



PARERE

sulla Direttiva n. 2022/2523 del Consiglio europeo
intesa a garantire un livello di imposizione fiscale
minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese
e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione

15%
**minimum
tax rate**

for all
large groups
in the EU



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

L'ASSEMBLEA

(seduta del 26 gennaio 2023)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTA la legge 27 marzo 1992, n. 257 *"Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto."* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la Direttiva n. 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022, intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione - *global minimum tax*;

VISTI i verbali delle sedute del 5/12/2022, del 9/1/2023 e del 23/1/2023 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal Comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL, nel corso dell'attuale Consiliatura, si è espresso nella materia con i seguenti documenti: Documento di osservazioni e proposte "Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia: osservazioni per un'equità fiscale" del 25 settembre 2019; Documento di osservazioni proposte "Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo" del 25 novembre 2020; Parere n. 267 del 28 luglio 2021 in merito all'Atto UE COM (2021) *final*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Tassazione delle imprese per il XXI secolo;

CONSIDERATO, altresì, che il CESE UE ha espresso nella materia in esame il parere ECO/558 del 23 febbraio 2022 sulla Comunicazione COM (2021) 251 *final* della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Tassazione delle imprese per il XXI secolo*;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito alla Direttiva n. 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022;

UDITI i relatori, Comitato per l'esame degli atti UE di cui all'art. 28 della legge n. 234/2012, Cons. Gian Paolo Gualaccini e Giovanni di Cesare;

APPROVA

L'unito parere in merito alla Direttiva n. 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022, intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione - *global minimum tax*.

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

Sintesi Atto (UE)

Il Consiglio dell'Unione Europea, visto il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, negli ultimi anni ha adottato misure fondamentali per potenziare la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva nel mercato interno. Le direttive antielusione hanno stabilito regole contro l'erosione della base imponibile nel mercato interno e il trasferimento degli utili al di fuori del mercato interno. Tali regole hanno convertito in diritto dell'Unione le raccomandazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel contesto dell'iniziativa contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (*base erosion and profit shifting – BEPS*), al fine di assicurare che gli utili delle imprese multinazionali siano tassati nel luogo in cui sono svolte le attività economiche che li generano e in cui viene creato valore.

L'OCSE ha ulteriormente elaborato un insieme di norme fiscali internazionali intese a garantire che le imprese multinazionali paghino una giusta quota di tasse ovunque esse operino. Tale riforma mira a stabilire una soglia minima alla concorrenza in materia di aliquote delle imposte sulle società attraverso l'istituzione di un livello di imposizione minimo globale. Con la soppressione di una parte sostanziale dei vantaggi derivati dal trasferimento degli utili verso giurisdizioni a imposizione molto bassa o inesistente, la riforma relativa a un'imposizione minima globale realizzerà la parità di condizioni per le imprese di tutto il mondo e consentirà alle giurisdizioni di tutelare meglio le loro basi imponibili.

Tale obiettivo politico si è tradotto nelle *“Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar two)”*, approvate il 14 Dicembre 2021 dal quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sulla BEPS, cui hanno aderito gli Stati membri. Il consiglio, inoltre, ha ribadito il suo forte sostegno alla riforma relativa a un'imposizione fiscale minima globale e si è impegnato a favore di una rapida attuazione di tale riforma mediante il diritto dell'Unione.

In un'Unione le cui economie sono strettamente integrate, è essenziale che la riforma relativa a un'imposizione minima globale sia attuata in modo sufficientemente coerente e coordinato. Considerando la scala, il dettaglio e gli aspetti tecnici di tali nuove norme fiscali internazionali, queste rappresentano un quadro comune dell'Unione che sarebbero in grado di evitare la frammentazione del mercato interno nella loro attuazione. Inoltre, un quadro comune dell'Unione, elaborato per essere compatibile con le libertà fondamentali

garantite dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, fornirebbe ai contribuenti la certezza del diritto nell'attuazione di tali norme.

La presente direttiva stabilisce misure comuni per la tassazione effettiva minima dei gruppi multinazionali di imprese e dei gruppi nazionali su larga scala sotto forma di:

- I. Una regola di inclusione del reddito (*income inclusion rule – IIR*), con la quale un'entità controllante di un gruppo multinazionale di imprese o di un gruppo nazionale su larga scala calcola e versa la propria quota imputabile di imposta integrativa per le entità costitutive a bassa imposizione del gruppo;
- II. Una regola sui profitti a bassa imposizione (*undertaxed profit rule – UTPR*), con la quale un'entità costitutiva di un gruppo multinazionale di imprese ha un onere fiscale supplementare pari alla sua quota di imposta integrativa che non è stata applicata nell'ambito dell'IIR per le entità costitutive a bassa imposizione del gruppo.

Gli Stati membri possono scegliere di applicare un'imposta integrativa domestica qualificata in base alla quale l'imposta integrativa è calcolata e versata sugli utili in eccesso di tutte le entità costitutive, a bassa imposizione, localizzate nella loro giurisdizione conformemente alla presente direttiva.

A tal proposito, la direttiva si applica alle entità costitutive localizzate in uno stato membro che fanno parte di un gruppo multinazionale di imprese o di un gruppo nazionale su larga scala avente ricavi annui pari o superiori a 750.000.000 EUR nel bilancio consolidato dell'entità controllante capogruppo in almeno due dei quattro esercizi fiscali immediatamente precedenti l'esercizio fiscale sottoposto a verifica. Se uno o più dei quattro esercizi fiscali ha durata inferiore o superiore a 12 mesi, la soglia dei ricavi è aggiustata in proporzione per ciascuno dei detti esercizi fiscali.

La seguente direttiva non si applica alle seguenti attività:

- i. Un'entità statale, un'organizzazione internazionali, un'organizzazione senza scopo di lucro, un fondo pensione, un fondo d'investimento che è un'entità controllante capogruppo o un veicolo di investimento immobiliare che è un'entità controllante capogruppo;
- ii. Un'entità il cui valore è di proprietà per almeno il 95% di una o più entità di cui alla lettera i), direttamente o attraverso una o più entità escluse, fatta eccezione per le entità di servizi pensionistici, e che: opera esclusivamente o quasi esclusivamente per detenere attività o investire fondi a beneficio della o delle entità di cui alla lettera i), o svolge esclusivamente attività ausiliarie a quelle

- eseguite dalla o dalle entità di cui alla lettera i);
- iii. Un'entità il cui valore è di proprietà per almeno l'85% di una o più entità di cui alla lettera i), direttamente o attraverso una o più entità escluse, fatta eccezione per le entità di servizi pensionistici, a condizione che sostanzialmente tutto il suo reddito sei derivato da dividendi o plusvalenze o minusvalenze esclusi dal calcolo del reddito o della perdita qualificante, a norma dell'articolo 16, paragrafo 2, lettere b) e c).

In deroga al primo comma del presente paragrafo, l'entità costitutiva che presenta la dichiarazione può scegliere, a norma dell'articolo 45, paragrafo 1, di non considerare un'entità di cui alle lettere b) e c) di tale comma come entità esclusa.

Pronunce del CNEL

Nel Documento OOPP del CNEL *“Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia: osservazioni per un'equa fiscalità”* del 2019 si legge che il CNEL *“condivide la posizione del CESE secondo la quale, nel contesto della digitalizzazione dell'economia, ogni eventuale modifica delle norme sulla ripartizione dei diritti della tassazione tra i paesi debba essere coordinata a livello mondiale (...) si accoglie pertanto con favore la stretta cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri e l'OCSE/il G20 per sostenere l'elaborazione di una soluzione internazionale”*. Si legge inoltre che *“Il CNEL, pur consapevole che le politiche fiscali sono sempre state materie di competenza dei singoli Stati membri, ritiene che sia giunto il momento in cui l'Unione Europea pervenga a soluzioni, almeno sulle grandi linee in tema di politiche fiscali, condivise e tendenzialmente omogenee per tutti i Paesi aderenti (...) È pertanto necessario lavorare a una fiscalità europea condivisa, equa, efficiente, favorevole alla crescita e capace di eliminare le distorsioni concorrenziali”*. E ancora: *“Il CNEL ritiene che le 'digital tax' (attualmente non deliberata a livello europeo) nazionali comportino il rischio di una frammentazione legislativa che amplifichi quella già esistente a livello europeo in materia di tassazione del digitale e la tassazione dovrebbe essere ispirata ai principi OCSE e colpire non gli indici tradizionali di capacità contributiva (reddito e patrimonio), ma altri indicatori che stimino con buon livello di approssimazione il valore creato con i beni/servizi digitali. Se nel termine stabilito del 2020 in sede OCSE non si pervenisse a soluzioni condivise, l'Unione europea deve porre in essere scelte autonome (...) Il CNEL auspica che si lavori in primis sull'abnorme asimmetria dei regimi fiscali tra Paesi, e poi si porti avanti una veloce revisione dei meccanismi di fiscalità. Iniziative unilaterali dei*

singoli Stati andrebbero evitate e comunque valutate con la massima attenzione per escludere rischi interpretativi, complessità di attuazione e ricadute negative sulle imprese locali o sui processi di innovazione in atto”.

Nel Documento OOPP del 25 novembre 2020, *“Riformare l’Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l’ordine istituzionale e politico europeo”*, tra le proposte avanzate dal CNEL rientra quella di completare l’Unione Economica e Monetaria (UEM) attraverso una governance politica, economica e fiscale, realizzare l’Unione Fiscale con un bilancio comune e con l’istituzione di un Ministro del Tesoro UE.

Situazione attuale

L’accordo raggiunto in occasione del G20 del 9 e 10 luglio 2021: i due pilastri

Già in occasione del G7 del giugno 2021, è stato raggiunto un accordo dai ministri delle Finanze sulla riforma fiscale globale, in base al quale i più grandi giganti tecnologici multinazionali avrebbero pagato la loro quota di tasse nei Paesi in cui operano. Con il comunicato del G20 dei Ministri delle Finanze (9-10 luglio 2021) si era raggiunto un accordo storico su un’architettura fiscale internazionale più stabile ed equa ponendo le basi per l’introduzione di una tassa minima globale sui redditi delle multinazionali e per una ripartizione degli utili tra i Paesi dove queste operano.

L’accordo ha segnato un cambio di passo che ha puntato ad affiancare la cooperazione fiscale alla concorrenza.

Il G20 ha recepito l’intesa raggiunta il 1° luglio in sede OCSE sul doppio pilastro per la tassazione dei gruppi più grandi: il primo pilastro è stato costituito dall’introduzione della global minimum tax, al momento fissata al 15%, sui redditi delle multinazionali con ricavi superiori ai 750 milioni di euro che, secondo l’OCSE, potrebbe generare un gettito aggiuntivo di 150 miliardi di dollari l’anno. Il secondo pilastro ha previsto l’applicazione della tassazione redistributiva ai ricavi globali sopra i 20 miliardi di euro e redditività oltre il 10%. La quota dei profitti in eccesso rispetto alla soglia indicata sarebbe stata tassata direttamente nei Paesi in cui i profitti stessi vengono prodotti. L’obiettivo è stato quello di limitare, ma non cancellare, la competizione fiscale tra Paesi che ormai stava facendo sprofondare il livello delle aliquote.

Il G20 ha invitato l’OECD/G20 *Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Sharing* a mettere a punto i *design elements* nel quadro concordato insieme a un

piano dettagliato per dare attuazione ai due pilastri.

L'intesa ha visto l'accordo di 132 Paesi su 139 (circa il 90% del PIL mondiale). L'Italia perde ogni anno la possibilità di tassare oltre 23 miliardi di dollari di profitti a causa dei paradisi fiscali all'interno dei confini europei.

L'effettivo impatto dell'introduzione della *global minimum tax* sull'erosione e sulla pianificazione fiscale è dipeso da come sono stati risolti i molti aspetti critici relativi alla definizione della base imponibile, come il trattamento degli aggiustamenti fiscali, per esempio, sugli investimenti e sugli incentivi. Inoltre, un livello troppo basso dell'aliquota (il 15% dell'accordo è già inferiore al 21% della proposta di riforma della *Global Intangible Low-Taxed Income* dell'amministrazione Biden) avrebbe potuto lasciare ancora spazio alla convenienza al *profit shifting* rispetto ai Paesi che continueranno ad applicare aliquote superiori al 15%.

La Commissione Europea, è stata in attesa dell'approvazione finale della riforma fiscale internazionale, la quale sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2023, ma ciò non accadde a seguito del veto di alcuni paesi.

Minimum Tax Ue:

Lunedì 12 Dicembre 2022, i Ventisette hanno approvato a livello diplomatico il progetto di direttiva inerente l'accordo internazionale sulla tassazione minima delle imprese. La direttiva prevede norme comuni nel calcolare l'aliquota minima effettiva del 15%, decisa da 137 paesi a livello OCSE. Le regole si applicheranno alle società multinazionali e ai grandi gruppi nazionali europei, con entrate finanziarie superiori a 750 milioni di euro all'anno. Le stesse regole si applicheranno altresì a qualsiasi gruppo di grandi dimensioni, sia nazionale che internazionale, che abbia una società madre o una controllata in uno Stato membro dell'Unione Europea.

Se il paese dovesse avere sede in un "paradiso fiscale" che non impone l'aliquota minima effettiva, è previsto che lo stato membro della società madre applichi un'imposta complementare fino ad arrivare ad una tassazione effettiva del 15%. La direttiva inoltre, garantisce l'applicazione della tassazione effettiva anche nei casi in cui la società madre sia situata al di fuori dell'Ue in un paese a bassa tassazione che non applica la *minimum tax*.

La Gmt europea è destinata a colpire soprattutto, e non solo, le *big-tech* beneficiarie di trattamenti fiscali, pari a zero, sull'asse Dublino-Amsterdam.

L'applicazione della direttiva riguarda qualsiasi grande gruppo, sia nazionale che internazionale, con una società madre o controllata situata in uno stato membro dell'UE.

- i. In un primo caso, se si dovesse avere sede in un paese in cui l'aliquota fiscale minima effettiva non venisse applicata, è previsto che lo stato membro della società madre applichi un'imposta complementare fino ad arrivare ad una tassazione effettiva del 15%. La direttiva, inoltre, prevede l'applicazione della tassazione effettiva anche nei casi in cui la società madre sia situata al di fuori dell'UE in un paese a bassa tassazione che non applica la *minimum tax*.
- ii. In secondo luogo, l'applicazione sull'aliquota minima si regge su due regole nazionali: (i) *Income Inclusion Rule* (Iir), che introduce un'imposta aggiuntiva; (ii) *Undertaxed Payment Rule* (Utp), in cui si negano deduzioni o si richiedono degli aggiustamenti qualora il reddito della società non fosse assoggettata da un'aliquota minima. Inoltre, grazie all'utilizzo della *Subject to tax rule* (Srrt), si permette ai paesi di origine di imporre una tassazione alla fonte, su interessi e *royalty*, verso entità controllate non soggette all'aliquota minima, ossia, si calcola l'aliquota fiscale effettiva versata in un paese dividendo le imposte pagate dalla società per il fatturato. Se l'aliquota effettiva è inferiore al 15% il gruppo in questo caso dovrà pagare un'imposta complementare per portare l'aliquota al 15%, indipendentemente dal fatto che la filiale di una società sia situata in un paese che abbia aderito o meno all'accordo OCSE. Si permette così ad ogni stato membro di potere riscuotere parte dell'imposta dovuta a livello dell'intero gruppo se alcuni paesi, in cui hanno sede le controllate di un gruppo, tassano al di sotto del livello minimo e non impongono alcuna imposta complementare. L'importo dell'imposta complementare che uno stato membro può riscuotere dalle entità del gruppo presenti sul suo territorio è determinato mediante una formula basata sui dipendenti e sul patrimonio.

Le nuove norme avranno effetti tangibili, interessando circa 8mila multinazionali a livello globale, di cui circa un quarto nell'Unione. Con questo sistema coordinato di tassazione, tutte le multinazionali dovranno pagare la loro parte, indipendentemente dal luogo, e, con le nuove regole verrà applicata una *top-up tax* sui profitti in qualsiasi giurisdizione, ogni volta che l'aliquota fiscale effettiva sarà inferiore al 15%.

Non verrà applicata però in tutti i contesti: i piccoli mercati, dove la divisione

locale del gruppo non raggiunge i 10 milioni di fatturato o 1 milione di reddito, non vedranno applicata l'imposta comunitaria. Anche le multinazionali "start-up", che si trovano nella loro fase iniziale di internazionalizzazione, possono essere escluse dall'applicazione delle regole per un periodo transitorio di cinque anni. Inoltre, gli Stati in cui hanno sede pochissimi gruppi multinazionali possono scegliere di non recepire del tutto la minimum tax per un "periodo limitato di tempo", ma dovranno notificarlo alla Commissione UE entro la fine del 2023. Restano poi esclusi dal raggio della Gmte il trasporto marittimo (merci, passeggeri, vendita e affitto di navi, attività di servizio collegate, etc), gli enti statali, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni senza scopo di lucro, i fondi pensione e i fondi di investimento.

Le sanzioni per le multinazionali renitenti saranno stabilite con leggi statali, ma dovranno essere effettive, proporzionali e dissuasive.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

- In linea con quanto proposto nel Documento di Osservazioni e Proposte del 25 novembre 2020 *"Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo"*, il CNEL ritiene necessario arrivare a realizzare un'Unione Fiscale europea ed un bilancio comune con l'istituzione di un Ministro del Tesoro UE, rendendo così possibile una capacità di imposizione fiscale e di redistribuzione delle risorse e quindi un' approccio sovranazionale alla fiscalità con conseguente armonizzazione della tassazione delle grandi imprese almeno al livello europeo.
- La giustizia fiscale può consentire un maggior benessere per tutti. Appare, in questa ottica, necessario affrontare le questioni riguardanti la riallocazione dei profitti e la tassazione minima (e condivisa) a livello globale delle grandi imprese, al fine di assicurare risorse economiche ulteriori per i servizi essenziali della popolazione.
- Secondo quanto proposto, l'accordo sulla Minimum Tax UE, una versione locale della *Global Minimum Tax* (Gmte), avrà applicazione dal 2024. A seguito di quanto rappresentato il 25 novembre 2022 nella Direttiva del Consiglio intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi

multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione, le multinazionali e imprese nazionali con un fatturato superiore a 750 milioni di euro dovranno versare un'aliquota minima effettiva del 15%. Sarà quindi obbligatorio pagare le tasse nei paesi in cui effettivamente si svolgono le attività senza più la possibilità di spostare il reddito di capitale verso giurisdizioni a bassa tassazione.

- Il CNEL accoglie con soddisfazione l'accordo storico sulla Minimum Tax e le nuove regole sul ricollocamento dei profitti delle grandi imprese multinazionali e nazionali, come anche proposto in sede OCSE. Secondo l'osservatorio fiscale dell'Unione europea, che ha calcolato le cifre grazie all'aggiornamento dell'Ocse a Luglio 2021 sulle rendicontazioni dei paesi (Cbcr), si suppone che la tassazione minima genererà per l'Italia circa 3 miliardi di gettito in più all'anno e 71,5 miliardi per tutta l'Unione, notando che i paesi ad alto reddito saranno quelli che avranno dei vantaggi con l'applicazione della tassa minima.