



Bruxelles, 17.6.2015
COM(2015) 302 final

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

**Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori
principali d'intervento**

{SWD(2015) 121 final}

Introduzione

Per l'Europa di oggi è prioritario promuovere la crescita sostenibile e gli investimenti all'interno di un mercato unico più equo e approfondito. L'Europa ha bisogno di un quadro di tassazione equa ed efficiente degli utili societari, al fine di distribuire con equità gli oneri fiscali, promuovere la crescita sostenibile e gli investimenti, diversificare le fonti di finanziamento dell'economia europea e rafforzarne la competitività.

La tassazione delle società è un elemento fondamentale di un regime fiscale efficiente ed equo. Si tratta di un'importante fonte di entrate per gli Stati membri e un fattore importante che influenza le decisioni imprenditoriali, per esempio in materia di investimenti e attività di ricerca e sviluppo.

Le norme vigenti in materia di tassazione delle società non sono più adatte al contesto moderno. Il reddito delle società è tassato a livello nazionale, ma il contesto economico si è globalizzato, mobilitato e digitalizzato. I modelli imprenditoriali e le strutture societarie diventano sempre più complessi e di conseguenza facilitano il trasferimento degli utili. È diventato quindi più difficile stabilire a quale paese spetta tassare il reddito di una multinazionale.

Talune società sfruttano la situazione per spostare artificialmente gli utili verso le giurisdizioni dove l'imposizione fiscale è minima e così ridurre il più possibile la loro contribuzione fiscale complessiva. Il fatto che talune multinazionali redditizie risultino pagare imposte molto modeste rispetto al loro reddito, mentre molti cittadini risentono fortemente degli interventi di risanamento del bilancio, è causa di scontento nell'opinione pubblica. Quello che viene percepito come mancanza di equità minaccia il contratto sociale tra lo Stato e i suoi cittadini, e può persino ripercuotersi sull'adempimento degli obblighi fiscali generali. È necessario affrontare urgentemente tali abusi in materia di imposta sulle società e rivedere le norme vigenti in materia di tassazione societaria vigenti per fronteggiare meglio la pianificazione fiscale aggressiva.

Al tempo stesso, altre società sono ancora soggette a doppia imposizione fiscale da parte di più Stati membri. Norme fiscali complesse e opache non sono efficienti: mettono in una situazione di svantaggio le imprese più piccole, che costituiscono la spina dorsale dell'economia europea; creano incertezze quando le imprese hanno bisogno di certezza giuridica per investire; l'aumento dei già elevati oneri fiscali che gravano sulla manodopera frena la crescita; i regimi fiscali che favoriscono il finanziamento tramite indebitamento rispetto a quello tramite capitale di rischio scoraggiano la creazione da parte delle imprese di una forte dotazione di capitale proprio e il ricorso ai mercati di capitale.

L'attuale mancanza di coordinamento fra gli Stati membri in materia di tassazione delle società ostacola le imprese che operano nel mercato unico, poiché si trovano a dover trattare con 28 diverse basi imponibili per l'imposta sulle società, con conseguenti elevati costi di messa in conformità e oneri amministrativi che danneggiano la competitività europea. Consente inoltre alle imprese di sfruttare le asimmetrie esistenti. La concorrenza agguerrita per basi imponibili mobili ha creato nuove opportunità di pianificazione fiscale aggressiva, mentre altre imprese si trovano ancora di fronte alla doppia imposizione.

Il 18 marzo la Commissione ha proposto un pacchetto di misure volte a garantire nell'UE maggiore trasparenza in materia di tassazione delle società. La presente comunicazione delinea un'impostazione europea più generale in materia.

Sfide e obiettivi

Contesto storico

I regimi odierni di tassazione delle società sono stati concepiti in larga misura all'indomani della prima guerra mondiale, quando le multinazionali erano per lo più imprese industriali, che vendevano beni materiali. I modelli imprenditoriali prevedevano un ampio decentramento e i processi produttivi erano chiaramente suddivisi tra società madri e figlie. Di conseguenza era relativamente semplice applicare la tassazione alla fonte, ossia nel luogo in cui si generano gli utili. Per garantire l'equa distribuzione del gettito fiscale tra i paesi, evitando al tempo stesso la doppia imposizione, è stato introdotto il concetto dei prezzi di trasferimento sulla base del principio di piena concorrenza (*arm's length principle* - ALP). Tale principio garantiva che il prezzo delle operazioni infragruppo corrispondesse a prezzi di mercato comparabili, fornendo così un chiaro criterio di ripartizione degli utili all'interno di una multinazionale. Per risolvere le controversie transfrontaliere in materia di tassazione delle società, come strumento d'elezione sono stati scelti i trattati bilaterali, piuttosto che l'impostazione multilaterale.

Nel complesso, questo quadro internazionale per la tassazione delle società ha funzionato bene in un'epoca caratterizzata da attività transfrontaliere limitate e da modelli imprenditoriali tradizionali. È stato solo nel momento in cui l'economia si è evoluta e gli scambi si sono globalizzati che hanno cominciato a manifestarsi incrinature nel sistema.

Nell'UE il dibattito sulla tassazione delle società è sorto già negli anni '60, man mano che l'integrazione politica ed economica determinava maggiori attività transfrontaliere e che assumevano importanza crescente problemi che avrebbero potuto ostacolare lo sviluppo del mercato unico, come ad esempio la doppia imposizione. Dall'inizio degli anni '90 ci si è concentrati sulla prevenzione di tali ostacoli fiscali e a tal fine sono state adottate la direttiva sulle società madri e figlie¹ e quella sugli interessi e sui canoni².

Per molti anni, il codice di condotta non vincolante in materia di tassazione delle imprese è stato considerato uno strumento efficace per affrontare la concorrenza fiscale nel mercato unico. Tuttavia, poiché la pianificazione fiscale delle società è diventata più sofisticata e sono aumentate le forze concorrenziali tra Stati membri, gli strumenti che garantiscono la concorrenza fiscale leale all'interno dell'UE hanno raggiunto il limite delle loro capacità.

¹ Direttiva 90/435/CEE del Consiglio, del 23 luglio 1990, concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi, abrogata dalla direttiva 2011/96/UE del Consiglio del 30 novembre 2011.

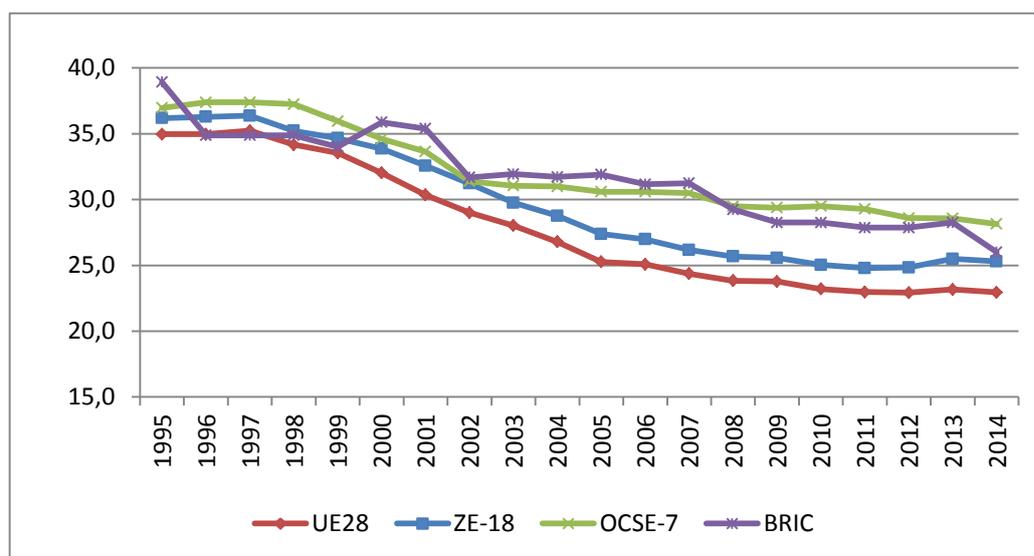
² Direttiva 2003/49/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi.

Contesto economico

La concorrenza dannosa in materia di tassazione delle società è diventata un fenomeno su scala mondiale³. Le differenze che esistono da questo punto di vista tra i vari paesi sono l'elemento trainante del trasferimento degli utili.

Il mercato unico offre vantaggi incontestabili ai cittadini e alle imprese: ha aumentato il benessere grazie alla riduzione dei prezzi e alla maggiore scelta e ha permesso alle imprese di accedere a mercati più grandi, di attingere a nuove fonti di finanziamento e di ripartire le attività secondo le proprie esigenze economiche. Tuttavia, la coesistenza in un unico mercato integrato di 28 regimi fiscali diversi ha determinato anche una forte concorrenza fiscale tra gli Stati membri, che di conseguenza hanno progressivamente ridotto le proprie aliquote dell'imposta sulle società, al fine di proteggere la loro base imponibile e attrarre investimenti esteri diretti. Il grafico 1 mostra che la flessione generalizzata dell'aliquota di legge è particolarmente forte nell'eurozona e nell'insieme dell'UE, dove i principi della libera circolazione nel mercato unico consentono una mobilità ancora maggiore della base imponibile e degli utili.

Grafico 1: aliquote di legge dell'imposta sulle società 1995-2014



Come illustrato nell'analisi annuale della crescita 2015, l'ampliamento della base imponibile, la semplificazione e la maggiore trasparenza possono contribuire a migliorare l'efficienza del sistema fiscale e migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali nonché la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva⁴. È vero che la maggior parte dei governi ha ampliato la base imponibile per compensare almeno parzialmente le minori aliquote, ma alcuni di essi offrono regimi o accordi (*rulings*) specifici che stabiliscono aliquote considerevolmente inferiori per certi tipi di reddito o di società. Inoltre, la maggior parte dei regimi di tassazione del reddito delle società favorisce l'indebitamento

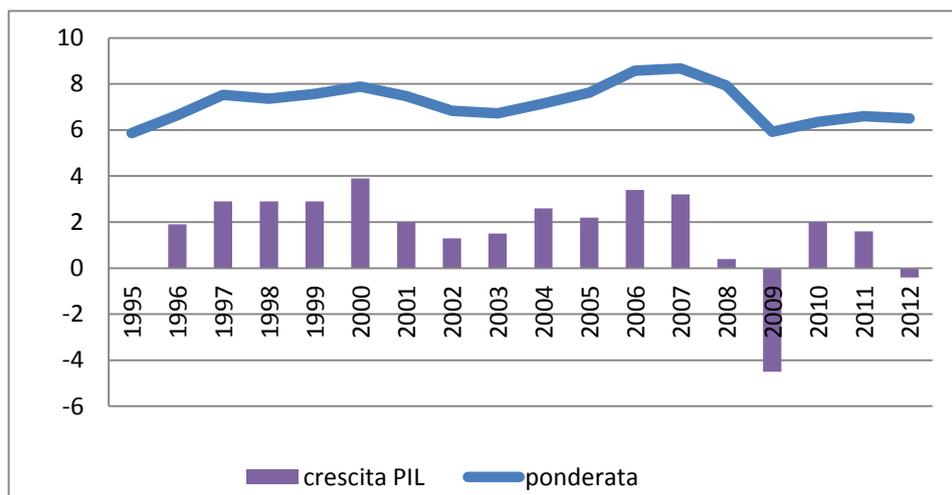
³ La dimensione globale, evidenziata da un'ampia attività in ambito OCSE/G20, è documentata in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴ COM(2014) 902 final del 28.11.2014, pag. 16.

rispetto al capitale di rischio, consentendo la deducibilità degli interessi pagati ma non prevedendo un trattamento analogo per il capitale proprio. Questa situazione può indurre le imprese a fare eccessivo affidamento sul debito e quindi frenare gli investimenti.

Anche se le aliquote dell'imposta societaria sono scese, la tassazione delle società continua ad essere un'importante fonte di entrate per tutti gli Stati membri. Nel 2012, proveniva dalle società in media il 6,5% del gettito fiscale dell'UE-27 (2,6% del PIL).

Grafico 2: Imposta sul reddito delle società in % del gettito fiscale totale, UE-27



Nonostante la stabilità del reddito delle società, molti elementi indicano che il gettito dell'imposta societaria sarebbe invece dovuto aumentare nel tempo. Innanzitutto, le politiche di ampliamento della base imponibile hanno in parte bilanciato l'impatto dell'abbassamento delle aliquote. In secondo luogo, negli ultimi anni è cresciuto il numero di nuove società create e questo ha aumentato la base complessiva. Infine, i tassi d'interesse relativamente bassi degli ultimi anni hanno limitato gli interessi dedotti dalla base imponibile per l'imposta societaria, e anche questo elemento ha avuto per effetto l'ampliamento della base imponibile. Questi effetti non solo spiegano la stabilità del gettito fiscale, ma sollevano l'interrogativo del perché la quota rappresentata dalle imposte societarie nel totale del gettito fiscale non sia aumentata nel tempo. Ciò può essere dovuto al fatto che talune società versano molto meno dell'aliquota di legge, anche praticando la pianificazione fiscale aggressiva.

Per controbilanciare l'impatto delle minori aliquote dell'imposta societaria e dell'elusione fiscale delle società, alcuni governi hanno altresì aumentato il carico fiscale gravante sulle società meno mobili e sul lavoro. Ciò compromette l'efficienza e la capacità dei loro regimi fiscali di creare condizioni favorevoli alla crescita: il maggiore carico fiscale sul lavoro disincentiva l'occupazione e la creazione di posti di lavoro; la maggiore pressione fiscale sulle società meno mobili aumenta il costo del loro capitale e riduce la loro capacità di investire; inoltre, le imprese che non possono, o non vogliono, praticare la pianificazione fiscale aggressiva risentono anche di svantaggi sul piano della concorrenza rispetto a quelle che la praticano. Le PMI sono le imprese più colpite da questa situazione.

Al di là delle considerazioni sul gettito, è necessario soffermarsi sulle implicazioni macroeconomiche dell'attuale diversità dei regimi nazionali dell'imposta societaria con

riferimento all'unione monetaria, e su come la fiscalità debba inserirsi nella più profonda integrazione economica e finanziaria dell'Unione e dell'eurozona.

Dal punto di vista politico, in materia di tassazione delle società i governi si trovano di fronte a una duplice sfida: da un lato vi è una forte domanda di maggiore equità fiscale da parte dell'opinione pubblica; dall'altro, gli Stati membri subiscono forti pressioni per creare regimi fiscali delle società che siano attraenti per gli investitori multinazionali e concorrenziali a livello internazionale. Di conseguenza, gli Stati danno un'interpretazione sempre più ampia del concetto di "accettabile" nell'ambito della concorrenza fiscale, nonostante i tentativi dell'UE e di OCSE/G20 di affrontare il problema dei regimi fiscali dannosi.

Mentre la concorrenza fiscale leale viene spesso considerata un mezzo per incoraggiare i regimi fiscali favorevoli agli investitori, i sistemi fiscali devono garantire anche la sostenibilità del gettito, in modo equo ed efficiente. La legittimità della concorrenza fiscale si indebolisce se tale concorrenza viene sfruttata in modo abusivo al fine di eludere l'imposta sulle società, si frammenta il mercato unico e si impedisce un'imposizione fiscale equa ed efficiente.

È pertanto necessario reimpostare la materia per garantire che la tassazione delle società crei condizioni favorevoli alla crescita, eque e trasparenti. A tal fine, il quadro UE in materia di tassazione delle società dovrà essere rivisto in modo approfondito. Molti elementi depongono a favore di una riforma del quadro dell'imposta societaria in Europa e di una revisione del modo in cui i sistemi fiscali nazionali interagiscono tra loro.

L'impostazione dell'UE in un contesto globale

La revisione del quadro dell'imposta societaria all'interno dell'UE fornirà inoltre le basi per un'impostazione dell'UE più coerente e concorrenziale nel contesto globale.

A livello internazionale, l'OCSE sta lavorando sul progetto "Erosione della base imponibile e trasferimento degli utili" (BEPS) inteso a eliminare le scappatoie che facilitano l'elusione e a trovare soluzioni alle odierne sfide in materia fiscale, comprese quelle presentate dall'economia digitale. L'UE può ispirarsi a queste riforme internazionali, e deve studiare il modo migliore per integrare i risultati del progetto BEPS a livello dell'UE⁵.

Nella definizione di soluzioni efficaci occorre tener conto di alcuni fattori propri dell'UE, tra cui figurano gli elementi distintivi del mercato unico e della moneta unica. I trattati impongono il rispetto delle libertà fondamentali – compresa la libertà di stabilimento. Le riforme devono pertanto essere adattate al contesto UE e risolvere le incongruenze su scala europea. A questo proposito, l'UE ha il vantaggio di poter legiferare.

Un'impostazione comune dell'UE rafforzerà il mercato unico nel suo complesso e lo proteggerà dall'erosione della base imponibile. Le soluzioni dell'UE per attuare le misure BEPS dell'OCSE e ulteriori iniziative anti-elusione dovrebbero imperniarsi sui provvedimenti intesi ad evitare che gli utili generati nell'UE vengano trasferiti altrove senza essere tassati in nessuno Stato membro.

⁵ V. allegato 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione per quanto riguarda il legame con il progetto BEPS dell'OCSE.

Obiettivi

Nell'UE è necessaria una nuova impostazione della tassazione delle società, per conseguire l'obiettivo di una tassazione più equa ed efficiente e per affrontare efficacemente il problema dell'elusione dell'imposta societaria. Questa impostazione dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi:

1. ristabilire il legame tra l'imposizione fiscale e il luogo in cui si svolge l'attività economica;
2. garantire che gli Stati membri siano in grado di determinare correttamente il valore dell'attività societaria nella loro giurisdizione;
3. creare per l'UE un contesto di tassazione delle società concorrenziale e favorevole alla crescita, che determini una maggiore resilienza del settore societario, conformemente alle raccomandazioni del semestre europeo;
4. tutelare il mercato unico e assicurare un approccio dell'UE forte sulle questioni esterne inerenti alla fiscalità delle società, comprese le misure intese ad attuare il progetto BEPS dell'OCSE, trattare la problematica delle giurisdizioni fiscali non collaborative e aumentare la trasparenza fiscale.

I 5 settori principali d'intervento

Il presente piano d'azione definisce una serie di misure volte a raggiungere i suddetti obiettivi. Esse si concentrano sui settori in cui l'intervento dell'UE sarebbe il modo più efficace per affrontare le problematiche relative all'imposta societaria e prendere di mira specifiche tipologie di abuso. Si potrebbero così affrontare, tra l'altro, i meccanismi che all'interno dell'UE e su scala mondiale sono stati considerati quelli che più tendono a facilitare la pianificazione fiscale aggressiva, ad esempio i prezzi di trasferimento, i regimi fiscali speciali sugli utili riconducibili ai brevetti (*patent boxes*) e l'indebitamento⁶. L'insieme di queste misure crea un contesto più coordinato in materia di imposta societaria all'interno dell'UE, il quale determina un'imposizione fiscale più equa, un gettito più stabile e un contesto imprenditoriale migliore. Tali misure permetterebbero inoltre un approccio dell'UE più coeso in relazione ai paesi terzi.

1. CCCTB: UNA SOLUZIONE OLISTICA AL TRASFERIMENTO DEGLI UTILI

La base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), proposta dalla Commissione nel 2011, potrebbe essere uno strumento estremamente efficace per conseguire gli obiettivi di maggiore equità ed efficienza della tassazione.

La CCCTB migliorerebbe notevolmente il contesto imprenditoriale nell'UE. Si tratta di una delle iniziative REFIT della Commissione, volta a ridurre gli oneri amministrativi e semplificare il mercato unico per le imprese. La CCCTB ridurrebbe le complessità e i costi di adeguamento alla normativa per le società transfrontaliere, che al momento del conteggio del loro reddito imponibile dovrebbero seguire un solo insieme di norme, anziché affrontare fino a 28 regimi diversi. Inoltre, il consolidamento offre ai gruppi il considerevole vantaggio di poter compensare le perdite registrate in uno Stato membro con gli utili realizzati in un altro.

Allo stesso tempo, la CCCTB potrebbe essere molto efficace nella lotta contro il trasferimento degli utili e gli abusi fiscali delle società nell'UE. La base comune eliminerebbe le asimmetrie tra i regimi fiscali nazionali, che la pianificazione fiscale aggressiva spesso sfrutta, ed eliminerebbe la possibilità di utilizzare regimi preferenziali per il trasferimento degli utili. Sparirebbe la possibilità di manipolare i prezzi di trasferimento, in quanto verrebbero ignorate le operazioni intragruppo e l'utile consolidato del gruppo verrebbe ripartito applicando una formula. La CCCTB potrebbe inoltre rappresentare un utile strumento per affrontare la distorsione a favore del debito. La base comune determinerebbe altresì la completa trasparenza sull'aliquota fiscale effettiva di ciascuna giurisdizione, riducendo in tal modo il margine per la concorrenza fiscale dannosa.

Per di più, la CCCTB consentirebbe agli Stati membri di presentare un'impostazione comune nei confronti dei paesi terzi e di difendere il mercato unico dalla pianificazione fiscale aggressiva. Ad esempio, gli Stati membri darebbero una risposta unitaria alle

⁶ V. allegato 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione, che individua i nessi tra le azioni e i lavori dell'OCSE in corso nell'ambito del progetto BEPS.

società controllate estere, al fine di evitare il trasferimento degli utili verso giurisdizioni non collaborative.

Considerati i vantaggi che la CCCTB può offrire, e tenendo conto delle osservazioni degli Stati membri, delle imprese e di altre parti interessate, la Commissione ha deciso di rilanciare la CCCTB, allo scopo di rafforzarla affinché affronti le sfide attuali nel settore della fiscalità delle imprese. Le principali novità riguardano i seguenti aspetti:

1.1. Obbligatorietà della CCCTB

La proposta attuale riguarda una CCCTB facoltativa. Ciò ne limiterebbe l'efficacia come strumento per evitare il trasferimento degli utili, in quanto è improbabile che le multinazionali che riducono al minimo gli utili imponibili tramite la pianificazione fiscale aggressiva scelgano di aderire alla CCCTB. La Commissione lavorerà quindi a una proposta volta a rendere la CCCTB obbligatoria, almeno per le multinazionali.

1.2. Approccio graduale per l'applicazione della CCCTB

La CCCTB è un'iniziativa molto ambiziosa e il dibattito in sede di Consiglio ha mostrato che non sarà adottata integralmente in una volta sola. L'accesa discussione sugli aspetti più complicati frena i potenziali progressi su altri elementi importanti della proposta. Di conseguenza la Commissione è fautrice di un accordo in più fasi sui diversi elementi della CCCTB.

Nei negoziati degli Stati membri sulla CCCTB l'aspetto più difficile è risultato essere il consolidamento. La Commissione proporrà pertanto di rinviare i lavori sul consolidamento fino a dopo che sarà stata concordata e applicata la base comune.

La priorità consiste nell'assicurare la base imponibile comune. La Commissione riesaminerà gli elementi della base proposta in modo da rispecchiare il dibattito svolto finora dagli Stati membri e assicurare che contribuisca al programma per la crescita e l'occupazione nell'UE. In particolare, la Commissione valuterà se il trattamento favorevole delle spese per ricerca e sviluppo previsto dalla proposta attuale debba essere accentuato e se sia opportuno affrontare la distorsione a favore dell'indebitamento societario al fine di rafforzare l'unione dei mercati dei capitali.

L'anno prossimo la Commissione presenterà una nuova proposta legislativa che adatta la base di conseguenza, introduce l'elemento di obbligatorietà e prevede un approccio graduale per la CCCTB. Sarebbe compreso all'inizio un elemento di compensazione transfrontaliera delle perdite, per poi reintrodurre successivamente il consolidamento.

2. GARANTIRE L'EFFETTIVA TASSAZIONE NEL LUOGO IN CUI SONO GENERATI GLI UTILI

Le società che beneficiano del mercato unico e vi generano utili dovrebbero pagare l'imposta su tali utili all'interno dell'UE, nel luogo in cui operano. Talune società, invece, sfruttano le asimmetrie delle disposizioni tributarie nazionali per trasferire gli utili. Esse spostano gli utili dal luogo in cui sono generati verso Stati membri che offrono

aliquote fiscali basse e regimi preferenziali, o verso paesi terzi, senza alcun legame con il luogo dove è stato creato il valore. In base alla vigente legislazione sull'imposta societaria⁷, può verificarsi che a uno Stato membro sia impedito di tassare il reddito delle società allorché questo sia trasferito in un altro Stato membro. Di conseguenza, è provato che talune multinazionali versano imposte effettive estremamente basse (o nessuna imposta) nel luogo in cui si svolge l'attività economica reale, anche se vi realizzano utili considerevoli.

Il Parlamento europeo, gli Stati membri e le parti interessate chiedono con sempre maggiore forza che la questione venga affrontata e si provveda affinché gli utili generati nell'UE vengano tassati nel luogo in cui si svolgono realmente le attività. Tale richiesta trova eco nel dibattito in corso a livello internazionale nell'ambito del progetto BEPS dell'OCSE.

2.1. Ravvicinamento dell'imposizione al luogo in cui sono generati gli utili e garanzia della loro effettiva tassazione

Una CCCTB compiuta contribuirebbe in modo determinante a rafforzare il legame tra l'imposizione e il luogo in cui si generano gli utili. Mentre la nuova proposta è in fase di preparazione, deve proseguire l'attività nel quadro della proposta attualmente sul tavolo del Consiglio su alcuni aspetti internazionali della base comune che sono collegati al progetto BEPS. Ad esempio, sarebbero compresi l'adeguamento della definizione di "stabile organizzazione", in modo che le società non possano evitare artificialmente di essere presenti a fini fiscali negli Stati membri in cui svolgono attività economiche⁸, e il miglioramento delle norme sulle società estere controllate⁹, finalizzate a garantire che gli utili parcheggiati in paesi a bassa o inesistente imposizione fiscale siano effettivamente tassati. Entro 12 mesi dovrebbe essere raggiunto in sede di Consiglio un consenso su questi elementi, che dovrebbe essere reso giuridicamente vincolante prima che venga raggiunto un accordo sulla CCCTB rivista. In questo modo si garantirà la coerenza dell'impostazione UE rispetto all'attuazione delle nuove norme internazionali derivanti dal progetto BEPS dell'OCSE, determinando uniformità per le imprese ed evitando un approccio frammentato nel mercato unico.

Esiste inoltre una serie di altre misure che possono anch'esse essere attuate per ristabilire il legame tra tassazione e attività economica, al fine di garantire una maggiore equità fiscale nell'UE. La Commissione valuterà in che modo assicurare l'effettiva tassazione degli utili, tenendo conto allo stesso tempo dell'esigenza di disporre di un contesto di tassazione delle società concorrenziale e favorevole alla crescita.

La Commissione studierà misure concrete per garantire la realizzazione di questi obiettivi, a partire, ad esempio, dal codice di condotta in materia di tassazione delle imprese. La Commissione raccomanda la modifica dei criteri del codice affinché il gruppo competente possa dare la precedenza assoluta a provvedimenti volti a garantire la tassazione effettiva.

⁷ Direttiva sulle società madri e figlie e direttiva sugli interessi e canoni.

⁸ In sede internazionale si stanno mettendo a punto modifiche della definizione di stabile organizzazione, per impedire di evitare artificialmente tale status in relazione al BEPS, anche mediante il ricorso alla figura del commissionario e le esenzioni per attività specifiche.

⁹ In sede internazionale si sta lavorando per affrontare la problematica BEPS utilizzando le norme sulle società estere controllate. Molti paesi dispongono già di tali norme, che tuttavia non sempre contrastano l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili in modo organico.

La Commissione valuterà inoltre le modalità per assicurare che la normativa europea sull'imposta societaria intesa a evitare la doppia imposizione non determini inavvertitamente la doppia non imposizione. L'attuale rifusione della direttiva sugli interessi e canoni è la prima occasione a disposizione del Consiglio per agire. Essa dovrebbe modificare la normativa in modo che gli Stati membri non siano tenuti a riservare un trattamento favorevole ai pagamenti di interessi e canoni in assenza di imposizione effettiva in un altro Stato membro. Sulla base dell'esito di questo negoziato, e come seconda fase, la Commissione potrebbe allineare la direttiva sulle società madri e figlie alla direttiva rifusa sugli interessi e canoni.

L'effetto ultimo di siffatte misure dovrebbe essere quello di tutelare il diritto degli Stati membri di tassare i redditi generati nel mercato unico e ridurre la capacità di alcune società di sfuggire del tutto all'imposizione fiscale.

2.2. Miglioramento del quadro in materia di prezzi di trasferimento nell'UE

Le norme in materia di prezzi di trasferimento sono intese a garantire che il prezzo delle operazioni intragruppo corrisponda a un prezzo di mercato comparabile e che gli utili siano ripartiti equamente tra le giurisdizioni in cui una multinazionale opera. Tuttavia, è evidente che l'attuale sistema di fissazione dei prezzi di trasferimento non funziona più efficacemente nell'economia moderna. Sia le imprese sia le amministrazioni fiscali considerano complesso il regime attuale. Inoltre, il sistema può essere manipolato dalle imprese per spostare gli utili verso giurisdizioni a imposizione fiscale bassa o inesistente.

Dal progetto BEPS dell'OCSE stanno scaturendo orientamenti volti ad allineare i risultati sui prezzi di trasferimento alla creazione di valore. Si tratterà tuttavia di orientamenti abbastanza generali, che rispecchino le esigenze dell'insieme dei membri di OCSE/G20.

Di conseguenza, la Commissione comincerà a lavorare con gli Stati membri e le imprese per coordinare, sulla base di tali norme, modalità più concrete di attuazione all'interno dell'UE, che rispecchino la realtà economica del mercato unico. Ad esempio, le recenti proposte dell'OCSE e dell'UE volte a migliorare la trasparenza forniranno nuovi dati utili alle amministrazioni fiscali per individuare le operazioni intragruppo che richiedono un approfondimento. La Commissione potrebbe fornire orientamenti e proporre strumenti specifici sul modo migliore per le amministrazioni fiscali di utilizzare tali informazioni.

2.3. Collegamento tra i regimi preferenziali e il luogo in cui si genera il valore

Taluni regimi fiscali preferenziali sono percepiti come atti a facilitare l'elusione fiscale piuttosto che incoraggiare realmente le attività economiche per le quali viene offerta l'agevolazione fiscale. Ad esempio, una società può ubicare i suoi diritti di proprietà intellettuale in un paese diverso da quello in cui si svolgono realmente le attività di R&S, al fine di avvalersi del trattamento fiscale preferenziale, in particolare dei regimi fiscali speciali sugli utili riconducibili ai brevetti (*patent boxes*).

Nel 2014 il gruppo Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese ha convenuto che, al fine di affrontare il problema, i regimi preferenziali, quali i *patent boxes*, dovrebbero basarsi sul "*nexus approach* modificato¹⁰". Ciò significa che deve esistere un legame diretto tra le agevolazioni fiscali e le attività di ricerca e sviluppo sottostanti.

¹⁰ <http://www.oecd.org/ctp/beps-action-5-agreement-on-modified-nexus-approach-for-ip-regimes.pdf>

La Commissione continuerà a fornire agli Stati membri orientamenti su come attuare i *patent boxes* conformemente alla nuova impostazione, in modo da garantire che non siano dannosi, e intende monitorare attentamente tale attuazione. Se, entro 12 mesi, la Commissione dovesse constatare che gli Stati membri non applicano questa nuova impostazione in modo coerente, preparerà misure legislative vincolanti per garantirne la corretta attuazione.

3. ULTERIORI MISURE PER MIGLIORARE IL CONTESTO FISCALE DELLE IMPRESE

Qualsiasi revisione del quadro in materia di imposta societaria nell'UE deve incentrarsi sulla creazione di un contesto che stimoli l'imprenditorialità e incentivi la crescita e l'occupazione nel mercato unico. Come sopra indicato, la concorrenza fiscale sfrenata che facilita la pianificazione fiscale aggressiva da parte di talune società crea distorsioni della concorrenza per le imprese, ostacola una tassazione propizia alla crescita e frammenta il mercato unico.

Per creare un contesto imprenditoriale più favorevole nell'Unione europea, occorrono un migliore coordinamento tra gli Stati membri sulla politica fiscale e provvedimenti di riduzione degli oneri amministrativi, dei costi di adeguamento alla normativa e degli ostacoli fiscali nel mercato unico.

Un certo numero delle misure illustrate nel presente piano d'azione contribuisce al raggiungimento di questo obiettivo. La revisione delle norme in materia di prezzi di trasferimento o di stabile organizzazione per meglio tener conto della realtà imprenditoriale moderna, ad esempio, può determinare vantaggi pratici per le società transfrontaliere dell'UE.

La CCCTB proposta dalla Commissione rappresenterebbe un passo importante verso il miglioramento del contesto fiscale delle imprese. Tuttavia, se nella prima fase della nuova impostazione in materia di CCCTB il consolidamento è rimandato, altre iniziative dovrebbero migliorare il contesto fiscale dell'UE per le società e gli investitori. La Commissione intende procedere con due nuove iniziative importanti in questo senso.

3.1. Possibilità di compensazione transfrontaliera delle perdite

La Commissione proporrà che, fino al pieno consolidamento della CCCTB, i gruppi di imprese possano compensare i profitti e le perdite che registrano in vari Stati membri. Questa possibilità eliminerebbe un grosso ostacolo fiscale cui le imprese si trovano di fronte nel mercato unico, permettendo loro la temporanea compensazione transfrontaliera delle perdite, di modo che versino le imposte sugli utili netti nell'UE.

Per garantire che uno Stato membro non debba sostenere definitivamente l'onere delle perdite registrate in un altro Stato membro, sarebbe previsto un meccanismo di recupero di tali perdite allorché il gruppo ritorna in attivo. La Commissione prevede di presentare questa iniziativa come una delle fasi della sua proposta riveduta sulla CCCTB.

3.2. Miglioramento dei meccanismi di composizione delle controversie in materia di doppia imposizione

Si verifica doppia imposizione quando diversi Stati membri tassano lo stesso reddito. Può rappresentare un serio ostacolo fiscale per le imprese che operano in più di uno Stato membro, in quanto determina costi inutili e oneri amministrativi per le imprese stesse. La doppia imposizione nel mercato unico incide negativamente sugli investimenti transfrontalieri e causa distorsioni e inefficienze economiche. La base comune della proposta sulla CCCTB eliminerebbe il rischio di doppia imposizione nell'UE, ma in attesa dell'accordo su questo punto sono necessarie altre soluzioni.

La maggior parte degli Stati membri ha concluso trattati fiscali bilaterali per mitigare la doppia imposizione quando essa si verifica, ed esistono procedure per comporre le eventuali controversie. Si tratta tuttavia di procedure lunghe, costose e che non sempre sfociano nella risoluzione della controversia¹¹. La convenzione multilaterale sull'arbitrato, concordata dagli Stati membri per comporre le controversie fra Stati membri, fornisce un aiuto. Il suo campo di applicazione è però limitato alle controversie in materia di prezzi di trasferimento, e non vi sono possibilità di ricorso in merito all'interpretazione delle norme.

Per creare maggiore certezza per le società, la Commissione proporrà entro l'estate 2016 miglioramenti degli attuali meccanismi di composizione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'UE, allo scopo di definire, a partire dai sistemi esistenti, un'impostazione coordinata dell'UE per la composizione delle controversie, con regole più chiare e tempi più stretti. In questo ambito si esaminerà se il campo di applicazione della convenzione sull'arbitrato debba essere esteso all'interno dell'Unione e se la sua trasformazione in strumento dell'UE consentirebbe di migliorare il funzionamento del mercato unico in modo più efficiente.

4. ULTERIORI PROGRESSI IN MATERIA DI TRASPARENZA FISCALE

La trasparenza è un elemento cruciale per garantire maggiore equità fiscale, sia nell'UE che a livello internazionale. È importante per la lotta agli abusi fiscali e per garantire che l'imposizione rispecchi il luogo in cui si svolge l'attività economica. La Commissione dà precedenza assoluta al miglioramento della trasparenza fiscale nel mercato unico e a tal fine ha già portato avanti una serie di importanti iniziative. In particolare, la proposta di scambio automatico di informazioni sui *ruling* fiscali transfrontalieri, presentata nel marzo 2015, garantirà maggiore apertura e cooperazione tra le autorità fiscali e aiuterà i governi a proteggere meglio le rispettive basi imponibili. Gli Stati membri dovrebbero adottare rapidamente tale proposta, in modo che possa essere attuata come previsto entro il 1° gennaio 2016.

Nel frattempo, la Commissione ha individuato altre misure che dovrebbero essere portate avanti per promuovere ulteriormente la trasparenza, sia nell'UE che in relazione ai paesi terzi. Tra queste figurano un approccio comune nei confronti delle giurisdizioni fiscali

¹¹ A titolo di esempio, si vedano le risposte alla consultazione pubblica sulle convenzioni contro le doppie imposizioni nel mercato interno:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_04_doubletax_en.htm

non collaborative, nonché la prosecuzione delle valutazioni d'impatto relative alle ulteriori opzioni.

Inoltre, la Commissione sta collaborando con altri partner internazionali per promuovere la trasparenza, anche attraverso l'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI). Si sottolinea altresì l'importanza di attuare il piano d'azione BEPS. Queste iniziative devono promuovere condizioni di parità per la tassazione delle multinazionali, anche nei paesi in via di sviluppo, poiché siamo determinati ad affrontare l'evasione e l'elusione fiscale su scala mondiale.

4.1. Garanzia di un'impostazione più comune nei confronti delle giurisdizioni fiscali non collaborative

Nel 2012 la Commissione ha formulato raccomandazioni¹² sulle misure volte ad affrontare la pianificazione fiscale aggressiva e a incoraggiare i paesi terzi ad applicare norme minime di buona governance in materia fiscale, e si è impegnata a riferire sulla loro applicazione entro tre anni. Lo scopo era quello di definire un'impostazione comune in materia di individuazione e trattamento delle giurisdizioni fiscali non collaborative, che determinasse una posizione forte dell'UE nei loro confronti. L'attuazione di tali raccomandazioni è stata monitorata attraverso la Piattaforma per la buona governance in materia fiscale, appositamente istituita. Su tale base sono stati individuate ulteriori misure per affrontare la pianificazione fiscale aggressiva e rafforzare l'approccio dell'UE nei confronti delle giurisdizioni fiscali non collaborative.

Come primissimo passo, la Commissione ha pubblicato un elenco europeo delle giurisdizioni fiscali di paesi terzi non collaborative, compilato sulla base delle "liste nere" nazionali indipendenti degli Stati membri che sono state discusse nel dicembre 2014 dalla Piattaforma per la buona governance in materia fiscale. Nell'elenco europeo sono riportate le giurisdizioni individuate da almeno 10 Stati membri. L'elenco, pubblicato sul sito web della Commissione¹³, offre agli Stati membri uno strumento trasparente per raffrontare i rispettivi elenchi nazionali e adeguare nella misura necessaria il proprio approccio nei confronti delle giurisdizioni fiscali non collaborative. È previsto che la Commissione modifichi periodicamente l'elenco per rispecchiare le variazioni degli elenchi nazionali dei singoli Stati membri.

Sulla base di tale elenco dovrebbe essere ulteriormente vagliata la conformità dei paesi terzi rispetto alle norme di buona governance fiscale. Il gruppo Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese sarebbe la sede più appropriata a tal fine, tenuto conto della sua precedente esperienza nel campo¹⁴. Il vaglio dovrebbe iniziare dai paesi che compaiono più spesso sugli elenchi degli Stati membri delle giurisdizioni non collaborative, quali elencate nell'allegato al presente piano d'azione, per aiutarli a

¹² C(2012)8806 e C(2012)8805

¹³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm

¹⁴ La Commissione europea ha concluso proficuamente un dialogo su questioni attinenti all'imposta societaria con la Svizzera, che ha avviato l'abolizione di cinque regimi fiscali nazionali giudicati dannosi. Un dialogo analogo è attualmente in corso con il Liechtenstein e Maurizio.

migliorare le loro norme di buona governance. La Commissione è pronta a sostenere gli Stati membri in quest'opera, che dovrebbe essere completata entro 24 mesi.

In una seconda fase la Commissione è pronta a coordinare eventuali contromisure nei confronti delle giurisdizioni fiscali non collaborative, per affrontare le situazioni di inosservanza del principio di buona governance in ambito fiscale.

4.2. Prosecuzione delle attività concernenti la trasparenza dell'imposta societaria, ad esempio le opzioni di reporting paese per paese

Come preannunciato nel pacchetto del marzo 2015 sulla trasparenza fiscale, la Commissione sta valutando se sia opportuno introdurre ulteriori obblighi per quanto riguarda la divulgazione al pubblico di informazioni relative all'imposta sulle società. Contestualmente al presente piano d'azione, la Commissione avvia una consultazione pubblica¹⁵ sulle diverse opzioni possibili, che confluirà nella valutazione d'impatto che verrà conclusa al più tardi nel primo trimestre del 2016.

5. STRUMENTI UE DI COORDINAMENTO

La cooperazione tra gli Stati membri è un elemento fondamentale per lottare contro l'elusione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva. La normativa dell'UE prevede la cooperazione amministrativa tra le autorità fiscali degli Stati membri, e definisce una serie di strumenti per aiutarli a cooperare nell'ambito della riscossione dei tributi loro dovuti. La Commissione ritiene che l'uso effettivo di tali strumenti sia attualmente al di sotto del livello ottimale, e che gli Stati membri possano trarre vantaggio da un loro migliore sfruttamento.

Inoltre, le questioni fiscali dell'UE vengono discusse nell'ambito di una serie di gruppi. Si tratta di strumenti importanti per garantire la cooperazione, il coordinamento e lo scambio di informazioni tra Stati membri nonché per la consultazione delle varie parti interessate su questioni fondamentali. Due gruppi in particolare - il gruppo Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese e la Piattaforma per la buona governance in materia fiscale - hanno svolto un ruolo importante nella politica fiscale dell'UE. Tuttavia, essi devono ora essere rivisti per garantire che in futuro apportino un contributo positivo ed efficace.

5.1. Migliorare il coordinamento degli Stati membri sulle verifiche fiscali

La direttiva sulla cooperazione amministrativa istituisce la cooperazione tra gli Stati membri in materia di ispezioni e verifiche fiscali e incoraggia lo scambio delle migliori pratiche tra le autorità fiscali. Tuttavia questi strumenti non sono ancora utilizzati al pieno delle loro potenzialità, e le impostazioni nazionali divergenti in materia di verifiche sulle società contrastano con la sofisticata organizzazione delle tecniche di pianificazione fiscale di alcune società. La Commissione promuoverà pertanto la maggiore cooperazione tra gli Stati membri in questo settore, avviando un dibattito con gli Stati membri, nell'ambito della Piattaforma per la buona governance in materia fiscale, per determinare in che modo può essere portata avanti un'impostazione più strategica in materia di controllo e di revisione delle società transfrontaliere.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/further-corporate-tax-transparency-2015/management/test>

5.2. Riforma del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese e della Piattaforma per la buona governance in materia fiscale

Il gruppo Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese è composto da rappresentanti degli Stati membri e tratta la problematica della concorrenza fiscale dannosa nell'UE, in modo non vincolante e sulla base della pressione tra pari. Un certo numero di Stati membri e parti interessate ha sostenuto l'idea di estendere il mandato del codice e di cambiare i metodi di lavoro del gruppo, per consentirgli di reagire in modo più efficiente ai casi di concorrenza fiscale dannosa. Il gruppo dovrebbe inoltre fornire orientamenti su come attuare le misure UE non legislative contro l'elusione dell'imposta societaria. La Commissione presenterà una proposta volta a inserire tali riforme nel Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, in stretta consultazione con gli Stati membri.

La Piattaforma per la buona governance in materia fiscale è una sede di consultazione su questioni fiscali per gli Stati membri, le imprese e le ONG nonché di esame dei progressi compiuti su una gamma di misure, tra cui il piano d'azione del 2012 sulla frode e l'evasione fiscale. Finora ha svolto un lavoro utilissimo. La Commissione ha deciso di prorogare il mandato della Piattaforma, che doveva scadere nel 2016, ne ha ampliato l'ambito di competenza e migliorato i metodi di lavoro. In tale veste, la Piattaforma può contribuire a realizzare il nuovo piano d'azione, facilitare il dibattito sui *ruling* fiscali degli Stati membri alla luce delle nuove norme proposte in materia di scambio di informazioni, e fornire feedback sulle nuove iniziative contro l'elusione fiscale.

Conclusione

Il presente piano d'azione costituisce la base su cui costruire un quadro più equo e favorevole alla crescita per l'imposta societaria dell'UE. Le misure proposte contribuiranno a conseguire la stabilità delle entrate, rafforzare il mercato unico, aumentare la resilienza e l'efficienza delle società nonché condizioni eque e paritarie per le imprese.

Il piano d'azione individua gli ambiti centrali d'intervento a brevissimo, medio e lungo termine. L'armonizzazione delle aliquote dell'imposta societaria non fa parte del presente programma. L'obiettivo è quello di coordinare i regimi fiscali degli Stati membri affinché possano combattere meglio la pianificazione fiscale aggressiva.

A breve termine, possono essere utilmente discusse alcune questioni connesse all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili. Occorre inoltre affrontare la questione della tassazione effettiva degli utili nel mercato unico. La Commissione esorta la Presidenza attuale e la prossima a concentrare l'impegno per realizzare progressi su tali questioni nell'ambito delle attuali proposte legislative e riformando il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese. La Commissione si attende che nell'UE vengano conseguiti buoni risultati nei prossimi 18 mesi, secondo il programma BEPS.

A medio - lungo termine, la proposta riveduta sulla CCCTB offrirà un forte strumento per creare condizioni eque, prevedibili ed efficienti di tassazione delle società nell'UE, compreso l'obiettivo finale di consolidamento. Ciò si realizzerà soltanto se gli Stati membri si impegnano e investono in misura sufficiente nella nuova proposta. Sarà necessario un forte impegno politico per conseguire risultati positivi su un piano post-BEPS per l'UE in materia di tassazione delle società.

Il presente piano d'azione costituirà la base dell'attività della Commissione in materia di politica fiscale societaria nei prossimi anni. L'attività si evolverà in funzione dell'apporto del Parlamento europeo, dei contributi delle altre istituzioni dell'UE e parti interessate, e dell'esito dell'iniziativa BEPS dell'OCSE. La Commissione monitorerà i progressi compiuti.

In definitiva, la chiave per la riforma della tassazione delle società nell'UE, per renderla più equa ed efficiente, è nelle mani degli Stati membri, che devono superare le loro differenze in nome dell'equità, della competitività e dell'efficienza. È quindi giunto il momento di fare passi avanti.