



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI



Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Padova



Ordine
DOTTORI COMMERCIALISTI
ESPERTI CONTABILI
TREVISO



Ordine
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili
di Venezia



Ordine dei
Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili
Verona



Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Udine





**CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE
DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI**

21/03/2025 ODCEC VENEZIA

**I PRINCIPALI ASPETTI SOCIETARI E FISCALI
DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE**

Prof. Dott. Maurizio Interdonato



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

**CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE
DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI**

Sistemi tributari a confronto: effetti sulla concorrenza internazionale



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

1. La concorrenza fiscale tra Stati

Per “**concorrenza fiscale tra Stati**” si intende un complesso di norme, comportamenti, meccanismi e procedimenti, sia di “azione” che di “reazione”, posti in essere da pubbliche autorità, finalizzati alla riduzione del carico fiscale e, di conseguenza, ad attrarre all’interno del territorio dello Stato capitali e imprese (ma anche, in talune circostanze, persone fisiche) provenienti da giurisdizioni estere.

Un livello di tassazione inferiore rispetto ad un parametro internazionale normalmente in uso viene proposto alle imprese, spesso multinazionali, come fattore di attrazione, essendo consapevoli che il livello di imposizione fiscale è uno degli elementi decisivi nella formazione delle scelte strategiche e di localizzazione delle imprese stesse.

Ma la valutazione di convenienza economica è anche dello Stato che mira a compensare il mancato gettito tributario (determinato dal basso livello impositivo applicato) attraverso le esternalità positive derivanti dalla localizzazione delle imprese nel proprio territorio: aumento dell’occupazione, incremento dei consumi e di capitali depositati e disponibili.

In presenza di fattori produttivi e di redditi (e di basi imponibili in genere) caratterizzati da un’elevata mobilità, come accade in sistemi globalizzati, i singoli stati hanno una **duplice possibilità**: cooperare nella individuazione delle aliquote d’imposta e nelle basi imponibili o decidere di agire in modo strategico e non cooperativo.

In un simile contesto, la concorrenza fiscale è un fenomeno per certi aspetti fisiologico e ineliminabile.

La **mobilità** di persone, imprese e capitali da una giurisdizione all'altra, infatti, comporta per le autorità pubbliche l'esigenza, da un lato, di impedire il loro esodo, ciò che potrebbe condurre ad una riduzione del gettito tributario e, dall'altro, di attrarre al proprio interno nuove imprese e fattori della produzione sui quali esercitare il potere impositivo.

Nel **modello di Tiebout** del 1956, in una sorta di arbitraggio fiscale, le persone prendono la decisione di risiedere nella giurisdizione nella quale il livello e la quantità di servizi pubblici offerti e il livello di tassazione rispondono di più alle loro preferenze. Il modello si basava sulla perfetta mobilità degli individui, non sempre vera. Tanto che nei **modelli successivi** (Oates del 1972, Zodrov - Mieszkowski del 1986) si profila un contesto caratterizzato da mobilità dei capitali e non delle persone e nel quale gli Stati tendono a farsi concorrenza sulle imposte sui capitali abbassando le aliquote e cercando di recuperare gettito attraverso le imposte su fattori più immobili, come lavoro e proprietà immobiliari, ma generando un peggioramento dei servizi pubblici e della capacità di fruirne da parte dei lavoratori.



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Secondo l'approccio della **public choice** (Brennan e Buchanan, 1980) la concorrenza fiscale genera **effetti positivi** sul benessere complessivo perché, pur in presenza di imperfezioni e inefficienze del processo politico, essa è in grado di porre un argine all'elefantiasi dello Stato sociale, migliorandone l'efficienza e responsabilizzandone i governanti.

Un altro effetto positivo della concorrenza starebbe nella capacità di migliorare il livello di benessere collettivo di un Paese sfruttando l'incremento dell'occupazione, la richiesta di forniture di servizi e/o di beni da operatori internazionali, il deposito di liquidità nelle banche nazionali (e altri) che derivano dalla localizzazione delle imprese multinazionali nel territorio dello Stato, effetti indubbiamente maggiori di quelli che deriverebbero dall'ordinario livello di tassazione.

Occorre ovviamente che la spinta verso il basso delle aliquote non conduca alla c.d. **race to the bottom**, vale a dire *alla definizione di aliquote fiscali sub-ottimali e, di conseguenza alla offerta di servizi pubblici sempre più di minor livello e alla sottoproduzione di beni. Un argine a tale tendenza possono essere le cd "rendite di localizzazione" degli investimenti, connesse alla presenza in determinati Paesi di risorse naturali, infrastrutture e manodopera qualificata in misura maggiore rispetto ad altri Stati, e le c.d. "economie di agglomerazione" (date ad es. dai costi di trasporto e dalle barriere agli scambi).*

2. La nozione di concorrenza fiscale dannosa

Dalla metà degli anni '90 si viene affermando il concetto di concorrenza fiscale dannosa o aggressiva (***harmful tax competition***): “*defined as a fiscal policy implemented by a country that offers a wide range of tax incentives and advantages to attract mobile factors (investment) to that country. Limited transparency and the absence of effective exchange of information with other countries will contribute to the harmful effects*” (EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in the implementation*, Special Report 3/2021, p. 10) per distinguerla da quella proattiva.

La dannosità risiede in primo luogo nel fatto che le perdite in termini di benessere degli Stati aggrediti sono maggiori dei guadagni degli Stati che attirano, con le proprie strategie fiscali, le imprese o le persone. La concorrenza fiscale dannosa concepisce quindi la leva tributaria in una “*dimensione distorsiva*” rispetto alle normali logiche di mercato.

La normativa tributaria introduce misure di detassazione “*selettive e non generalizzate*” che colpiscono solo alcune tipologie di attività economiche o determinate tipologie di redditi imponibili o determinate imprese allo scopo di provocare il trasferimento di queste ultime nella propria giurisdizione. Ciò va normalmente e soprattutto a vantaggio delle imprese multinazionali, in particolare di quelle della c.d. *new economy*.

La concorrenza dannosa comporta una separazione *“tra i Paesi in cui si svolgono le attività economiche effettive e i Paesi in cui finiscono per emergere, ai fini fiscali, le basi imponibili; una progressiva dissociazione tra imposte e sostanza che sta mettendo in discussione, a livello globale, la stabilità dei sistemi fiscali, l’equità e la stessa competizione fiscale leale”* (Gasparri, 2017).

La concorrenza fiscale dannosa non è funzionale alla realizzazione di un più ampio e articolato progetto di sviluppo del sistema produttivo nazionale, bensì alla mera attrazione di capitali esteri con conseguente aumento della ricchezza finanziaria.

A livello pratico, **la concorrenza fiscale diventa dannosa quando la pressione fiscale scende sotto uno standard tributario internazionale**, vale a dire un livello omogeneo di imposizione delle imprese e degli operatori economici generalmente accettato, che induce nuove scelte allocative degli operatori economici attraendone i capitali e sottraendoli al territorio di residenza

La *harmful tax competition*, peraltro, si realizza anche nella misura in cui, nei rapporti tra imprese, consente veri e propri atti di *cannibalismo* (così, Pitruzzella, 2018) da parte delle multinazionali verso altre imprese che non possono delocalizzarsi.

La circostanza che nel mondo globalizzato e digitale sia venuta a mancare la corrispondenza tra il luogo di produzione della ricchezza e il territorio su cui uno Stato sovrano esercita la sua sovranità fiscale, ha infine spinto taluni Stati verso la realizzazione di pratiche di *harmful tax competition* sempre più sofisticate e articolate, rendendo gli schemi di pianificazione fiscale aggressiva dei grandi gruppi multinazionali funzionali alla realizzazione della concorrenza fiscale dannosa.

Le multinazionali hanno così dialogato ad armi pari con gli Stati sovrani, contrapponendo la loro offerta di maggiori investimenti e la creazione di forza lavoro alla domanda di una ridotta tassazione.

3. La concorrenza fiscale dannosa nel contesto internazionale

L'economia è diventata, su scala mondiale, fortemente integrata e interconnessa e le attività imprenditoriali sono diventate globali, digitali e immateriali. Molte imprese, soprattutto digitali, possono svolgere il loro business all'interno di un mercato senza esservi fisicamente presenti.

Ciò ha inciso anche sul piano della tassazione internazionale: fino a trenta anni fa il problema principale era quello di evitare la "doppia imposizione" dalla metà degli anni Novanta si è posto un nuovo problema di segno opposto, ovvero quello della "**doppia non imposizione**" (con i c.d. redditi apolidi).

Le imprese multinazionali, il cui modello gestionale non è più collegato alla terra, agli immobili e alle materie prime, bensì allo sfruttamento di algoritmi e codici sorgente (beni immateriali), hanno così attuato fenomeni di **base erosion and profit shifting (BEPS)**, attraverso pratiche sempre più sofisticate e articolate di **aggressive tax planning** (utilizzando soprattutto le regole sui prezzi di trasferimento) e favorite dall'*harmful tax competition* praticata da alcuni Stati.



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Un ruolo importante nel fenomeno BEPS a livello internazionale hanno svolto i c.d. “**paradisi fiscali**”, conducendo anche i grandi Paesi industrializzati verso una progressiva riduzione del livello delle aliquote e alla previsione di regimi preferenziali finalizzati all’attrazione degli investimenti di carattere internazionale.

A questa tendenza non sono rimasti insensibili anche i Paesi in **area UE** soprattutto quelli di più piccole dimensioni con sistemi di welfare ridotti: *“nell’Unione europea, le maggiori spinte competitive sono derivate da quei Paesi che ne sono entrati a far parte a metà degli anni Duemila, per effetto delle strategie e delle politiche di riduzione della tassazione societaria, attuate con efficacia non soltanto mediante regimi fiscali preferenziali esplicitamente finalizzati all’attrazione di basi imponibili mobili, ma anche attraverso riduzioni del livello generale di tassazione del capitale”* (Ceriani, 2009).

Anche sotto il profilo della tassazione del risparmio, il progressivo venir meno dei sistemi nazionali di prelievo sugli interessi percepiti dai non residenti sui titoli obbligazionari pubblici e privati e sui depositi ha finito coll’incentivare l’afflusso di capitali provenienti dall’estero, aumentando, tuttavia, il rischio di una doppia “non tassazione” soprattutto laddove tra gli stati interessati non operasse un efficace scambio di informazioni e una efficace collaborazione amministrativa. La leva fiscale, ha fatto sì, poi, che Paesi come *Lussemburgo e Irlanda* si siano proposti quali centri privilegiati per la localizzazione degli organismi di investimento collettivo del risparmio.

4. La lotta alla concorrenza fiscale dannosa in ambito internazionale



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Andando in ordine temporale, per la prima volta, nel 1998, il Rapporto OCSE *“Harmful Tax Competition: an emerging global issue”*, dopo aver affermato come, nel mondo globalizzato, gli Stati siano chiamati istituzionalmente a sostenere un’ingente spesa pubblica, e come siano pertanto liberi di tratteggiare le linee di fondo dei loro sistemi fiscali in coerenza con la loro struttura di spesa pubblica e le loro politiche economiche e sociali, afferma come la concorrenza fiscale dannosa possa pregiudicare tali equilibri strutturali distorcendo i flussi finanziari e, indirettamente, i flussi reali di capitali e comportando spostamenti del carico fiscale dai fattori più mobili a quelli meno mobili, come il lavoro, la proprietà e i consumi, con conseguente aumento di costi per le amministrazioni finanziarie e i contribuenti.

Tale malevola forma di concorrenza fiscale si realizza, per il Report, allorquando uno Stato adotta normative tributarie speciali (consistenti nella fissazione di aliquote d’imposta sensibilmente inferiori alla media dei Paesi, ovvero inadeguate alla struttura dell’economia del Paese considerato) il cui effetto principale (o addirittura esclusivo) è quello di erodere la base imponibile di altri Stati, e tale effetto non abbia natura incidentale, ma sia deliberatamente programmato e voluto.

Il rapporto affronta due distinte pratiche dannose: i “*paradisi fiscali*” e i “*regimi fiscali preferenziali dannosi*”.

I **primi** sono definiti come quei Paesi e territori che offrono agli investitori esteri:

- a) un ambiente di non tassazione o di imposizione puramente nominale;
- b) un sistema giuridico-amministrativo particolarmente blando, con il solo obiettivo di attrarre dall'estero capitali e investimenti nel settore finanziario e dei servizi;
- c) l'assenza di scambio di informazioni con gli altri Paesi;
- d) l'applicazione particolarmente rigorosa del segreto bancario;
- e) e, non ultima, la non indispensabilità, quale requisito per la concessione dei benefici fiscali, che l'attività svolta nel Paese abbia carattere sostanziale.

I **secondi** sono regimi di favore presenti all'interno di molti Paesi, OCSE e non, allo scopo di attrarre fattori produttivi mobili, come i capitali finanziari e altre attività di servizi.

Non tutti questi regimi sono da considerarsi dannosi ma solo quelli dove si registrano i seguenti fattori chiave:

- a) l'assenza di tassazione o la modesta imposizione effettiva del reddito;
- b) l'isolamento del regime preferenziale rispetto al mercato nazionale del Paese, attraverso la previsione (esplicita o implicita) della sua applicabilità ai soli soggetti non residenti o il divieto per i soggetti che ne beneficiano di operare con soggetti ivi residenti;
- c) la mancanza di trasparenza;
- d) la mancanza di un effettivo scambio di informazioni con altri Paesi.

Oltre ai fattori chiave, rilevano altri **fattori complementari** quali:

- 1) l'artificiale definizione della base imponibile;
- 2) la mancata adesione ai principi internazionali in materia di prezzi di trasferimento;
- 3) l'esenzione dei redditi di fonte estera nel Paese di residenza;
- 4) la negoziabilità delle aliquote fiscali o delle basi imponibili;
- 5) l'esistenza di previsioni di "segreto";
- 6) l'accesso a un ampio spettro di trattati contro la doppia imposizione;
- 7) la promozione del regime fiscale preferenziale come strumento di riduzione delle imposte su base internazionale;
- 8) l'incoraggiamento, da parte del regime tributario, di operazioni poste in essere esclusivamente per ragioni fiscali.

Per **accertarne la dannosità** è necessario inoltre accertare:

- aa) se il regime è in grado di determinare lo spostamento di attività economiche verso lo Stato che lo ha istituito generando in modo significativo nuove attività;
- bb) se la presenza e il livello di attività nello Stato ospitante è commisurato all'entità dell'investimento e del reddito;
- cc) se il regime fiscale preferenziale è la principale motivazione per la localizzazione di un'attività.

Il Rapporto mira, attraverso le Raccomandazioni (applicabili ai paradisi) ad arginare la concorrenza fiscale dannosa ed evidenza, a tal fine, data la natura globale del sistema economico, la necessità di adottare un approccio multilaterale.

Nel Rapporto sono formulate **19 raccomandazioni** rivolte ai Paesi membri dell'OCSE, concernenti tre specifici settori: legislazione interna, convenzioni contro la doppia imposizione e cooperazione internazionale in materia fiscale.

Le **Raccomandazioni relative alla legislazione interna** fanno riferimento a norme già esistenti negli ordinamenti di alcuni Paesi e ne suggeriscono l'introduzione in quegli Stati che ne sono privi e riguardano la disciplina delle CFC, dei fondi di investimento estero, l'introduzione di norme limitative dei meccanismi di esenzione per i redditi di fonte estera, le procedure di scambio d'informazioni, la trasparenza dei *tax ruling*, l'adesione ai principi OCSE in materia di prezzi di trasferimento e, infine, l'introduzione di norme finalizzate a consentire indagini bancarie per ragioni fiscali.

La **seconda categoria di Raccomandazioni**, invece, è finalizzata a prevenire che i benefici previsti dalle convenzioni contro la doppia imposizione divengano strumenti di concorrenza fiscale dannosa o per rendere inefficaci norme interne indirizzate al suo contrasto e riguardano l'introduzione di regole e meccanismi volti a intensificare lo scambio d'informazioni tra le giurisdizioni, la previsione, all'interno delle Convenzioni, di norme finalizzate a negare i benefici pattizi a quei soggetti e redditi che beneficiano di regimi fiscali dannosi e suggeriscono anche il rifiuto di stipulare convenzioni contro le doppie imposizioni con paradisi fiscali.

La **terza categoria di Raccomandazioni**, infine, è specificamente finalizzata al potenziamento della cooperazione internazionale in materia fiscale, non potendo il singolo Stato da solo affrontare efficacemente la concorrenza fiscale dannosa. Vengono raccomandate specifiche Linee guida concernenti l'impegno da parte degli Stati a non adottare, in futuro, nuove misure fiscali di concorrenza fiscale (c.d. clausola di "*standstill*") nonché la revisione delle misure fiscali già operanti per la verifica della loro eventuale dannosità e l'eliminazione delle misure fiscali identificate come dannose (c.d. clausola di "*rollback*").

Tali Raccomandazioni, inoltre, suggeriscono la predisposizione di una lista delle misure fiscali dannose assoggettata a revisione annuale e la possibilità per ciascuno Stato di richiedere l'esame di una misura fiscale operante all'interno di un altro Stato allo scopo di valutarne l'eventuale dannosità.

Nel Rapporto infine vengono individuate una serie di questioni oggetto di ulteriori studi e approfondimenti, quali la limitazione alla deducibilità di componenti negativi derivanti da operazioni poste in essere con soggetti localizzati in paradisi fiscali, l'applicazione di ritenute alla fonte su pagamenti effettuati a favore di residenti in Paesi che pongono in essere pratiche di concorrenza fiscale dannosa, la riformulazione delle regole sulla residenza e le regole sui prezzi di trasferimento.

Nel successivo Report del 2000 *“Towards Global Tax Cooperation”* , la mera applicazione del precedente, porta ad un elenco di 47 regimi fiscali preferenziali considerati “potenzialmente” dannosi e per quanto attiene ai paradisi fiscali, all’identificazione di 35 giurisdizioni.

Nel 2000 l’OCSE pubblica il *“Framework for a Collective Memorandum of Understanding on Eliminating Harmful Tax Practices”* che indica le azioni richieste ai paradisi fiscali per dimostrare di aver intrapreso la strada della trasparenza, della non discriminazione e della cooperazione.

A fine 2001 viene pubblicato il primo *Progress Report* in cui il focus dell’OCSE si focalizza soprattutto sugli aspetti positivi di una sana concorrenza fiscale e adotta una impostazione di fondo maggiormente ispirata al dialogo e alla cooperazione con i “paradisi fiscali”, per la prima volta non trattando in modo difforme i paesi membri OCSE da quelli non membri.



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

I Rapporti proseguono fino al 2008/9 quando, sulla spinta della crisi finanziaria, nel *“Progress Report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard”* si intensifica la lotta ai paradisi fiscali dividendoli in tre elenchi: giurisdizioni che hanno sostanzialmente implementato gli standard fiscali di trasparenza e scambio di informazioni concordati a livello internazionale - *white list* , giurisdizioni che hanno aderito all'implementazione, ma non l'hanno ancora attuata in modo sostanziale, non avendo ancora concluso alcun accordo specifico in materia di scambio di informazioni - *grey list*; giurisdizioni che non si sono ancora impegnate ad applicare i suddetti standard - *black list*.

Il Report, inoltre, contiene anche un elenco di altri centri finanziari che hanno aderito agli standard fiscali, ma non li avevano ancora attuati in modo sostanziale tra i quali anche alcuni Paesi europei (Austria, Belgio, Lussemburgo).

5. Il progetto BEPS



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Il vero cambio di passo si ha con il **progetto BEPS** quando il focus dell'OCSE passa dai paradisi fiscali, pur non ancora aboliti, ai grandi gruppi multinazionali che, sfruttando le asimmetrie esistenti tra le varie giurisdizioni, realizzano politiche di pianificazione fiscale aggressiva finalizzate a spostare i profitti da uno Stato all'altro in funzione della loro convenienza, erodendo le basi imponibili dei Paesi dove le attività (da cui i profitti derivano) vengono effettivamente realizzate.

Il fondamento logico del progetto BEPS risiede nel documento del 2011 dell'OCSE intitolato "*Tackling Aggressive Tax Planning Through Improved Transparency and Disclosure*" che sfocia, appunto, nel progetto BEPS del 2013. Con l'obiettivo di definire un modello giuridico comune su base internazionale per la disciplina delle attività delle multinazionali, si definiscono le strategie BEPS e le azioni per contrastarle.

Esse consistono nello sfruttamento delle asimmetrie presenti nelle normative fiscali nazionali con l'obiettivo di spostare i profitti in Paesi a bassa o nulla imposizione (*profit shifting*), abbattendo la base imponibile (*base erosion*) nei Paesi a più alta fiscalità.

Tali pratiche evasive o, più spesso elusive, sono agevolate:

- a) dal contesto ad alto tasso di innovazione, digitalizzazione e globalizzazione in cui nascono;
- b) dalla rigidità dei sistemi fiscali a fronte di una estrema flessibilità dei redditi di impresa;
- c) dalla possibilità di separare l'imposizione delle fonti reddituali dalle attività economiche che le generano;
- d) dalla mancanza di coordinamento e dalla presenza di asimmetrie tra i diversi regimi fiscali nazionali (ad esempio, in termini di un difforme trattamento tributario delle componenti di bilancio di impresa e di una valutazione non uniforme delle voci reddituali associate a transazioni intra-gruppo e non).

Esse sono favorite, da un lato, da carenze dei sistemi tributari nazionali e, dall'altro, dalle discrepanze e dalle asimmetrie, nonché dalla carenza di coordinamento, tra gli ordinamenti dei diversi Stati, generando rilevanti fenomeni di doppia non imposizione e di redditi non a caso definiti "*apolidi*", con un importante effetto negativo sul gettito, sul livello di concorrenza tra grandi e piccole e medie imprese, sulle decisioni di investimento, e in generale sul livello di fiducia nel sistema fiscale.

L'obiettivo di fondo del progetto BEPS consiste, quindi, nel creare un allineamento tra potestà impositiva e creazione del valore per fare sì che il profitto delle multinazionali sia tassato negli Stati in cui sono svolte le attività economiche che creano il valore e, quindi, il profitto.

Il pacchetto di misure di contrasto alle pratiche BEPS si articola in 3 pilastri e 15 azioni.

Gli **standard minimi** richiesti agli Stati previsti dall'*Action plan* riguardano:

- economia digitale;
- attività transnazionali;
- riallineamento della tassazione alla localizzazione sostanziale delle attività produttive;
- trasparenza delle attività internazionali;
- scambio di informazioni in relazione agli accordi fiscali preventivi tra multinazionali e Stati (*ruling*);
- abuso dei trattati (contrasto allo sfruttamento delle società-veicolo con finalità elusive);
- lotta alla pianificazione fiscale aggressiva;
- disciplina in materia di *transfer pricing* e stabile organizzazione.

Il **primo Pilastro** è finalizzato ad aumentare la coerenza e il coordinamento delle normative nazionali sulle attività transfrontaliere, consci che la pianificazione fiscale aggressiva si fonda sulle asimmetrie esistenti tra i vari ordinamenti nazionali e sulla conseguente possibilità di arbitraggio fiscale.

L'obiettivo è contrastare la doppia non imposizione sia che derivi dallo sfruttamento, da parte delle imprese, dei disallineamenti tra le giurisdizioni sia dal comportamento di Governi nazionali volti a favorire la competizione fiscale dannosa.

Questo Pilastro ricomprende le seguenti Azioni:

Action 2 – *il contrasto ai c.d. hybrid mismatch arrangements* (intesi come strumenti e strategie che mirano a sfruttare le asimmetrie tra i diversi ordinamenti nazionali al fine di determinare situazioni di vantaggio indebito come potrebbe accadere nel caso di doppie non imposizioni, deduzioni plurime in relazione alla medesima spesa, deduzione in un Paese di imposte mai corrisposte altrove, differimento a lungo termine del pagamento delle imposte dovute);



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Action 3 – *CFC* (al fine di evitare lo spostamento fittizio di redditi significativi verso società controllate estere residenti in Paesi a fiscalità privilegiata);

Action 4 – *Limitazione alla deduzione di Interessi* (con l'obiettivo di introdurre specifiche soglie alla possibilità di ricorrere al sovra indebitamento intragruppo allo scopo di dedurre i interessi e costi relativi al finanziamento);

Action 5 – *Pratiche di concorrenza fiscale dannosa* (attraverso lo scambio obbligatorio di informazioni tra Paesi in merito alle decisioni riguardanti i regimi agevolati in vigore e le procedure ad essi correlate).

Il **secondo Pilastro**, invece, si occupa di assicurare che l'imposizione abbia luogo nella giurisdizione in cui il valore è creato attraverso *“misure in grado di impedire interpretazioni meramente formali dei principi esistenti che, dando rilievo preminente alle costruzioni giuridiche e ai contratti infragruppo più che alla presenza effettiva di attività e persone, hanno favorito l'utilizzo patologico di questi stessi principi, distorcendone l'originaria logica”* (Gasparri).

Il Pilastro riguarda:

l'**Action 6** – *Prevenzione nell'abuso dei trattati* (come nel caso del c.d. *treaty shopping*, quando un soggetto che non risiede in nessuno dei due Stati che hanno stipulato un trattato fiscale cerca di ottenere i benefici che il trattato riserva ai residenti);

l'**Action 7** – *Il concetto di stabile organizzazione* (introducendo un nuovo e più articolato concetto di stabile organizzazione materiale e personale, più coerente con le dinamiche di mercato proprie dell'economia globale e digitale); e

le **Action 8-9-10** – *Transfer Pricing* (per consentire la determinazione di un'adeguata allocazione e tassazione dei profitti, conforme alle attività che li hanno prodotti, a differenza di quello che spesso fanno le multinazionali).

Il **terzo Pilastro**, infine, è dedicato alla trasparenza, sia delle imprese verso le Amministrazioni finanziarie sia delle Amministrazioni finanziarie tra di loro, e allo scambio di informazioni per un efficace contrasto dell'elusione fiscale delle multinazionali e la concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati.

Il pilastro comprende le seguenti Azioni:

Action 11 – *BEPS data analysis* (mediante la creazione di un cruscotto di indicatori per monitorare il fenomeno dell'elusione internazionale nel tempo e l'efficacia delle azioni di contrasto);

Action 12 – *Regole di comunicazione preventiva obbligatoria per contrastare la pianificazione fiscale aggressiva;*

Action 13 – *Country-by-Country Reporting* (allo scopo di soddisfare due esigenze: introdurre un meccanismo di reportistica in grado di individuare le aree geografiche in cui i profitti delle multinazionali sono riportati e uniformare le regole sulla documentazione in materia di *transfer pricing*. A tale scopo il *Country By Country Report* deve riportare, con riferimento a ogni giurisdizione, l'ammontare dei ricavi, dei costi, dei profitti e delle tasse pagate, e alcuni specifici indicatori economici come, ad esempio, il numero dei lavoratori e il valore degli assets. Il report dell'Azione 13 uniforma le informazioni contenute nel master file che offre una *overview* del gruppo multinazionale con l'indicazione dei beni *intangibles* utilizzati. Inoltre, si prevede l'elaborazione di un *local file* contenente le informazioni di dettaglio e la descrizione dell'analisi funzionale delle entità del gruppo presenti in una determinata giurisdizione);

Action 14 – *Procedure amichevoli* (per rendere più efficaci i meccanismi di risoluzione delle controversie, attraverso *best practices* e l'introduzione nelle Convenzioni bilaterali di una clausola arbitrale).

L'**Action 1** (Sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione) e l'**Action 15** (Strumenti multilaterali) hanno, invece, natura trasversale.

L'**Action 1**, prende atto delle già citate strategie fiscali aggressive delle multinazionali digitali che sfruttano la non coincidenza del luogo in cui è prodotto il valore con quello della stabile organizzazione nel senso classico.

L'Action, in particolare, ha come focus il tema della stabile organizzazione, e mira a individuare un *nesso* alternativo rispetto a quello tradizionale basato sulla presenza fisica. Per un'impresa digitale si potrebbe ritenere esistente una stabile organizzazione nello stato in cui sussiste una "*significant digital presence*" nel suo tessuto socio-economico.

Nel **Final Report** del 25 ottobre 2015 si è avanzata l'idea di definire un nuovo criterio di collegamento territoriale in cui i ricavi maturati dalle imprese digitali siano in grado di assumere un rilievo autonomo ai fini fiscali

- a) o prendendo a riferimento i ricavi realizzati da remoto come fattore-base (unitamente ad altri elementi di natura digitale espressivi di un rapporto costante dell'impresa estera con l'economia di uno Stato) per la costruzione del nuovo criterio della "*presenza economica significativa*" (c.d. PES) su cui fondare l'applicazione della tassazione societaria al soggetto estero;
- b) o applicando una ritenuta alla fonte sulle transazioni digitali, e, in particolare, sui pagamenti effettuati da soggetti residenti (e stabili organizzazioni di soggetti non residenti) per beni e servizi acquistati online;
- c) o introducendo un tributo di compensazione (c.d. *equalisation levy*) al fine di perequare, attraverso un'accisa sui proventi lordi, il trattamento fiscale delle imprese estere.

L'approccio così elaborato dall'OCSE ha determinato un conflitto tra gli Stati Uniti e l'Europa (e il resto del mondo). In particolare, il Tesoro statunitense ha sostenuto che le caratteristiche proprie della digital economy, e più nello specifico del commercio elettronico, non giustificherebbero l'introduzione di norme fiscali ad hoc. Alla radice il conflitto deriva, oltre che dal dato fattuale che i big dell'High Tech sono allocati negli USA, da una differente visione dei driver di creazione del valore nel settore digitale: i primi attribuiscono, infatti, una rilevanza dominante agli intangibles, in ultima analisi riconducibili alla casa madre statunitense, mentre i secondi ritengono che nella catena del valore della intellectual property, cruciale sia il ruolo degli utenti, fornitori di dati, che ne garantiscono il continuo arricchimento.

L'***Inclusive Framework*** del 23 e 24 gennaio 2019 delinea una soluzione "*consensus based*", fondata su **due pilastri**.

Il **primo** ha come oggetto la corretta allocazione dei profitti delle *web company*, mediante la rivisitazione delle regole di *transfer pricing* e un ripensamento del *nesso* che lega l'impresa al territorio dello Stato su cui opera prendendo in considerazione la nozione di "*marketing intangibles*", del contributo degli utenti nella creazione di valore e del concetto di "*significativa presenza digitale*", pur in assenza di una stabile organizzazione fisica.

I primi esempi concreti di questo nuovo approccio sono rappresentati dalla introduzione di imposte sui servizi digitali a livello domestico (ad esempio Regno Unito, Italia, in India ed in altri Paesi).

Tuttavia, è già previsto che queste misure unilaterali saranno abrogate una volta che sarà raggiunto l'accordo sui meccanismi di funzionamento del Pillar One.

L'accordo sul Pillar One riguarda imprese multinazionali con ricavi globali superiori a 20 miliardi di euro e un margine di utile prima delle imposte superiore al 10%.

Il meccanismo di funzionamento del Pillar One è tecnicamente complesso: in sintesi, attribuirà diritti di tassazione su una parte di profitti residui (c.d. Amount. A) a favore delle market jurisdictions, basati su un approccio semplificato, anziché sull'utilizzo del principio di libera concorrenza. Ciò consentirà la tassazione degli utili residui nelle giurisdizioni a cui sono assegnate almeno 1 milione di euro di entrate (250.000 euro per le giurisdizioni con un PIL inferiore a 40 miliardi di euro).

Una seconda parte dei profitti (c.d. Amount B) riguarda la remunerazione delle funzioni routinarie connesse alle attività di marketing e distribuzione.

Il **Pillar Two** dovrebbe condurre all'introduzione di una aliquota fiscale minima globale del 15%. Lo scopo è ridurre l'incentivo per le imprese multinazionali ad operare in giurisdizioni a bassa o nulla fiscalità, ponendo un limite alla concorrenza fiscale tra Stati.

Le introducende disposizioni troveranno applicazione solo per i gruppi multinazionali con un fatturato consolidato totale di almeno 750 milioni di euro.

Il Pillar Two che è in una fase più avanzata rispetto al Pillar One, si concentra su un approccio in due fasi per concedere alle giurisdizioni ulteriori diritti impositivi.

Si profila un set di disposizioni da implementare nei singoli Stati (denominate **GloBE ,Global Anti-Base Erosion Model Rules**) che prevede un sistema coordinato di tassazione che impone un'imposta aggiuntiva (**top-up tax**) sugli utili realizzati in una giurisdizione ogniqualvolta l'aliquota fiscale effettiva, determinata su base giurisdizionale, è inferiore all'aliquota minima. La "regola di inclusione del reddito" (**Income Inclusion Rule – IIR**) pone in capo alla casa-madre un'imposta aggiuntiva quando essa detenga partecipazioni in società controllate situate in giurisdizioni ove l'aliquota fiscale effettiva (**Effective Tax Rate – ETR**) è inferiore al 15%.

La c.d. “regola dei pagamenti sottotassati” (**Undertaxed Payment Rule –UTPR**) invece ha lo scopo di negare detrazioni o impedire rettifiche sugli utili che non sono soggetti al livello minimo di tassazione ai sensi della “regola di inclusione del reddito”.

Le disposizioni GloBE contengono poi un meccanismo di salvaguardia (**Subject To Tax Rule – STTR**) che consente alle giurisdizioni della fonte di imporre un'imposta alla fonte limitata su determinati pagamenti intercompany soggetti a un'imposta inferiore a un'aliquota minima che si attesterà al 9% (a tal fine andranno modificati i trattati contro le doppie imposizioni).

In proposito è importante sottolineare che la STTR è parte fondamentale per il raggiungimento di un consenso sul Pillar Two per i paesi in via di sviluppo.

6. La trasparenza fiscale internazionale come strumento di lotta alla concorrenza fiscale dannosa

Nel contrasto alla concorrenza fiscale dannosa ricoprono un ruolo importante tutte quelle misure volte a garantire la trasparenza fiscale, in particolare quella realizzata attraverso lo scambio automatico obbligatorio di informazioni.

Con il *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* dal 2009 si fanno i passi più importanti sotto questo profilo: viene infatti implementato a livello globale uno standard di regole unitario, mutuato dal FATCA adottato nel 2010 dagli USA, in grado di garantire lo scambio automatico e obbligatorio di informazioni fiscali tra, oggi, oltre 170 Paesi, scambio che si affianca ai tradizionali scambio “a richiesta” e “spontaneo”.

Nel 2014 viene pubblicato dal Forum lo *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters* che si compone di 4 parti:

1. il *Model Competent Authority Agreement (MCAA)*, un modello di accordo per lo scambio automatico di informazioni tra le Autorità competenti degli Stati contraenti;
2. il *Common Reporting Standard (CRS)*, con le disposizioni relative ai dati da riportare, e le procedure cui gli istituti finanziari devono attenersi nell'individuazione dei *reportable accounts* e nella trasmissione dei dati;
3. il commentario agli Standard MCAA e CRS;
4. la *User Guide* relativa allo schema xml del CRS.

Sotto il profilo della trasparenza rileva anche lo strumento della Rendicontazione dei dati nazionali paese per paese: il c.d. *Country by country reporting* (CbCR) previsto nell'Action 13 del progetto BEPS di cui si è detto sopra. La rendicontazione contiene le seguenti informazioni sul gruppo di imprese multinazionali:

- informazioni aggregate riguardanti i ricavi, gli utili (le perdite) al lordo delle imposte sul reddito, le imposte sul reddito pagate e le imposte sul reddito maturate, il capitale dichiarato, gli utili non distribuiti, il numero di addetti e le immobilizzazioni materiali diverse dalle disponibilità liquide o mezzi equivalenti per quanto riguarda ogni giurisdizione in cui opera il gruppo di imprese multinazionali;
- l'identificazione di ogni entità costitutiva del gruppo di imprese multinazionali, che indichi la giurisdizione di residenza fiscale di tale entità costitutiva e, se diversa da detta giurisdizione di residenza fiscale, la giurisdizione secondo il cui ordinamento è organizzata tale Entità costitutiva, e la natura della principale o delle principali attività commerciali di tale Entità costitutiva.

L'Autorità fiscale di uno Stato membro che ha ricevuto la rendicontazione è a sua volta tenuta alla comunicazione della stessa ad ogni altro Stato membro in cui, in base alle informazioni contenute nel report, una o più entità appartenenti al gruppo sono residenti ai fini fiscali o sono soggette a imposte per le attività svolte tramite una stabile organizzazione.

7. La concorrenza fiscale tra Stati membri dell'Unione europea

A livello di UE non vi è un'autorità fiscale sovrana e i singoli Paesi, per i tributi non armonizzati, si differenziano sensibilmente gli uni dagli altri in termini di aliquote, basi imponibili e criteri contabili per la determinazione dei redditi (c.d. **asincronia fiscale**).

La concorrenza fiscale dannosa, per quanto non siano mancati i tentativi di armonizzazione fiscale, sul fronte dei redditi d'impresa e di capitale, può dunque sfruttare:

1. le numerose e rilevanti divergenze tra gli Stati membri;
2. i ridotti poteri degli organi centrali di governo dell'Unione in materia di imposizione fiscale diretta;
3. le ritrosie degli Stati a ridurre i propri margini di sovranità fiscale;
4. il meccanismo decisionale fondato sulla regola dell'unanimità.

Non può quindi non evidenziarsi la contrapposizione tra un'economia di mercato aperta e concorrenziale (finalizzata all'obiettivo del mercato unico) e la sovranità fiscale, gelosamente custodita dai singoli stati membri.



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili



A.I.C.E.C.



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Se si tiene conto che gli Stati membri da un lato non possono compiere scelte autonome di politica monetaria e dall'altro, sono assoggettati a ben precisi limiti in ordine alla capacità di determinare la loro politica economica, fiscale e di bilancio, è evidente come la politica fiscale dell'Unione europea non possa essere che sostanzialmente “*negativa*”, cioè volta solo a limitare sotto determinati aspetti l'autonomia degli Stati membri (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione del comitato di esperti indipendenti sulla tassazione delle società* (c.d. Rapporto Ruding, marzo 1992).

La giustificazione storica dell'assenza di armonizzazione nell'imposizione diretta è che la stessa rappresenta lo strumento principale a disposizione degli Stati per attuare i propri programmi di politica sociale e di redistribuzione del reddito. Ma i sistemi impositivi, si è detto, sono molto variegati tra loro e la mobilità dei fattori produttivi (in particolare il capitale) nel territorio UE è estremamente elevata con la conseguenza che i capitali tendono a spostarsi dove la loro remunerazione netta è più alta e le società tendono a localizzarsi negli Stati con legislazioni più favorevoli: in tal modo finiscono col contrapporsi la concorrenza fiscale tra Stati membri e alcuni principi fondamentali del modello sociale europeo quali quelli di giustizia distributiva e tutela del lavoro.



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Nell'UE la *tax competition* non viene vista negativamente finché si mantiene a livelli fisiologici, è invece osteggiata quand'è rivolta unicamente a predare le basi imponibili degli altri Paesi producendo effetti negativi, in particolare, sugli assetti dello stato sociale.

A essere vietati sono *“quei comportamenti sia delle imprese che sfruttano abusivamente le libertà di circolazione, sia degli Stati membri che non si limitano a stabilire aliquote basse per le imprese operanti sul loro territorio, bensì concedono ad alcune imprese un trattamento fiscale di favore, ostacolando in tal modo la concorrenza”* (Gallo).

Il tema non può che riguardare soprattutto i c.d. Ruling.

8. Lotta alla concorrenza fiscale dannosa in ambito europeo

Con il pacchetto Monti del 1997 e in particolare di una parte di esso il Codice di Condotta (dal valore di soft law e quindi politico), inizia la lotta alla concorrenza fiscale dannosa che determina *l'ubicazione artificiale delle attività imprenditoriali nei Paesi con regime fiscale più conveniente*. Le misure vengono intese dannose quando:

- le agevolazioni sono riservate esclusivamente ai non residenti o per transazioni effettuate con non residenti;
- le agevolazioni sono completamente isolate dall'economia nazionale, in modo da non incidere sulla base imponibile nazionale;
- le agevolazioni sono accordate anche in mancanza di qualsiasi attività economica effettiva e di una presenza economica sostanziale all'interno dello Stato membro che le ha predisposte ed attuate;
- le norme di determinazione dei profitti derivanti dalle attività interne svolte da un gruppo multinazionale si discostano dai principi generalmente riconosciuti a livello internazionale, in particolare le norme concordate in sede OCSE;
- le misure fiscali difettano di trasparenza, compresi i casi in cui le norme giuridiche sono applicate in maniera meno rigorosa e in modo non trasparente a livello amministrativo.

Anche qui, come in ambito internazionale, si propongono clausole di standstill e di rollback, nonché una forma di controllo diffuso volto a verificare da parte di ciascuno stato membro il rispetto del codice.

Ma dove il Codice inizia a svolgere un ruolo superiore rispetto alla moral suasion è nell'assimilazione delle misure di concorrenza dannosa agli aiuti di stato (107 TFUE) sui quali si tornerà tra poco.

Dal 2011 in poi a fronte dell'intensificarsi della concorrenza fiscale dannosa l'UE propone la determinazione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB).

Secondo la Commissione il modello di tassazione dovrebbe:

- 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;
- creare per l'UE 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'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.



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Nel 2015 il progetto, mai attuato, viene rilanciato dalla Commissione ipotizzando l'obbligatorietà della CCCTB per le multinazionali e la gradualità nell'introduzione, il tutto con due direttive mai approvate e oggi sostituite dalla proposta di direttiva COM (2023) 523 BEFIT del 12.09.2023 che dovrebbe dal 2028 condurre ad una base imponibile comune per le società e sui criteri di ripartizione della stessa.

9. Attuazione del progetto Beps in ambito UE. ATAD 1 e 2

Le **Anti Tax Avoidance Directive (c.d. ATAD)** in particolare, la direttiva ATAD 1 del 12 luglio 2016 e la successiva direttiva ATAD 2 del 29 maggio 2017, raccogliendo le indicazioni OCSE in tema BEPS, mirano a tutelare il mercato interno contro le pratiche transfrontaliere di elusione fiscale.

Col fine di contrastare tutte quelle attività che contribuiscono all'erosione del mercato interno (già alimentata, peraltro, dalla delocalizzazione di attività intangibili o di servizi funzionali da parte di imprese facenti parte di gruppi multinazionali) le ATAD prevedono norme contro il trasferimento degli utili al di fuori del mercato interno, dettano disposizioni atte a garantire che l'imposta venga versata nel luogo in cui gli utili e il valore sono generati, e a rafforzare la protezione contro la pianificazione fiscale aggressiva nel mercato interno, stabilendo, inoltre, un livello minimo comune di protezione per il mercato interno in ambiti specifici:

- limiti alla deducibilità degli interessi passivi imponendo agli stati membri di introdurre disposizioni che limitino la deducibilità degli interessi passivi a un importo non superiore al 30% degli utili imponibili del contribuente al lordo di interessi, imposte, deprezzamento e ammortamento (c.d. EBITDA);
- normativa sulla tassazione in uscita (c.d. *exit tax che colpisca in caso di trasferimento verso giurisdizioni con regimi fiscali più favorevoli la differenza tra valore di mercato degli assets al momento della fuoriuscita dallo Stato e il loro valore fiscale*);
- previsione di una clausola generale antiabuso (*general anti-abuse rule*);

- normativa sulle società controllate estere (*controlled foreign companies* - CFC);
- disciplinare dei c.d. disallineamenti da ibridi (la direttiva prevede che qualora un disallineamento da ibridi causato da una diversa caratterizzazione giuridica, determini una doppia deduzione, la deduzione si applica unicamente nello Stato membro in cui il pagamento ha origine. Viceversa, se un disallineamento da ibridi determina una deduzione senza inclusione, la deduzione viene negata).

La direttiva **ATAD 2** modifica la precedente con specifico riferimento ai disallineamenti da ibridi, prendendo in considerazione anche quelli che coinvolgono i Paesi terzi.

La direttiva, inoltre, stabilisce l'esclusione, facoltativa per uno Stato, di talune operazioni finanziarie dal proprio campo di applicazione. Le ATAD 1 e 2 sono state recepite in Italia dal D.lgs. 142 del 2018.

10. La disciplina degli aiuti di stato e i tax rulings: il “nuovo” approccio della commissione europea (la c.d. “Dottrina Vestager”)



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

La Commissione UE allo scopo di contrastare la concorrenza fiscale dannosa tra Stati membri ha adottato una direttrice di azione basata sulla valorizzazione della disciplina in materia di aiuti di Stato quale strumento di contrasto alle pratiche di *harmful tax competition* con particolare riferimento all'utilizzo degli accordi preventivi in materia fiscale, i c.d. "*tax rulings*".

Tale linea di azione viene chiamata anche dottrina Vestager dal nome della Commissaria che l'ha per prima ipotizzata.

La dottrina nasce dal fatto che il comportamento sleale di alcuni Stati Europei (principalmente di Irlanda, Lussemburgo, e Olanda) ha consentito, tramite la concessione di tax ruling segreti e personalizzati, alle più grandi imprese digitali e non di erodere le basi imponibili degli altri Paesi, i quali hanno per l'effetto subito consistenti e significative perdite di gettito.



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

L'iter argomentativo della Commissione si basa sulla circostanza che gli accordi preventivi (*tax rulings*) stipulati tra Amministrazioni finanziarie nazionali e imprese multinazionali con riguardo alla determinazione dei prezzi di trasferimento tra società appartenenti al medesimo gruppo deve rispettare, almeno tendenzialmente, al c.d. principio di libera concorrenza (*arm's length principle*).

Qualora, invece, il prezzo "concordato" in sede di *ruling* si discosti (verso il basso) da tale parametro, l'impresa firmataria dell'accordo, beneficiando di una migliore posizione sotto il profilo impositivo rispetto alle sue concorrenti di mercato, diverrebbe sostanzialmente destinataria di un aiuto di Stato in violazione del diritto europeo.

In tale prospettiva, quindi, le agevolazioni non sono più il punto di riferimento della disciplina degli aiuti di Stato, ma lo diventano tutti i trattamenti impositivi (potenzialmente) discriminatori o anticoncorrenziali, che hanno le caratteristiche per essere qualificati come aiuti di Stato.

Oggetto di tale divieto divengono, pertanto, le disposizioni di ogni sistema tributario, i tributi, l'insieme di tributi che potenzialmente possono presentare i requisiti della fattispecie e produrre un effetto selettivo, discriminatorio e anticoncorrenziale.

Per il consolidato orientamento della Corte di giustizia, gli **aiuti di Stato sono vietati** quando vi è:

- a) la sussistenza di un'impresa;
- b) l'imputabilità della misura allo Stato;
- c) il finanziamento della misura attraverso risorse statali;
- d) l'attribuzione di un vantaggio;
- e) la selettività della misura;
- f) l'incidenza della misura sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. Per la Commissione, ai fini della valutazione della compatibilità di un *ruling* con l'articolo 107, par. 1, TFUE, viene in rilievo il principio di libera concorrenza indipendentemente dal fatto che, e dalla forma in cui, lo Stato membro abbia recepito tale principio nel suo ordinamento nazionale. Tale principio, difatti, ancorché non recepito in alcuna norma nazionale, vincola gli Stati membri e le norme fiscali nazionali non sono escluse dal suo campo di applicazione.

La Commissione può tener conto delle indicazioni fornite dall'OCSE, in particolare degli orientamenti sui prezzi di trasferimento per le imprese multinazionali e le amministrazioni fiscali. Per la Commissione *“i ruling conferiscano un vantaggio selettivo ai loro destinatari in particolare quando: a) applicano in modo errato la normativa fiscale nazionale e ciò si traduce in una riduzione dell'onere fiscale; b) non sono disponibili per imprese che si trovano in una situazione di diritto e di fatto analoga; c) l'amministrazione applica un trattamento fiscale più favorevole di quello concesso ad altri contribuenti che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga”*.

La dottrina Vestager è stata utilizzata dalla Commissione in vari famosi casi (Apple, Fiat, Amazon, Starbucks e nel caso belga sugli utili in eccesso) e si è giunti anche al pronunciamento del Tribunale dell'UE e poi della Corte di Giustizia. Nel caso Fiat la Corte ha sentenziato che per “stabilire se una misura fiscale abbia fatto beneficiare un'impresa di un vantaggio selettivo, incombe alla Commissione procedere a un raffronto con il sistema di tassazione normalmente applicabile nello Stato membro interessato, al termine di un esame obiettivo del contenuto, dell'articolazione e degli effetti concreti delle norme applicabili in forza del diritto nazionale di detto Stato. In tal modo, esso (il Tribunale *n.d.a.*) è incorso in un errore di diritto nell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Certamente, e come riconosciuto da tutte le parti, il diritto nazionale applicabile alle società in Lussemburgo mira, in materia di tassazione delle società integrate, a pervenire a un'approssimazione affidabile del prezzo di mercato.

Se è vero che tale obiettivo corrisponde, in generale, a quello del principio di libera concorrenza, resta il fatto che, in assenza di armonizzazione nel diritto dell'Unione, le modalità concrete dell'applicazione di tale principio sono definite dal diritto nazionale e devono essere prese in considerazione per individuare il sistema di riferimento ai fini della determinazione dell'esistenza di un vantaggio selettivo" (8 novembre 2022, C 885/19 P e C 898/19 P).

Non è possibile ricorrere quindi ai criteri OCSE se il diritto nazionale non recepisce espressamente gli stessi.

11. L'attuazione della Action 1 del progetto BEPS per le multinazionali digitali

La Proposta di Direttiva per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa (COM (2018) 147 final) mirava a introdurre disposizioni finalizzate ad ampliare la nozione di stabile organizzazione applicabile, ai fini dell'imposta sulle società, in ciascuno Stato Membro, includendovi il concetto di presenza digitale significativa e definendo inoltre alcuni principi idonei a identificare, ai fini dell'imposta sulle società, gli elementi che compongono la base imponibile di tali imprese. La proposta era in linea con quella a base dell'Action 1, Pillar one del progetto BEPS.

Si stabiliva in particolare che esiste una presenza digitale significativa in uno Stato membro nel corso di un periodo d'imposta se l'attività svolta attraverso di essa consiste interamente o in parte nella fornitura di servizi digitali tramite un'interfaccia digitale e se sono soddisfatte una o più delle seguenti condizioni:

- a) la parte dei ricavi totali ottenuti nel corso di tale periodo d'imposta e derivanti dalla fornitura di tali servizi digitali a utenti situati nello Stato membro considerato nel corso di detto periodo d'imposta è superiore a 7.000.000 di euro;
- b) il numero di utenti di uno o più di tali servizi digitali che sono situati nello Stato membro considerato nel corso di tale periodo d'imposta è superiore a 100.000;

c) il numero di contratti commerciali per la fornitura di servizi digitali che sono conclusi nel corso di tale periodo d'imposta da parte di utenti situati nello Stato membro considerato è superiore a 3.000.

Si considerava inoltre un utente situato in uno Stato membro in un periodo d'imposta se utilizzava in tale Stato un dispositivo per accedere all'interfaccia digitale attraverso la quale sono forniti i servizi digitali.

La Direttiva non è stata approvata e probabilmente non si arriverà ad una definizione fino a quando a livello internazionale non saranno conclusi i lavori sul Pillar One, più indietro rispetto a Two. Molto dipenderà dagli accordi politici a livello internazionale.

In ambito UE non si può non registrare con soddisfazione invece l'attuazione delle **GloBE Model Rules** del Pillar Two: infatti, in data 14 dicembre 2022, il Consiglio dell'UE ha approvato il testo di Direttiva sulla Minimum Tax (Dir. 2022/2523/UE) che è in sostanza allineato a quello (seppur con alcune differenziazioni dovute ai principi della normativa europea). La Direttiva si applicherà a tutti i grandi gruppi, sia domestici sia internazionali, con controllante o entità controllate nella UE.



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

La Direttiva è entrata in vigore il 23 dicembre 2022 e dovrà essere attuata dagli Stati Membri entro il 31 dicembre 2023, tramite appositi provvedimenti legislativi che dovranno essere comunicati alla Commissione UE (art.56).

L'Italia l'ha già attuata con il D.lgs. 209 del 2023. I meccanismi di funzionamento che essa prevede per l'implementazione delle disposizioni (l'Income Inclusion Rule – IIR e l'Undertaxed Profit Rule – UTPR) troveranno applicazione progressiva in due momenti differenti, l'IIR dagli esercizi fiscali che inizieranno a partire dal 31 dicembre 2023 e l'UTPR da quelli che inizieranno dal 31 dicembre 2024.

A tale tempistica, si aggiunge poi la previsione (articolo 50) che gli Stati membri in cui sono localizzate non più di dodici entità controllanti capogruppo di gruppi che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva possono scegliere di non applicare l'IIR e l'UTPR per sei esercizi finanziari consecutivi che iniziano a decorrere dal 31 dicembre 2023. Gli Stati membri che effettuano tale scelta ne informano la Commissione entro il 31 dicembre 2023.



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Oltre alle potenziali criticità connesse alle differenze in alcune disposizioni tra i due impianti nonché ai diversi tempi di implementazione delle discipline si dovrà tener conto delle azioni - che in parte sono già state prese e che per altra parte saranno adottate nel prossimo futuro - di quei Paesi che hanno un ruolo cruciale sui flussi economico-finanziari mondiali, quali ad esempio Stati Uniti d'America, India e Cina.

Risulta strategico quindi partire dagli strumenti fondamentali: disporre di adeguate politiche di transfer pricing e documentazione relativa alla luce dell'aumento del rischio di contestazione da parte delle autorità fiscali a seguito della perdita di entrate dovuta alla pandemia da un lato ed ai possibili scenari di recessione dall'altro.

12. La trasparenza e lo scambio di informazioni in ambito UE

La prima delle direttive in materia di cooperazione amministrativa è stata la **2011/16/UE (DAC 1)**, con la quale il legislatore europeo ha preso atto che *“nell’era della globalizzazione la necessità per gli Stati membri di prestarsi assistenza reciproca nel settore della fiscalità si fa sempre più pressante”*.

Per tale motivo, *“uno Stato membro non può gestire il proprio sistema fiscale interno, soprattutto per quanto riguarda la fiscalità diretta, senza ricevere informazioni da altri Stati membri”*.

L’articolo 8 della DAC 1 prevede che, a partire dal 1° gennaio 2014, vengano scambiate le *“informazioni disponibili”* riguardanti soggetti residenti in altro Stato membro, relativamente ai seguenti elementi:

- a) redditi di lavoro dipendente;
- b) compensi per dirigenti;
- c) prodotti di assicurazioni sulla vita non contemplati in altri strumenti giuridici dell’Unione sullo scambio di informazioni e misure analoghe;
- d) pensioni;
- e) proprietà e redditi immobiliari.



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Il 22 maggio 2013 il Consiglio europeo, aderendo alle iniziative compiute in sede internazionale, ha chiesto l'estensione dello Standard for automatic exchange a livello dell'UE.

A tal fine è stata adottata la **Direttiva 2014/107/UE (DAC 2)** recante modifica della precedente direttiva 2011/16/UE in materia di scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale estendendolo alle seguenti categorie di reddito e informazioni: dividendi, plusvalenze, altri redditi finanziari e saldi dei conti correnti.

Con l'adozione di tale direttiva si è realizzata l'incorporazione del *Common Reporting Standard* all'interno della legislazione europea con effetti dal 1° gennaio 2016 e primo scambio delle informazioni nel 2017.

Nell'ordinamento italiano alla direttiva 2014/107/UE è stata data attuazione con il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2015.

La **Direttiva 2015/2376/UE** dell'8 dicembre 2015 (**DAC 3**) ha apportato ulteriori modifiche alla direttiva 2011/16/UE, estendendo lo scambio automatico obbligatorio anche ai ruling preventivi transfrontalieri e agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (comprendendosi gli accordi preventivi inerenti l'utilizzo di *software* coperti da *copyright*, da brevetti industriali, da marchi, da disegni e modelli, nonché da know how, aventi ad oggetto una operazione transfrontaliera, oltre ai pareri resi su istanze di interpello aventi ad oggetto l'interpretazione o l'applicazione di norme, anche di origine convenzionale, concernenti il trattamento fiscale di una operazione transfrontaliera).

Con la **Direttiva 2016/881/UE (DAC 4)**, si è ampliato l'ambito di applicazione dello scambio automatico obbligatorio di informazioni, introducendo nella precedente Direttiva (UE) 2011/16 l'articolo 8-*bis bis* rubricato, appunto, "*Ambito di applicazione e condizioni dello scambio automatico obbligatorio di informazioni in materia di rendicontazione paese per paese*" (Country by Country Report).

La **Direttiva 2016/2258/UE (DAC 5)** ha invece modificato la direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda l'accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio.

Con la **DAC 6** (del 25 maggio 2018, **2018/822/UE**) l'obbligo di comunicazione automatica si estende ai c.d. *"meccanismi transfrontalieri"* potenzialmente utilizzabili ai fini di pianificazione fiscale aggressiva.

Si intendono per *"meccanismi transfrontalieri"* quelli dove siano una delle seguenti condizioni:

- a) non tutti i partecipanti al meccanismo sono residenti a fini fiscali nella stessa giurisdizione;
- b) uno o più partecipanti al meccanismo è simultaneamente residenti a fini fiscali in più di una giurisdizione;
- c) uno o più partecipanti svolge un'attività d'impresa in un'altra giurisdizione tramite una stabile organizzazione situata in tale giurisdizione e il meccanismo fa parte dell'attività d'impresa o costituisce l'intera attività d'impresa della stabile organizzazione;
- d) uno o più partecipanti svolge un'attività in un'altra giurisdizione senza essere residente a fini fiscali né costituire una stabile organizzazione in tale giurisdizione;
- e) tale meccanismo ha un possibile impatto sullo scambio automatico di informazioni o sull'identificazione del titolare effettivo.



CONFERENZA PERMANENTE FRA GLI ORDINI
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI

Per il secondo requisito, *gli schemi di pianificazione di cui è resa obbligatoria la comunicazione sono individuati dalla direttiva attraverso la compilazione di un elenco delle peculiarità e degli elementi delle operazioni che presentano una forte indicazione di elusione e abuso fiscale, piuttosto che definendo il concetto di pianificazione fiscale aggressiva.* Non si può non evidenziare la pericolosità di obblighi di segnalazione inerenti operazioni abusive dove anche la sensibilità dei soggetti che pongono in essere le stesse può incidere sull'inquadramento delle stesse sotto il profilo giuridico dell'abuso, non sempre facile da riconoscere.

Con la **Direttive 2021/514 (DAC 7)** e **2023/2226 (DAC 8)** si estende l'obbligo di comunicazione automatica rispettivamente per i dati dei gestori delle piattaforme digitali e per determinati ruling delle persone fisiche e i dati delle cripto-attività.

Infine, in accordo con l'introduzione dell'imposizione minima globale la **proposta di Direttiva COM (2024) 497 final**, se adottata, consentirà agli Stati membri di conoscere i dati del GIR (Global Information Return).

13. Tendenze e spunti di miglioramento degli strumenti di lotta alla concorrenza fiscale dannosa

1. A parere di chi scrive una linea di sviluppo al contrasto della concorrenza fiscale dannosa in UE potrebbe derivare da tentativi di armonizzazione in vista del riconoscimento del principio di libera concorrenza da parte delle legislazioni degli Stati membri, ciò che aprirebbe la porta all'applicazione generalizzata nel mercato europeo della dottrina Vestager.
2. La determinazione di una base imponibile comune in ambito europeo potrebbe favorire l'eliminazione delle asimmetrie del sistema pur lasciando libera la determinazione delle aliquote da parte degli Stati che la potrebbero fissarla in ragione della propria struttura di welfare.
3. Al di là delle continue integrazioni della DAC, in merito alla trasparenza come condizione per combattere la concorrenza fiscale dannosa, lo scambio, per essere efficace dovrebbe riguardare anche i paesi in via di sviluppo e non operare solo bilateralmente. In presenza di società ubicate in diversi paesi con soci o figure apicali residenti fiscalmente in altri paesi solo la condivisione tra tutti gli Stati interessati delle informazioni che nel caso riguardano coppie di essi possono aiutare a prevenire strategie fiscali aggressive.



CORSO SULL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEI PROFESSIONISTI



STUDIO INTERDONATO & ASSOCIATI

MAURIZIO INTERDONATO
PROF. ASSOCIATO DI DIRITTO TRIBUTARIO UNIVERSITA' CA' FOSCARI DI VENEZIA
DOTTORE COMMERCIALISTA, REVISORE LEGALE
MESTRE (VE) - VIA GIOTTO, 1
TELEFONO: 041.5060945
E-MAIL: interdonatoassociati@studiointerdonato.it