e, infine, *iv)* l’eliminazione dell’opzione per la sospensione del pagamento delle imposte prevista attualmente per un periodo massimo di 10 anni.
 3. Con riguardo al regime di CFC di cui all’art. 167 del TUIR, le principali modifiche apportate dallo schema di decreto riguardano:
 - l’individuazione di un’unica fattispecie di CFC, indipendentemente dal Paese in cui la stessa è localizzata (attualmente, invece, l’attuale disciplina prevede, come è noto, la distinzione tra “CFC *white list*” e “CFC *black list*”);
 - le condizioni di applicabilità della CFC (che devono sussistere congiuntamente): controllo, tassazione effettiva inferiore alla metà e produzione di *passive income* per più di un terzo del totale;
 - la rilevanza ai fini del requisito del controllo anche della partecipazione agli utili;
 - l’applicazione della disciplina anche alle stabili organizzazione italiane di soggetti non residenti;
 - l’eliminazione dell’esimente della tassazione congrua e la modifica della prova dell’attività economica effettiva, che sarà possibile senza più la necessità di dimostrare il “radicamento” nello Stato estero;
 - l’inapplicabilità, ai fini della determinazione del reddito del soggetto CFC, di alcuni istituti speciali, quali, ad esempio, l’ACE, le società di comodo, ecc.;
 - la regolamentazione esplicita degli OICR esteri trattati come CFC.
 4. In merito alla disciplina dei dividendi e delle plusvalenze derivanti da partecipazioni detenute in soggetti residenti o localizzati in Paesi a regime fiscale privilegiato, il nuovo art. 47-*bis* del TUIR prevede due modalità di individuazione dei regimi privilegiati in relazione alle partecipazioni di controllo o meno:
 - per le partecipazioni di controllo (come definito ai fini della disciplina CFC), il test per valutare se il regime della controllata sia da considerarsi privilegiato è uguale a quello previsto dalla normativa per la nuova CFC, ossia basato sulla tassazione effettiva;
 - per le partecipazioni non di controllo è invece applicato il test basato sul confronto tra le aliquote nominali, rettificata dell’eventuale impatto dei regimi speciali (in sostanza, si mantiene l’attuale



regime). Il Governo ha colto l'occasione anche per definire cosa si intenda per "regime speciale", specificando che questi ultimi si caratterizzano per non essere applicabili strutturalmente alla generalità dei soggetti svolgenti analoga attività; risultano fruibili soltanto in funzione delle specifiche caratteristiche soggettive o temporali del beneficiario e, pur non incidendo direttamente sull'aliquota, prevedono esenzioni o altre riduzioni della base imponibile idonee a ridurre il prelievo nominale al di sotto del limite dell'aliquota nominale.

5. Infine, sono state previste specifiche norme volte a contrastare i disallineamenti da ibridi consistenti in operazioni di arbitraggio fiscale capaci di generare situazioni di doppia non imposizione, di doppia deduzione o di deduzione senza inclusione. Tali disposizioni vogliono evitare l'utilizzo di strumenti finanziari ibridi (strumenti che presentano caratteristiche sia di debito che di apporto di capitale) o di entità ibride (considerate fiscalmente "trasparenti" in un ordinamento e fiscalmente "opache" in un altro ordinamento), ma anche l'ottenimento di un indebito credito per le imposte estere originato dallo sfruttamento di un qualsivoglia disallineamento.

Oltre all'iter legislativo di recepimento delle direttive ATAD 1 e ATAD 2, sarà necessario monitorare – e il CNDCEC sta operando in tal senso – sia le iniziative di origine europea, al fine di assicurare che le nuove norme siano state implementate in maniera corretta da tutti gli Stati membri, sia gli altri impegni assunti nei confronti dell'OCSE in materia di BEPS, in modo da assicurare parità di condizioni (c.d. "*level playing field*") in ambito internazionale e garantire l'implementazione degli *standard* in questione anche da parte di Paesi terzi.

Al fine di rendere maggiormente efficaci le misure adottate in campo fiscale a livello europeo e assicurare il corretto rapporto tra gli Stati Membri e i Paesi terzi, la Commissione europea aveva pubblicato, per la prima volta il 17 giugno 2015, una c.d. "*pan-EU list*"⁹ di Paesi terzi rientranti nelle *black list* degli Stati membri perseguendo l'obiettivo di identificare le giurisdizioni non cooperative e sviluppare una strategia europea comune per far fronte a tale problematica¹⁰.

Il 5 dicembre 2017 era stata concordata la prima lista "*non-cooperative tax jurisdictions*" composta da 17 Paesi i quali sono stati ritenuti non rispettosi degli *standard* per una "*tax good governance*"¹¹. Tale

⁹ Per ulteriori approfondimenti sull'elenco "*Pan europeo*" dei Paesi terzi considerati non cooperativi, si veda l'*Annex 1* della COM(2015) 302 *final*. Trattasi nello specifico di un allegato contenente l'elenco delle giurisdizioni fiscali di Paesi terzi non collaborative. La Comunicazione in questione è consultabile al seguente *link*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0302>. Per ulteriori approfondimenti sull'elenco "*Pan europeo*" si veda anche la COM(2016) 24 *final* del 28 gennaio 2016 consultabile al *link*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0024>.

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti si veda Commissione europea - *Press release - Commission presents Action Plan for Fair and Efficient Corporate Taxation in the EU*, 17 giugno 2015, consultabile al *link*: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5188_en.htm.

¹¹ La lista prevedeva tra i Paesi qualificati come "*non-cooperative tax jurisdictions*": American Samoa, Bahrain, Barbados, Grenada, Guam, Republic of Korea, Macao SAR, Marshall Islands, Mongolia, Namibia, Palau, Panama, Saint Lucia, Samoa, Trinidad and Tobago, Tunisia, United Arab Emirates. La lista è consultabile al *link*: <http://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>.



lista è stata successivamente aggiornata a maggio 2018: a fronte delle 17 giurisdizioni indicate a dicembre 2017 solo 7 di queste risultano attualmente incluse nella lista delle giurisdizioni considerate come non cooperative¹².

Il CNDCEC ha ritenuto necessario specificare come tutte le riforme promosse in altri contesti internazionali, le quali aggiungono complessità al sistema fiscale globale, richiedano attenta considerazione in ragione degli effetti negativi che a livello europeo potrebbero generarsi in ambito fiscale.

L'appropriato recepimento delle misure BEPS da parte dei singoli Paesi costituisce iniziativa di fondamentale importanza poiché, pur essendo un atto prettamente nazionale, deve essere posto in essere nel rispetto del diritto dell'Unione europea nonché attraverso la sottoscrizione del "*Multilateral Instrument*" (MLI).

In tale ottica, il pacchetto anti-elusione (c.d. "*Anti Tax Avoidance Package*") del 2016 ha incluso una raccomandazione [C(2016) 271 *final* del 28 gennaio 2016]¹³ rivolta agli Stati membri affinché le modalità utilizzate per implementare le misure BEPS fossero compatibili con la normativa europea.

2.2. Trasparenza fiscale

La trasparenza fiscale costituisce un tema centrale nella strategia per la lotta alla pianificazione fiscale aggressiva (c.d. "ATP").

A livello internazionale essa ha assunto, grazie alle iniziative dell'OCSE, un'importanza tale da imporre agli Stati di considerare lo scambio di informazioni in materia fiscale come il nuovo *standard* globale¹⁴. La direttiva in materia di cooperazione amministrativa in ambito fiscale 2011/16/UE¹⁵ (DAC) ha posto le basi per lo scambio di informazioni tra le autorità fiscali, abrogando la precedente direttiva 77/799/CEE. Essa è stata successivamente modificata, al principale scopo di adeguarsi agli *standard* individuati dall'OCSE in relazione allo scambio di informazioni in materia fiscale¹⁶.

La direttiva individua tre tipologie di scambio di informazioni:

¹² Alla data dell'8 maggio 2018 risultano rientrare nella "*EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*" 7 Paesi: American Samoa, Guam, Namibia, Palau, Samoa, Trinidad e Tobago e US Virgin Islands. La lista è consultabile al link: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8304-2018-REV-1/en/pdf>.

¹³ La Raccomandazione C(2016) 271 *final* è consultabile al link: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/EN/3-2016-271-EN-F1-1.PDF>.

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti, cfr. COM(2016) 24 *final* del 21 gennaio 2016.

¹⁵ La direttiva del Consiglio 2011/16/EU del 15 febbraio 2011 è consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0016>.

¹⁶ Nello specifico le modifiche sono state effettuate mediante:

- la direttiva 2014/107/UE (c.d. DAC 2) ha modificato all'art. 8 relativo all'ambito di applicazione e condizioni dello scambio automatico obbligatorio di informazioni;
- la direttiva 2015/2376/UE ha inserito l'art. 8-*bis* avente ad oggetto la disciplina dello scambio automatico obbligatorio di informazioni sui *ruling* preventivi transfrontalieri e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento;
- la direttiva 2016/881/UE il Consiglio ha introdotto l'art. 8-*bis bis* in merito all'applicazione e condizioni dello scambio automatico obbligatorio di informazioni in materia di *Country by Country Reporting*.



- “*scambio di informazioni su richiesta*”, il quale è basato su una richiesta effettuata dallo Stato membro richiedente allo Stato membro interpellato relativamente a un caso specifico;
- “*scambio automatico*”, qualora la comunicazione sistematica di informazioni predeterminate a un altro Stato membro avvenga, senza richiesta preventiva, a intervalli regolari prestabiliti;
- “*scambio spontaneo*”, il quale si concretizza ogniqualvolta la comunicazione sia occasionale: esso può concretizzarsi in qualsiasi momento e senza preventiva richiesta di informazioni ad un altro Stato membro.

Numerosi sono stati gli interventi legislativi che hanno caratterizzato la normativa in questione su cui ha offerto spunti e considerazioni anche il CNDCEC.

Un primo intervento modificativo, concretizzatosi con l’approvazione della direttiva 2015/2376/UE del 28 dicembre 2015, ha avuto ad oggetto l’introduzione dell’art. 8-bis disciplinante l’*“Ambito di applicazione e condizioni dello scambio automatico obbligatorio di informazioni sui ruling preventivi transfrontalieri e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento”*¹⁷.

Un’ulteriore modifica è stata effettuata con la direttiva 2016/881/UE del 25 maggio 2016 che ha esteso l’ambito di applicazione dello scambio automatico di informazioni introducendo, nella Sezione II del Capo II della direttiva 2011/16/UE, il nuovo art. 8-bis bis disciplinante l’*“Ambito di applicazione e condizioni dello scambio automatico obbligatorio di informazioni in materia di rendicontazione Paese per Paese”*¹⁸.

L’ultima modifica deriva dalla direttiva 2018/822/UE del 25 maggio 2018, relativa allo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all’obbligo di notifica. A tal riguardo, lo schema di decreto legislativo di recepimento predisposto dal MEF ha previsto le modalità e i termini per la comunicazione all’Agenzia delle entrate dei dati delle operazioni internazionali che presentano rischi di erosione delle basi imponibili, i quali verranno poi messi a disposizione delle Amministrazioni degli altri Stati coinvolti dalle operazioni stesse.

Le segnalazioni sono a carico degli intermediari – e tra questi figurano anche i commercialisti – che, anche prestando attività di consulenza, intervengono nell’operazione. La direttiva lascia però salvo il segreto professionale e, in particolare, se le informazioni non possono essere disvelate perché

¹⁷ Il comma 1 dell’art. 8-bis della direttiva 2011/16/UE dispone: “(l)’autorità competente di uno Stato membro in cui un ruling preventivo transfrontaliero o un accordo preventivo sui prezzi di trasferimento è stato emanato, modificato o rinnovato dopo il 31 dicembre 2016 comunica, mediante scambio automatico, le relative informazioni alle autorità competenti di tutti gli altri Stati membri e alla Commissione europea, con la limitazione dei casi di cui al paragrafo 8 del presente articolo, conformemente alle modalità pratiche applicabili adottate ai sensi dell’articolo 21”.

Si evidenzia come le modifiche in questione sono state recepite dall’ordinamento italiano con il D.Lgs. 15 marzo 2017, n. 32, che ha modificato l’art. 31-bis del D.P.R. 600/1973 in materia di “Assistenza per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri dell’Unione europea”.

¹⁸ L’art. 8-bis bis in tema di Country-by-Country Reporting dispone al comma 1: “Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per imporre alla Controllante capogruppo di un gruppo di Imprese Multinazionale che è residente ai fini fiscali nel suo territorio, o a qualsiasi altra Entità tenuta alla rendicontazione, in conformità della sezione II dell’allegato III, di presentare una rendicontazione paese per paese relativamente al Periodo d’imposta di Rendicontazione entro 12 mesi dall’ultimo giorno del Periodo d’imposta di Rendicontazione del gruppo di Imprese Multinazionali (...)”. Quanto disposto dall’art. 8-bis bis è stato recepito in Italia attraverso il D.M. 23 febbraio 2017, relativo all’“Attuazione dell’articolo 1, commi 145 e 146 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e della direttiva 2016/881/UE del Consiglio, del 25 maggio 2016, recante modifica della direttiva 2011/16/UE, per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale”.



infrangerebbero il segreto, l'obbligo di comunicazione viene traslato dal professionista al contribuente che effettua l'operazione (analoga soluzione è prevista nel caso in cui questa sia progettata ed eseguita "in house", senza avvalersi di consulenti esterni).

Le segnalazioni devono essere effettuate:

- entro 30 giorni dal primo atto di implementazione dell'operazione (o, se anteriore, dal giorno successivo a quello in cui l'operazione è stata predisposta per l'implementazione);
- per i soggetti che prestano consulenza o assistenza, entro i 30 giorni successivi a quello in cui la consulenza o assistenza è stata prestata.

Nel recepire la direttiva, lo schema di decreto legislativo ha previsto un regime transitorio per cui, per tutte le operazioni "sensibili" effettuate tra il 25 giugno 2018 e il 1° luglio 2020, la comunicazione all'Agenzia delle entrate deve avvenire *una tantum* entro il 31 dicembre 2020.

Il CNDCEC è intervenuto nelle competenti sedi istituzionali per evidenziare le numerose criticità che tale nuova disciplina comporta, in particolare per i professionisti che si dedicano a tale attività.

Oltre alle disposizioni riguardanti lo scambio di informazioni, al fine di adeguarsi agli *standard* individuati dall'OCSE, l'Unione europea ha predisposto una serie di norme in materia di trasparenza avente ad oggetto i conti finanziari, *tax ruling*, *Country-by-Country Reporting* (CbCR) e la normativa in tema di antiriciclaggio.

Al fine di comprendere e valutare l'impatto di tali norme è necessario monitorare nel tempo l'efficacia delle stesse¹⁹.

Secondo il CNDCEC anche nell'ambito fiscale è necessario che gli organismi dell'Unione europea valutino le lacune presenti nell'attuale quadro normativo in materia di trasparenza e propongano ulteriori misure volte alla semplificazione degli adempimenti a carico dei professionisti.

La trasparenza assume rilevanza fondamentale anche in aree che, seppur diverse, si caratterizzano per avere un forte collegamento con il contesto fiscale (ad esempio, le norme in materia di antiriciclaggio, protezione degli informatori e di *reporting* CbC). Anche tali aree sono oggetto di costante monitoraggio da parte degli organismi dell'Unione europea.

2.3. Tassazione efficiente

Tra gli obiettivi perseguiti dall'"Action Plan on Fair and Efficient Taxation" del 2015 vi è anche quello di indurre gli Stati membri a creare un sistema di tassazione europea che favorisca la creazione di un ambiente competitivo, che attragga gli investimenti e incoraggi la crescita del Mercato unico mediante la promozione di settori innovativi, nonché attraverso il sostegno alle PMI e alle *start-up*.

¹⁹ Si segnala, in particolare, l'iniziativa della Commissione europea "Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation" volta a porre in essere una valutazione avente ad oggetto l'ambito di applicazione, lo scopo e la tempistica di attuazione. Per ulteriori approfondimenti si consulti il link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_en.



In particolare, le iniziative normative fin ora proposte in ambito europeo si sono incentrate principalmente sulla riduzione degli ostacoli fiscali transfrontalieri o dei costi di *compliance*, sull'implementazione di incentivi alla ricerca e lo sviluppo e sul tema dei diritti del contribuente.

In questo filone si colloca, altresì, l'attività dedicata dalla *Platform* in merito all'approfondimento sul "*Code of Conduct on Withholding Tax*"²⁰, pubblicato in data 11 dicembre 2017. Obiettivo del Codice di condotta è quello di semplificare le procedure domestiche in materia di ritenute in quanto le stesse costituiscono uno dei più importanti ostacoli per lo sviluppo del Mercato unico.

La competitività è correlata anche al sistema della tassazione societaria e al grado di flessibilità consentito al fine di adeguare e modellare la tassazione a specifiche esigenze, ciò anche tenendo in considerazione la specificità dei settori e delle aree economiche e dei più recenti sviluppi politici (e.g. *Brexit* o la riforma fiscale degli USA).

In relazione al sistema della tassazione societaria comune per gli Stati membri, si rammenta come oggetto di analisi siano state anche le proposte di direttiva per una base imponibile comune per le società ("*CCTB*")²¹ e per una base imponibile consolidata per l'imposta sulle società ("*CCCTB*")²². Obiettivo delle due proposte è quello di creare un regime unico di tassazione delle imprese che operano nell'Unione europea superando così l'ostacolo dovuto all'interazione dei diversi regimi di tassazione delle società presenti negli Stati membri. Nello specifico, il mancato coordinamento tra le normative nazionali consente alle imprese di sfuggire all'imposizione fiscale, provocando, da un lato, una riduzione delle entrate per gli Stati membri e, dall'altro, distorsioni della concorrenza.

L'obiettivo delle citate proposte di direttiva è duplice: da una parte, contrastare le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva e, dall'altra, eliminare gli ostacoli di natura tributaria incidenti sull'efficienza economica del Mercato unico.

La Commissione europea ha ritenuto opportuno procedere in due distinte fasi:

- una prima, in cui si prevede il raggiungimento di un accordo tra gli Stati membri sulla base imponibile comune ("*CCTB*"), allo scopo di far conoscere alle imprese ed agli Stati membri i vantaggi connessi al nuovo regime;
- una seconda fase, volta ad introdurre le norme sul consolidamento della base imponibile comune ("*CCCTB*").

Entrambe le proposte di direttiva sono state oggetto di una risoluzione legislativa da parte del Parlamento europeo del 15 marzo 2018 in cui sono stati formulati alcuni emendamenti alle stesse al fine di colmare lacune normative in materia di "*digital economy*"²³.

²⁰ Il "*Code of Conduct on Withholding Tax*" è consultabile al link:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf.

²¹ La proposta di direttiva COM(2016) 685 *final* del 25 ottobre 2016 statuisce in merito alla "*Common Corporate Tax Base*" (CCTB) ed è consultabile al link: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-685-F1-IT-MAIN.PDF>.

²² La proposta di direttiva COM(2016) 683 *final* del 25 ottobre 2016 ha ad oggetto "*Common Consolidated Corporate Tax Base*" (CCCTB) ed è consultabile al link: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-683-F1-IT-MAIN.PDF>.

²³ Nello specifico con due risoluzioni del 15 marzo 2018 si è proposto di inserire il "*Considerando 6-bis*" nelle proposte COM(2016) 685 e COM(2016) 683 sottolineando come: "*il settore digitale è fortemente coinvolto in pratiche di pianificazione fiscale aggressiva, dato che molti modelli imprenditoriali non necessitano di infrastrutture fisiche per effettuare operazioni*".



Nello specifico, attraverso le modifiche proposte si individua un nuovo criterio di collegamento territoriale per l'identificazione della stabile organizzazione costituito dalla "presenza digitale significativa" all'interno di uno Stato membro^{24, 25}.

Come già sottolineato dal CNDCEC, in un'epoca in cui gli utenti dei servizi digitali partecipano sempre di più, consapevolmente o meno, al processo di creazione di valore e forniscono dati, condividono conoscenze e contenuti e abilitano reti vaste e diversificate, si genera un immenso valore legato alle informazioni accumulate, che è peraltro destinato a crescere sempre di più in futuro. Il tema che si pone, dunque, è quello della individuazione della corretta modalità di ripartizione tra i vari Stati (in cui operano gli utenti, le aziende tecnologiche, ecc.) del carico fiscale che dovrebbe gravare su tale valore. La discussione a livello europeo ha dato luogo a due proposte di direttiva della Commissione europea necessarie al fine di realizzare un Mercato unico digitale; la prima, come accennato, propone di apportare modifiche al concetto di stabile organizzazione in modo tale da individuare una soluzione di lungo periodo per la suddivisione fra Paesi di un'unica imposta sui profitti consolidati sulla base di vari parametri, tra cui il valore aggiunto e il fatturato²⁶.

con i clienti e realizzare profitti. Ciò consente alle principali società digitali di pagare imposte pari quasi a zero sulle loro entrate". Tali risoluzioni sono consultabili ai seguenti link:

- COM(2016) 685: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0088&format=XML&language=IT>;
- COM(2016) 683: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0087+0+DOC+XML+V0//IT>.

²⁴ Con riferimento alle proposte di direttiva COM(2016) 685, è stato proposto di introdurre all'interno dell'art. 5 un nuovo comma 2-bis, per definire la "stabile organizzazione digitale". Quest'ultimo comma prevede che: "Se un contribuente residente in una giurisdizione offre una piattaforma digitale, come un'applicazione elettronica, una banca dati, un mercato online o uno spazio di archiviazione, o fornisce accesso alla medesima, oppure offre un motore di ricerca o servizi pubblicitari su un sito web o in un'applicazione elettronica, si considera che tale contribuente abbia una stabile organizzazione digitale in uno Stato membro diverso dalla giurisdizione in cui è residente a fini fiscali se l'importo totale dei ricavi del contribuente o dell'impresa consociata dovuti alle transazioni a distanza generate dalle summenzionate piattaforme digitali nella giurisdizione in cui non è residente supera i 5.000.000 EUR l'anno e se è soddisfatta una delle seguenti condizioni:

- a) almeno 1.000 utenti individuali registrati mensilmente, domiciliati in uno Stato membro diverso dalla giurisdizione in cui il contribuente è residente a fini fiscali, si sono collegati alla piattaforma digitale del contribuente o l'hanno visitata;
- b) sono stati conclusi almeno 1.000 contratti digitali al mese con consumatori o utenti domiciliati in una giurisdizione diversa da quella di residenza in un esercizio fiscale;
- c) il volume di contenuti digitali raccolti dal contribuente in un esercizio fiscale supera il 10% dei contenuti digitali complessivi memorizzati dal gruppo.

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 66 per modificare la presente direttiva adeguando i fattori di cui alle lettere a), b) e c) del presente paragrafo sulla base dei progressi conseguiti negli accordi internazionali.

Se, oltre alla soglia basata sui ricavi di cui al primo comma del presente paragrafo, per un contribuente in un dato Stato membro sono applicabili uno o più dei tre fattori digitali di cui alle lettere a), b) e c) del presente paragrafo, si considera che il contribuente abbia una stabile organizzazione in tale Stato membro.

Un contribuente è tenuto a comunicare alle autorità tributarie tutte le informazioni relative alla determinazione della stabile organizzazione o della stabile organizzazione digitale in conformità del presente articolo".

²⁵ Si segnala che già con la Comunicazione della Commissione europea "Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale" del settembre 2017 (COM(2017) 547 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0547:FIN:IT:PDF>) erano state definite le questioni e gli obiettivi fondamentali con riguardo alla tassazione dell'economia digitale e, in particolare, alla necessità di "un regime fiscale efficace ed equo, adeguato all'era digitale".

²⁶ La proposta di direttiva COM(2018) 148 final del 21 marzo 2018 è consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0148&from=EN>.



Considerato che tale soluzione comporterebbe tempistiche molto lunghe, è stata formulata una seconda proposta di direttiva che prevede l'introduzione di un'imposta indiretta sul fatturato realizzato dalle multinazionali digitali in ogni singolo Paese²⁷.

A tal riguardo si segnala, peraltro, la recente riunione informale dei Ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri tenutasi il 7-8 settembre 2018, in cui il Ministro francese ha proposto di inserire nello schema della seconda proposta di direttiva – attualmente in fase di approvazione – una disposizione di decadenza (la c.d. *“sunset clause”*) secondo cui l'imposta comunitaria dovrebbe applicarsi solo temporaneamente e fino a quando l'OCSE non abbia raggiunto a livello internazionale applicabile a tutti i Paesi aderenti.

3. External strategy for effective taxation (com(2016) 24 final)

Il 28 gennaio 2016 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione inerente una *“strategia esterna per un'imposizione effettiva”* [COM(2016) 24 final²⁸] al fine di delineare le principali misure che possono aiutare l'Unione europea *“a promuovere la buona governance fiscale a livello globale, ad affrontare le minacce esterne alla base imponibile e a garantire parità di condizioni per tutte le imprese”*.

Le aree particolarmente rilevanti le quali beneficeranno degli *input* provenienti dalla *Platform* e dagli Organismi dell'Unione europea sono:

- EU list: in occasione della riunione dell'Ecofin del 5 dicembre 2017 è stata pubblicata la prima lista di giurisdizioni non collaborative²⁹;
- Paesi in via di sviluppo: la comunicazione in oggetto si concentra anche sul tema della coerenza tra le politiche intra-europee e quelle poste in essere dall'Unione europea a livello internazionale. Viene, altresì, evidenziata l'importanza del supporto e dell'assistenza fornita dall'Unione europea nei confronti dei Paesi in via di sviluppo nella lotta alle frodi fiscali e alla mobilitazione del reddito interno. La strategia proposta è quella *“Collect More, Spend Better”*³⁰.

La *Platform* è stata, quindi, chiamata a valutare le azioni intraprese, l'avanzamento nelle proposte e lo sviluppo di un approccio coordinato al fine di evitare un impatto negativo, condividere buone pratiche con i Paesi in via di sviluppo ed altre aree di cooperazione.

²⁷ La proposta di direttiva COM(2018) 147 final del 21 marzo 2018 è consultabile al seguente link: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/proposal_significant_digital_presence_21032021_en.pdf.

²⁸ La COM(2016) 24 final è consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0024>.

²⁹ La lista è consultabile al link: <http://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>. Si veda la parte finale del § 2.1 e le precedenti note da 9 a 13.

³⁰ In merito all'approccio *“Collect More, Spend Better”*, la Commissione europea specifica che *“(t)ale approccio si fonda sull'assistenza ai paesi in via di sviluppo per colmare sia il divario di politica fiscale sia il divario di conformità fiscale allo scopo di aumentare la mobilitazione delle entrate nazionali. Le misure volte a ridurre il divario di politica fiscale includono l'ampliamento della base imponibile, ove appropriato, la correzione delle asimmetrie e la lotta all'elusione fiscale. Le misure volte a colmare il divario di conformità fiscale comprendono l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione fiscale, il consolidamento del rispetto volontario degli obblighi fiscali, la promozione della buona governance fiscale e la lotta all'evasione e ai flussi finanziari illeciti”*.



4. Libro bianco sul futuro dell'Europa

Al fine di promuovere il dibattito sullo sviluppo generale dell'Unione europea con le connesse tematiche fiscali, il 1° marzo 2017 la Commissione europea ha pubblicato il *"Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025"* [COM(2017) 2025]³¹.

Occorre specificare che se da un lato vi è la necessità di esaminare il modo in cui le diverse politiche potranno rafforzare gli obiettivi di equità sociale, sostenibilità economica, competitività globale, dall'altro è necessario concentrarsi sull'impatto che le nuove sfide – quali l'inclusività nell'era della globalizzazione, della digitalizzazione e dei cambiamenti demografici – possono avere sulle politiche fiscali europee nel futuro.

In questa direzione è necessario che gli organismi dell'Unione europea bilancino le priorità fiscali con le altre aree di interesse e tengano ben presente l'impatto che le diverse misure, interne ed esterne al contesto europeo, possono avere sui singoli Stati membri.

³¹ Consultabile al link: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-2025-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.