

# dossier

XIX Legislatura

20 ottobre 2023

Il futuro della tassazione  
nell'Unione europea: prossime  
sfide e cambiamenti necessari

Bruxelles, 24 e 25 ottobre 2023



## Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

# Il futuro della tassazione nell'Unione europea: prossime sfide e cambiamenti necessari

Bruxelles, 24 e 25 ottobre 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI

INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE  
ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

N. 50

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE  
EUROPEA

N. 28



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-5785 – [affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)

Dossier n. 50



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - [cd RUE@camera.it](mailto:cd RUE@camera.it)

Dossier n. 28

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

#TaxMix2050

PROGRAMME

# TAX SYMPOSIUM

24-25

OCTOBER

2023

BRUSSELS

THE FUTURE OF TAXATION IN THE EU:  
CHALLENGES AHEAD & CHANGES NEEDED

With the participation  
of National Parliaments



European  
Parliament



European  
Commission

14:00

Welcome

14:10

Opening speech

**Gerassimos THOMAS***Director General Taxation and Customs Union, European Commission*

14:20

Keynote speech

**Vitor GASPAR***Head of Fiscal Affairs, IMF*

14:45

○ Parallel Session 1: VAT in a digital world

**Ferenc VAGUJHELYI***Commissioner, National Tax and Customs Administration Hungary***Ondrej KOVARIK***Member of the European Parliament & ECON Committee***Helena ALVES BORGES***Director-General, Portuguese Tax and Customs Authority***Sophie CLAESSENS***Director Amazon Public Policy EU - Leading Amazon's Fiscal and Customs policy engagement in Brussels and across EU***Stefanie BECKER***Tax Adviser, European Tax Adviser Federation (ETAF)***Moderated by Mario NAVA***Director-General DG for Structural Reform Support, European Commission*

- **Parallel Session 2: The role of behavioural taxation**

**Mohammed CHAHIM**

*Member of the European Parliament & Vice-President of the Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament*

**Niall CODY**

*Commissioner, Revenue, Irish Tax and Customs Administration*

**Manal CORWIN**

*Director of Centre for Tax Policy and Administration, OECD*

**David SURY**

*Director General for Environmental Protection, Ministry of Environment, Czechia*

**Erich KIRCHLER**

*Psychologist and Professor of Economic Psychology at the University of Vienna & Institute for Advanced Studies, Vienna*

**Moderated by Elisabeth WERNER**

*Deputy Director-General DG Secretariat-General, European Commission*

**16:15**

**Coffee break**

**16:30**

- **Parallel Session 3: Balancing incentives and redistribution: The future of Personal Income Taxation (PIT)**

**Markus FERBER**

*Member of the European Parliament & Vice-Chair of the FISC subcommittee*

**Jyrki KATAINEN**

*Head of Group Public Affairs Nordea Bank Abp & Former Vice President of the European Commission*

**Cécile BROKELIND**

*Chairwoman of the European Association of Tax Law Professors (EATLP)*

**Ana Paula DOURADO**

*Editor in chief of Intertax*

**Camille LANDAIS**

*Professor of Economics, London School of Economics*

**Moderated by Joost KORTE**

*Director-General DG Employment, Social Affairs & Inclusion, European Commission*

- **Parallel Session 4: The role of wealth taxation in the tax mix of tomorrow**

**Aurore LALUCQ**

*Member of the European Parliament & S&D coordinator in the FISC Subcommittee*

**Jeromin ZETTELMEYER**

*Director, Bruegel*

**Gabriel ZUCMAN**

*Associate Professor of Economics, University of California, Berkeley; Director, European Tax Observatory*

**Helen MILLER**

*Deputy Director, IFS*

**Cristina ENACHE**

*Global Tax Economist, Tax Foundation*

**Moderated by Antonio DE LECEA**

*Affiliated Professor, IBEI Barcelona Institute for international Studies*

**18:00**

**Closing speech**

**Valdis DOMBROVSKIS**

*Executive Vice-President, European Commission*

**18:10**

**End of Day 1**

**19:00**

**Gala Dinner**

**Guest Speaker**

**Vincent VAN PETEGHEM**

*Belgian Finance Minister & Vice-Prime Minister - upcoming EU presidency*

08:00

*Registration and welcome coffee*

09:10

**Welcome speech****Othmar KARAS***EP First Vice-President in charge of relations with National Parliaments and 4th Vice-Chair of the FISC Subcommittee*

09:15

**Introductory remarks****Paul TANG***Member of the European Parliament & Chair of FISC Subcommittee*

09:25

**Keynote speech****Paolo GENTILONI***European Commissioner for Economy*

09:35

**Keynote speech****Nadia CALVINO***First Deputy Prime Minister of Spain and Minister for Economy and Digitalization*

09:45

○ **Panel 1:****Does our tax mix age well? Next generation taxation and structural changes****Jesús GASCÓN CATALÁN***State Secretary for Finance, Spain (EU Presidency)***Maurizio LEO***Deputy Minister of Finance, Italy***Marie-Christine MARGHEM***Chair of the Finance Committee, Belgium***Fredrik PERSSON***President BusinessEurope***Esther LYNCH***General Secretary, ETUC***Moderated by Gerassimos THOMAS***Director-General for Taxation and Customs Union, European Commission*

**11:00**

*Coffee break*

**11:30**

**Keynote speech**

**Mathias CORMANN**

*Secretary-General, OECD*

**11:45**

- **Panel 2:**  
**Decision-making on taxation – Combining the national, EU and international level**

**Evelyn REGNER**

*Vice-president of the European Parliament,  
Member of the ECON & FISC Committees*

**Eric COQUEREL**

*Chair of the Finance Committee in  
Assemblée Nationale, France*

**Tina HUMAR**

*Director-General for Taxation, Slovenia*

**Vitor GASPAR**

*Head of Fiscal Affairs, IMF*

**Jayati GHOSH**

*Chairwomen, ICRICT*

**Moderated by Daniel CALLEJA**

*Director-General Legal Service, European  
Commission*

**13:00**

*Lunch break*

**14:30**

**Keynote speech**

**Kristalina GEORGIEVA**

*Managing Director, IMF*

**14:45**

- **Panel 3:**  
**Beyond the international agreement:  
How to further improve the business tax  
framework within the Single Market**

**Isabel BENJUMEA**

*Member of the European Parliament, ECON  
& FISC Committees*

**Maria-Gabriela HORGA**

*Vice-Chair of the Committee for Budget,  
Finance and Banks in Romania*

**Fabrizia LAPECORELLA**

*Deputy Secretary-General, OECD*

**Karel LANNOO**

*CEO, CEPS*

**Georg GEBERTH**

*Vice-Chair of the BusinessEurope Tax Policy  
Working Group*

**Moderated by Pascal SAINT  
AMANS**

*Non-Resident Fellow at Bruegel, Partner at  
Brunswick*

**16:00**

**Coffee break**

**16:30**

***Duel of views: The future of taxation in the  
EU: Challenges ahead & changes needed***

**Tove Ryding**

*Policy and Advocacy Manager, The European  
Network on Debt and Development (Eurodad)*

**Prof. Dr. Nadine RIEDEL**

*Professor, University of Münster*

**17:00**

- **Panel 4:**  
**Competitiveness vs Fairness: What role  
can taxation play?**

**Kira Marie PETER-HANSEN**

*Member of the European Parliament, ECON &  
FISC Committees, Vice-chair of the FISC  
Subcommittee*

**Gilles BOYER**

*Member of the European Parliament , ECON & FISC Committees*

**Per SÖDERLUND**

*Vice-Chair of the Committee on Taxation of the Swedish Riksdag*

**Daniel Bunn**

*President and CEO, Tax Foundation*

**Susana Ruiz**

*Tax Lead, Oxfam International*

**Moderated by Kerstin JORNA**

*Director-General DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, European Commission*

**18:15**

**Formal closing**

**Paul TANG**

*Member of the European Parliament & Chair of FISC Subcommittee*

**Gerassimos THOMAS**

*Director-General for Taxation and Customs Union, European Commission*

**18:30**

**Cocktail**

More information about the event can be found on our website:

[www.taxation-customs.ec.europa.eu/road-2050-tax-mix-future/eu-tax-symposium-2023\\_en](http://www.taxation-customs.ec.europa.eu/road-2050-tax-mix-future/eu-tax-symposium-2023_en)



## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	7
<i>La Sottocommissione per le questioni fiscali (FISC) del Parlamento europeo</i> .....	9
<i>Politica fiscale dell'Unione europea</i> .....	10
<i>Sessione parallela - 1 L'IVA in un mondo digitale</i> .....	12
<i>Sessione parallela 2 - Il ruolo della tassazione comportamentale</i> .....	21
<i>Sessione parallela 3 - Il futuro della tassazione del reddito personale</i> .....	26
<i>Sessione parallela 4- Il ruolo della tassazione sulla ricchezza</i> .....	29
<i>Il ruolo della tassazione della ricchezza nel cd. tax mix in Italia (A cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)</i> .....	30
<i>Panel 1 - La tassazione di prossima generazione e cambiamenti strutturali</i> .....	34
<i>Panel 2 - Processo decisionale sulla tassazione - collegare il livello nazionale, unionale e internazionale</i> .....	39
<i>Panel 3 - Oltre l'accordo internazionale: come migliorare ulteriormente il quadro delle imposte sulle società all'interno del mercato unico</i> .....	43
<i>Panel 4 - Competitività e equità: quale ruolo può giocare la tassazione?</i> .....	47



## ***Introduzione***

Il 24 e 25 ottobre 2023 il Parlamento europeo (PE) e la Commissione europea (CE) organizzeranno congiuntamente un [simposio](#) sul tema "**Il futuro della tassazione nell'UE: prossime sfide e cambiamenti necessari**". Il fine dichiarato della riunione è quello di apprendere dalle esperienze reciproche, aumentare la consapevolezza delle sfide comuni e condividere idee.

Si tratta della **seconda edizione** del simposio; la [precedente](#) ha avuto luogo a Bruxelles nel novembre 2022.

Sulla base dell'[ordine del giorno divulgato al momento di pubblicazione del presente Dossier](#), la **prima giornata** – 24 ottobre – sarà **curata dalla Commissione europea** e si articolerà in:

- 1) un **discorso di inaugurazione**, tenuto dal Direttore generale responsabile della tassazione e dell'unione doganale per la CE, Gerassimos Thomas;
- 2) un **discorso introduttivo**, di cui sarà incaricato Vitor Gaspar, Direttore degli affari di bilancio del Fondo monetario internazionale;
- 3) quattro diverse **sessioni parallele**, che in parte si sovrapporranno in termini di orario. Infatti le Sessioni 1 (“L’IVA in un mondo digitale”) e 2 (“Il ruolo della tassazione comportamentale”) si svolgeranno in contemporanea, come anche di seguito le Sessioni 3 (“Il futuro della tassazione del reddito personale”) e 4 (“Il ruolo della tassazione sulla ricchezza nelle entrate fiscali di domani”);
- 4) un **discorso di chiusura**, affidato al commissario [Valdis Dombrovskis](#).

La **seconda giornata** (25 ottobre), invece, sarà **organizzata dal Parlamento europeo**.

E' previsto il **discorso di benvenuto** di [Othmar Karas](#), primo vice presidente del PE, incaricato delle relazioni con i Parlamenti nazionali nonché vice presidente della Sottocommissione per le questioni fiscali, sulla quale vedi *infra*.

Seguiranno alcune **osservazioni introduttive** dell'onorevole [Paul Tang](#), Presidente della citata Sottocommissione, al quale sarà affidata anche la chiusura formale dell'incontro.

Il dibattito sarà articolato in quattro successive **tavole rotonde** (*panel*) in sede plenaria, spesso introdotte da interventi qualificati:

- 1) **Panel 1** (La tassazione di prossima generazione e cambiamenti strutturali), prima del quale prenderanno la parola il [commissario Paolo Gentiloni](#) e il Ministro spagnolo per l'economia Nadia Calviño. All'interno del *panel* dovrebbe altresì intervenire il vice ministro italiano dell'economia e delle finanze [Maurizio Leo](#);

- 2) **Panel 2** (“Processo decisionale sulla tassazione: collegare il livello nazionale, unionale e internazionale”), introdotto da Mathias Cormann, Segretario generale dell’OCSE;
- 3) Kristalina Georgieva, Direttore amministrativo del Fondo monetario internazionale, interverrà prima del **Panel 3** (“Oltre l’accordo internazionale: come migliorare ulteriormente il quadro delle imposte sulle società all’interno del mercato unico”);
- 4) **Panel 4** (“Competitività e equità: quale ruolo può giocare la tassazione?”).

Tra il terzo e il quarto Panel un portatore di interessi (esponente di [The European network on debt and development, Eurodad](#)) e un accademico (prof. [Nadine Riedel](#), Università di Muenster) si confronteranno – dibattendo punti di vista potenzialmente opposti (*duel of views*) – sul tema “Il futuro della tassazione in Europa: prossime sfide e cambiamenti necessari”.

Per conto del Parlamento italiano parteciperà alla riunione l’onorevole Alberto Bagnai, vice Presidente e componente della Commissione finanze della Camera dei deputati.

La presente documentazione si apre con una breve presentazione della Sottocommissione per le questioni fiscali del PE e un inquadramento della politica fiscale nell’ordinamento giuridico dell’UE. Segue una sintetica scheda introduttiva dedicata a ognuna delle otto sessioni in cui si articolerà il Simposio.

## *La Sottocommissione per le questioni fiscali (FISC) del Parlamento europeo*

Quella dedicata alle questioni fiscali è una [sottocommissione](#) della [Commissione affari economici e monetari](#) del Parlamento europeo.

E' stata istituita su base permanente con la [decisione del Parlamento europeo del 18 giugno 2020](#)<sup>1</sup>, che ne ha individuato la competenza alle **questioni fiscali**, con particolare riferimento alla **lotta alla frode** fiscale, all'**evasione** e all'**elusione**, nonché alla **trasparenza** finanziaria a fini fiscali. E' composta di 30 membri.

Prima dell'istituzione della sottocommissione FISC numerose Commissioni temporanee si sono occupate di tassazione presso il PE. Tra queste si ricordano il [Comitato per le decisioni fiscali e altre misure simili per natura o effetto \(TAXE\)](#) e la [commissione d'inchiesta PANA](#)<sup>2</sup>, entrambi operativi nel corso dell'8ª Legislatura europea (2014-2019).

Nel suo [messaggio di benvenuto](#) sul sito Internet della Sottocommissione il Presidente, on. Paul Tang, fa specifico riferimento, tra i temi di competenza della Sottocommissione, all'evasione fiscale, soprattutto ad opera delle imprese multinazionali, e alla promozione di una tassazione equa a livello nazionale, europeo e globale.

Tra le **attività più recenti** della Sottocommissione, si segnalano [audizioni](#) e [missioni](#) conoscitive. Viene pubblicata una [newsletter](#) periodica, la cui edizione più recente risale al [giugno 2023](#).

Sul sito Internet del Parlamento europeo è altresì disponibile la [lista delle relazioni di iniziativa della Sottocommissione](#), alcune delle quali sono sfociate in risoluzioni approvate dall'Assemblea del PE.

---

<sup>1</sup> Si veda anche l'[allegato VI; parte VI, comma 2](#) del Regolamento del Parlamento europeo.

<sup>2</sup> Si veda, per maggiori dettagli, la pubblicazione del Parlamento europeo "[La creazione della Sottocommissione FISC](#)".

## *Politica fiscale dell'Unione europea*

In linea generale **la potestà impositiva rientra nelle competenze degli Stati membri**. Il potere di imporre, riscuotere o revocare imposte rappresenta anzi, tradizionalmente, **l'essenza della sovranità nazionale** e costituisce un aspetto fondamentale del rapporto che lega il cittadino allo Stato.

La **competenza dell'Unione** è strettamente legata al corretto **funzionamento del mercato interno**. Tale circostanza appare evidente nel Titolo VII, capo 2, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), rubricato “Disposizioni fiscali” (articoli 110-113). Esso disciplina infatti, accanto al divieto di imposizioni discriminatorie rispetto a prodotti provenienti da altri Stati membri (articoli 110-112), la possibilità di adottare **disposizioni di armonizzazione delle legislazioni** “nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l’instaurazione e il funzionamento del mercato interno e evitare le distorsioni di concorrenza” (articolo 113)<sup>3</sup>.

Nel corso degli anni si è, comunque, sviluppata una **politica fiscale dell'UE**<sup>4</sup>, articolata in due distinte componenti:

- 1) **l'imposizione diretta**, che grava su **persone, compagnie, entità** o sulla **proprietà**. Ferma restando la **competenza esclusiva degli Stati membri**, l'intervento dell'UE è limitato a **ravvicinare le legislazioni** degli Stati membri nella misura necessaria al miglioramento del funzionamento del mercato interno e alla soluzione di sfide comuni transnazionali quali l'evasione fiscale. In **assenza di una competenza normativa esplicita** in questo settore, l'intervento dell'Unione è fondato generalmente sull'articolo 115 del TFUE, che autorizza l'UE ad adottare direttive sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno un'incidenza diretta sul mercato interno;
- 2) **l'imposizione indiretta**, che grava sulle **transazioni** (ad esempio l'IVA e i diritti di accise). In quest'ambito l'UE coordina e armonizza la legislazione ed assicura che la concorrenza sul mercato interno non sia falsata da disparità di aliquote e da sistemi che conferiscano alle imprese di un paese un indebito vantaggio sui concorrenti di altri paesi.

La **lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali dannose** è divenuta di recente una priorità strategica.

---

<sup>3</sup> Si veda oltre per dettagli sulla procedura legislativa richiesta per l'adozione dei relativi atti.

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli si rinvia alle seguenti Note tematiche sull'Unione europea, pubblicate dal Parlamento europeo: [Politica fiscale generale](#), aprile 2023; [Imposizione diretta: imposte sulle persone fisiche e sulle società](#), aprile 2023; [Imposte indirette](#), aprile 2023. SI veda anche il [sito Internet della Commissione europea](#)

Nel maggio 2021 la CE ha avviato una **riflessione sul quadro fiscale dell'Unione** nella Comunicazione “Tassazione delle imprese per il XXI secolo” ([COM\(2021\) 251](#))<sup>5</sup>.

La stessa Commissione pubblica inoltre, su base annuale, una **Relazione sulla tassazione** in cui si valutano le **recenti tendenze dei sistemi fiscali** dell'UE e si analizza come potrebbero essere migliorate la politica fiscale, la sua attuazione e il rispetto della normativa. [L'edizione del 2023](#) di tale relazione è stata pubblicata nel mese di giugno e rappresenta un contributo della Commissione europea al Simposio.

---

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli, si rinvia alla [Nota UE n. 84](#), predisposta nella XVIII Legislatura dal Servizio studi del Senato della Repubblica, “Comunicazione della Commissione europea “Tassazione delle imprese per il XXI secolo”, maggio2021.

## *Sessione parallela 1 L'IVA in un mondo digitale*

### *Introduzione*

Nonostante alcune recenti modifiche, l'attuale sistema IVA dell'UE per gli scambi intra-UE non ha tenuto il passo con i progressi tecnologici, lo sviluppo dell'economia digitale, i cambiamenti nei modelli di *business* e la globalizzazione. Partendo da questo assunto, l'8 dicembre 2022 la Commissione europea ha presentato un pacchetto legislativo, cd. "**IVA nell'era digitale**" ("*VAT in the digital age*") finalizzato ad **aggiornare le norme sull'IVA alle nuove realtà digitali**, come la rapida crescita del **commercio elettronico** e del **lavoro su piattaforma**.

Il pacchetto legislativo si compone di:

- 1) una proposta di direttiva (COM(2022)701) che modifica la direttiva 2006/112/CE (cd. direttiva IVA);
- 2) una proposta di regolamento del Consiglio (COM(2022)703) che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa in materia di IVA;
- 3) una proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio (COM(2022)704) che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 282/2011 del Consiglio per quanto riguarda gli obblighi di informazione per determinati regimi IVA.

La base giuridica delle prime due proposte è costituita dall'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo il quale le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nel settore dell'imposizione indiretta sono adottate secondo una procedura legislativa speciale che prevede una deliberazione all'**unanimità in Consiglio** previa **consultazione del Parlamento europeo** e del Comitato economico e sociale. La proposta di regolamento di esecuzione, invece, si basa sull'articolo 397 della direttiva IVA il quale prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotti le misure necessarie per l'applicazione della direttiva.

### *Ragioni dell'intervento normativo*

L'iniziativa della Commissione prende le mosse dalla constatazione che la **discrepanza** esistente a livello UE tra il **sistema IVA per gli scambi intra-UE** e le **nuove realtà digitali** crea un **duplice problema**:

- 1) riscossione e controllo dell'IVA non ottimali, che rendono il sistema IVA **soggetto a frodi** e a fenomeni elusivi ed evasivi (specie alla frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente, c.d. frode carosello) e, conseguentemente, a perdita di gettito, il cd. *VAT gap*, o "**divario dell'IVA**" (differenza tra il gettito IVA previsto e l'importo effettivamente riscosso), stimata complessivamente a 93 miliardi di euro nel 2020 (*vedi infra*);
- 2) oneri e costi di conformità eccessivi per le imprese.

Più nel dettaglio, la Commissione osserva che la **direttiva IVA** rappresenta un **ostacolo significativo alla digitalizzazione**, in quanto, per potere adottare obblighi di comunicazione digitale basati su prescrizioni riguardanti la fatturazione elettronica obbligatoria, gli Stati membri devono ottenere una **deroga** ai sensi dell'articolo 395, che è soggetta all'accordo unanime del Consiglio sulla base di una proposta della Commissione europea.

Proprio grazie a tale deroga, **diversi Stati membri** hanno **introdotto** vari tipi di **obblighi di comunicazione digitale** (*digital reporting requirements*, DDRs), ma in modo **non coordinato**: ad es., fatturazione elettronica soggetta ad autorizzazione (**Italia**), comunicazione in tempo reale (Spagna, Ungheria), comunicazione SAF-T (Lituania, Polonia, Portogallo), elenchi IVA (Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Estonia, Lettonia, Slovacchia); alcuni Stati membri hanno invece annunciato la prossima introduzione di obblighi di comunicazione (Grecia, Francia, Romania).

Tali obblighi di comunicazione digitale si sono dimostrati **efficaci**: negli Stati membri che li hanno introdotti dal 2014 al 2019 - rileva la Commissione - il relativo aumento del gettito IVA registrato in tale periodo è stimato tra 19 e 28 miliardi di euro, pari a un aumento annuo del gettito IVA compreso tra il 2,6% e il 3,5%.

La **frammentazione** del quadro normativo comporta **costi di conformità supplementari** per le **imprese che operano in diversi Stati membri** e devono pertanto rispettare obblighi locali diversi, e crea barriere all'interno del mercato unico.

Per le società multinazionali si stima, ad esempio, che in tutta l'UE tali costi ammontino a circa 1,6 miliardi di euro all'anno, di cui 1,2 miliardi di euro a carico delle piccole società multinazionali e 0,4 miliardi di euro a carico delle grandi multinazionali.

La Commissione osserva, altresì, che l'attuale sistema di comunicazione delle operazioni intracomunitarie (denominato "**elenchi riepilogativi**") è per diversi motivi **inadeguato per l'economia digitale** e non consente agli Stati membri di contrastare efficacemente le frodi IVA connesse a tali operazioni.

In base a questo sistema, quando vende beni o servizi a un'impresa di un altro Stato membro, un'impresa è tenuta a presentare al proprio Stato un elenco riepilogativo che specifichi l'impresa alla quale ha effettuato la cessione o la prestazione e l'importo totale delle cessioni o delle prestazioni a tale impresa. Le informazioni sono condivise tra gli Stati membri e utilizzate per assicurare il rispetto delle norme.

Inoltre - continua la Commissione - l'ascesa del modello imprenditoriale dell'**economia delle piattaforme** ha creato **nuovi problemi per il sistema dell'IVA**: in particolare, le imprese tradizionali e quelle digitali non sono trattate allo stesso modo ai fini del trattamento IVA.

L'espressione "economia delle piattaforme" - spiega la Commissione - è utilizzata per descrivere un modello multilaterale di operazioni in cui sono coinvolte tre o più parti. In queste operazioni **una piattaforma online** facilita i collegamenti tra due o più insiemi di utenti distinti ma interdipendenti. In tali interazioni una delle parti della piattaforma (fornitori o fornitori indiretti) potrebbe offrire servizi all'altra parte (consumatore) in cambio di un corrispettivo in denaro. Una piattaforma di solito addebita una commissione per l'agevolazione dell'operazione.

Privati e piccole imprese possono prestare i loro servizi senza IVA tramite una piattaforma e, grazie alle economie di scala e all'effetto di rete, arrivare a porsi in concorrenza diretta con i fornitori tradizionali registrati ai fini dell'IVA. **I settori dei trasporti e della ricettività sono quelli in cui la disparità in materia di IVA è più evidente** in quanto il modello della piattaforma per gli alloggi è in concorrenza diretta con il settore alberghiero e il modello della piattaforma per il trasporto di passeggeri con le società di taxi private.

Si tratta dei due maggiori settori dell'economia delle piattaforme (valore stimato pari a 38,2 miliardi di euro e 43,2 miliardi di euro all'anno) dopo la vendita di beni tramite piattaforme (commercio elettronico), che ha norme proprie in materia di cessione di beni. Ad esempio, rileva la Commissione, un albergo potrebbe essere in concorrenza con elenchi di alloggi che non addebitano l'IVA sui servizi offerti. In Europa il costo degli alloggi tramite una piattaforma può essere, in media, tra l'8 e il 17% più basso rispetto alla tariffa media giornaliera di un albergo a livello regionale.

Vi è poi, continua l'analisi della Commissione, una **mancanza di chiarezza** sulle norme IVA che si applicano ai servizi prestati da tali piattaforme e, in particolare, sull'**individuazione della posizione IVA del fornitore indiretto**, con il risultato che varie norme della direttiva IVA applicabili all'economia delle piattaforme sono state applicate in modo diverso dagli Stati membri, determinando, tra l'altro, casi di doppia o mancata imposizione.

Infine, è **ancora elevato il numero di casi in cui le imprese devono registrarsi ai fini dell'IVA in più di uno Stato membro** per effettuare le loro operazioni, ma tale registrazione all'estero può essere una procedura lunga e costosa.

Il costo minimo una tantum della registrazione ai fini dell'IVA in un altro Stato membro è di 1.200 euro; il costo minimo corrente, su base annua, per l'adempimento degli obblighi in materia di IVA in un altro Stato membro è di 8.000 euro per un'impresa media e di 2.400 euro per una PMI.

Nonostante nell'UE siano stati sviluppati (o ampliati) - specie attraverso il pacchetto IVA per il commercio elettronico, entrato in vigore il 1° luglio 2021 - sistemi che hanno alleggerito l'onere di registrazione per le imprese che effettuano operazioni in Stati membri in cui non sono stabilite, evitando la necessità di registrazione ai fini dell'IVA dei fornitori o presunti fornitori in ciascuno Stato membro di stabilimento dell'acquirente (lo sportello unico (OSS) per cessioni di beni/prestazioni di servizi ai consumatori all'interno dell'UE e lo sportello unico per le importazioni (IOSS) per l'importazione di piccoli pacchi di beni di consumo di valore non superiore ai 150 euro), alcune cessioni di beni e prestazioni di servizi non rientrano in nessuno di questi regimi di semplificazione e restano invece soggette a onerosi obblighi di contabilità IVA in altri Stati membri. Tra queste rientrano alcuni tipi di cessioni di beni che, sebbene possano avere un carattere transfrontaliero, non rientrano nella definizione di vendite a distanza intra-UE di beni. Poiché inoltre l'IOSS è attualmente facoltativo, la sua capacità di alleggerire la necessità di registrazioni IVA multiple è limitata e la complessità del processo di importazione non è ridotta quanto possibile.

## *Informazioni di contesto*

### *Quadro normativo UE in materia di IVA*

Per garantire il corretto funzionamento del mercato interno e, in particolare, per evitare che la concorrenza sia falsata da disparità di aliquote a livello di fiscalità indiretta e da sistemi che conferiscano alle imprese di uno Stato membro un indebito vantaggio sulle imprese concorrenti di altri Stati membri, **l'attività legislativa dell'UE mira a coordinare e armonizzare la legislazione concernente l'IVA** (articolo 113 del TFUE).

Il quadro giuridico dell'UE in materia di IVA è costituito principalmente dalla direttiva IVA n. 2006/112/CE (c.d. "**direttiva IVA**"), da direttive specifiche aggiuntive, dal regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 e dal regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia di IVA. Il sistema comune in materia di IVA è applicabile in generale ai beni e ai servizi acquistati e venduti ai fini dell'uso o del consumo nell'UE.

Per approfondimenti, si consulti la [pagina](#) dedicata della Commissione europea.

### *Risorsa propria basata sull'IVA*

L'IVA rappresenta un'importante fonte di entrate in tutti gli Stati membri dell'UE ma anche una **fonte fondamentale di finanziamento per il bilancio dell'UE**, dal momento che lo 0,3% dell'IVA riscossa a livello nazionale è trasferito all'UE a titolo di risorse proprie e rappresenta circa il **12% del bilancio totale dell'UE**.

### *Divario IVA*

La perdita di gettito, nota come "**divario dell'IVA**", misura la **differenza complessiva tra il gettito IVA atteso e l'importo effettivamente riscosso**. Comprende anche le mancate entrate dovute alla frode e all'evasione a livello nazionale, all'elusione dell'IVA, ai fallimenti, alle insolvenze finanziarie a livello nazionale, nonché agli errori di calcolo e delle amministrazioni.

Ogni anno la Commissione europea pubblica una relazione sul divario dell'IVA nell'Unione. L'Ultima relazione, pubblicata a dicembre 2022, stima che **gli Stati membri dell'UE abbiano perso circa 93 miliardi di euro di entrate IVA nel 2020** (il 9,1% del totale delle entrate IVA previste) e che una parte significativa di questa perdita, tra 40 e 60 miliardi di euro, sia dovuta alle frodi intracomunitarie dell'operatore inadempiente o frode "carosello", in cui sono acquistati e rivenduti beni senza pagamento dell'IVA.

Secondo la relazione, sebbene sia ancora estremamente elevato, il divario IVA sarebbe sceso di circa 31 miliardi di euro rispetto ai dati del 2019; tuttavia, il dato può essere spiegato in una certa misura dall'effetto delle misure di sostegno

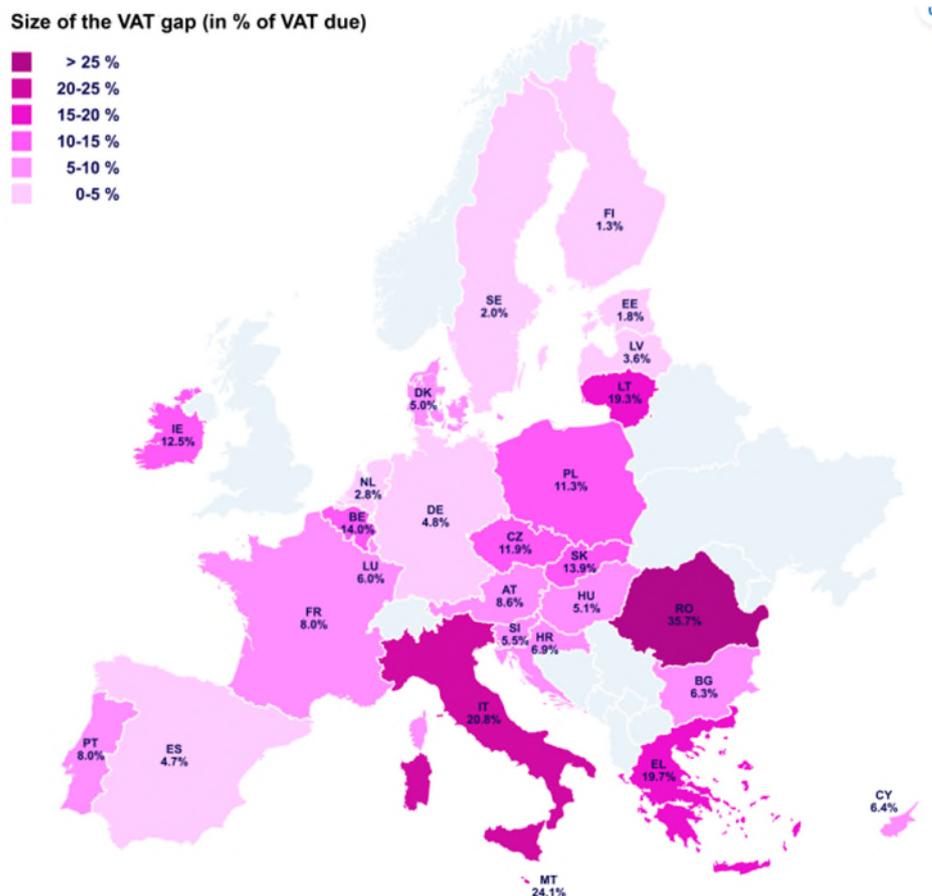
pubblico introdotte in risposta alla pandemia di COVID-19, che erano subordinate al pagamento delle imposte.

Venendo al divario IVA per Paese, sempre nel 2020, in termini nominali, i **divari maggiori** si sono registrati in **Italia (26 miliardi di euro)**, Francia (14 miliardi di euro) e Germania (11 miliardi di euro).

### VAT GAP IN 2020 (EUR million)



Invece, in termini di **percentuale rispetto all'imposta dovuta**, la Romania ha registrato il più alto divario nazionale, con il 35,7%, seguita da Malta (24,1%) e Italia (20,8%).



### *Le principali misure proposte dalla Commissione europea*

Le tre proposte del citato pacchetto perseguono i seguenti **obiettivi**:

- 1) modernizzare gli obblighi di comunicazione ai fini dell'IVA standardizzando le informazioni che i soggetti passivi devono trasmettere su ciascuna operazione e imponendo il **ricorso alla fatturazione elettronica per le operazioni transfrontaliere**, il che contribuirebbe a combattere la frode fiscale (obblighi di comunicazione digitale);
- 2) affrontare le sfide dell'economia delle piattaforme, **rafforzando il ruolo delle piattaforme nella riscossione dell'IVA** quando queste facilitano la prestazione di servizi di locazione di alloggi a breve termine o di servizi di trasporto di passeggeri (economia delle piattaforme);

3) **ridurre la necessità di registrazioni IVA in più Stati membri** dell'UE ampliando i sistemi esistenti dello sportello unico e dell'inversione contabile e migliorandone il funzionamento (registrazione unica ai fini dell'IVA).

1) **Obblighi di comunicazione digitale**: la Commissione europea propone, in particolare, di passare a un **sistema obbligatorio di comunicazione per singola operazione completamente digitalizzato per le operazioni intra-UE nel 2028**. A sostegno di tale adeguamento, gli Stati membri dovrebbero passare alla fatturazione elettronica, che diventerebbe il **sistema predefinito** per l'emissione delle fatture e si baserebbe su una norma europea. I dati sulle operazioni intra-UE estratti dalle fatture elettroniche sarebbero trasmessi a una **banca dati dell'UE** (il sistema centrale di scambio di informazioni sull'IVA o "**VIIES centrale**") per consentire la comunicazione e i controlli. Gli Stati membri avrebbero inoltre la possibilità di passare a un sistema di comunicazione digitale per le operazioni interne.

Secondo la Commissione, il passaggio alla fatturazione elettronica contribuirà a ridurre le frodi IVA fino a 11 miliardi di euro all'anno e a ridurre i costi amministrativi e di conformità per gli operatori dell'UE di oltre 4,1 miliardi di euro all'anno per i prossimi dieci anni.

2) **Economia delle piattaforme**: le proposte della Commissione europea mirano a garantire un approccio comune e semplificato alla tassazione dell'economia delle piattaforme e a creare condizioni di parità ai fini dell'IVA tra i prestatori tradizionali di servizi di locazione di alloggi a breve termine e di servizi di trasporto di passeggeri e quelli che operano attraverso le piattaforme. A tal fine, la Commissione europea propone, in particolare, per questi ultimi servizi, di **passare a un modello di "prestatore presunto" dal 1° gennaio 2025**. In altre parole, se un prestatore che opera attraverso una piattaforma non addebita l'IVA (ad es. perché si tratta di una piccola impresa esente), sarebbe la piattaforma ad addebitarla.

3) **Registrazione unica ai fini dell'IVA**: circa il terzo ed ultimo obiettivo, le proposte della Commissione europea contengono, da una parte, una serie di miglioramenti al sistema istituito negli ultimi anni nell'ambito del pacchetto IVA per il commercio elettronico e, dall'altra, una serie di nuove caratteristiche che ridurrebbero le operazioni per le quali sono necessarie registrazioni IVA in più Stati membri. Sulla base del modello già esistente di "sportello unico per l'IVA" per le imprese di acquisti online, si consentirebbe alle imprese che vendono a consumatori in un altro Stato membro di registrarsi una sola volta ai fini dell'IVA per tutta l'UE e di adempiere ai loro obblighi in materia di IVA attraverso un unico portale online in un'unica lingua. Fra le altre misure per migliorare la riscossione dell'IVA rientra l'obbligo di introdurre lo sportello unico per le importazioni per talune piattaforme che agevolano le vendite ai consumatori nell'UE.

Secondo le stime della Commissione, queste innovazioni potrebbero far risparmiare alle imprese, in particolare alle PMI, circa 8,7 miliardi di euro in costi amministrativi e di registrazione su un arco di dieci anni.

### *La relazione tecnica del Governo*

La relazione del Governo sulle proposte, trasmessa alle Camere *ex art. 6* della legge n. 234/2012, **valuta positivamente le finalità generali di semplificazione e di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali** e ritiene le **disposizioni** delle proposte **conformi all'interesse nazionale**.

Con riferimento invece ad alcuni aspetti di dettaglio, tra cui il divieto per gli Stati di introdurre a livello nazionale obblighi di *clearance* per l'emissione delle fatture elettroniche, la relazione sollecita un ulteriore approfondimento, anche di natura tecnico-operativa, al fine di valutarne la **compatibilità con il sistema nazionale di fatturazione elettronica tramite Sistema di Interscambio**. Ulteriori approfondimenti si ritengono necessari anche con riguardo alle disposizioni che intendono aggiornare le norme IVA alla luce della nuova economia delle piattaforme per il settore del trasporto passeggeri e per quello delle locazioni brevi, in particolare per valutarne gli **effetti sulle politiche nazionali del turismo**.

La relazione ritiene, inoltre, necessario chiarire la parte della proposta COM(2022)701 che intende imporre agli Stati membri di adeguare il sistema di fatturazione elettronica e rendicontazione già esistente per le operazioni domestiche al sistema di rendicontazione per le operazioni intra-UE entro il 2028, al fine di ridurre i costi di conformità per le imprese. Non sarebbe definito, infatti, a giudizio del Governo, l'oggetto di tale adeguamento né il sistema di *clearance* che sarebbe consentito, anche in ambito nazionale, solo su opzione del contribuente. Ove tale sistema di *clearance* dovesse essere identificato con il sistema italiano - continua la relazione - si correrebbe il rischio di causare un'inversione di tendenza nell'ambito della strategia nazionale e di ricadute negative anche rispetto alle stesse finalità della proposta. In sostanza, il Governo, pur essendo favorevole all'adozione di un sistema comune di rendicontazione delle operazioni intra-UE, chiede **chiarimenti sui profili relativi alla clearance in ambito nazionale** definendo tale nozione in modo da escludere il sistema italiano o eliminando la previsione di cui all'articolo 218. Tale profilo si ritiene **condizionante rispetto a tutta la proposta**.

Per quanto concerne invece il COM(2022)704, in linea generale la relazione ritiene le disposizioni della proposta conformi all'interesse nazionale in quanto serviranno a garantire il corretto funzionamento del regime del fornitore presunto e dello sportello unico.

Con riferimento al nuovo sistema centralizzato VIES e al controllo incrociato di dati sulle transazioni provenienti da diverse fonti, la relazione sostiene che con tali

strumenti sarà possibile l'individuazione più tempestiva delle frodi IVA. Per quanto riguarda eventuali modifiche, **ritiene opportuno un allungamento delle tempistiche di conservazione dei dati nel sistema VIES Centrale** (attualmente fissato a 5 anni) per consentire alle amministrazioni fiscali di disporre dei dati al fine dell'effettuazione degli accertamenti fiscali.

## *Sessione parallela 2*

### *Il ruolo della tassazione comportamentale*

La **tassazione comportamentale** è quella intesa a contribuire a **orientare le scelte** sociali, imprenditoriali e personali **verso il raggiungimento di obiettivi comuni**, influenzando il comportamento del consumatore per dissuaderlo da pratiche dannose o al fine di promuoverne comportamenti virtuosi.

La stessa Commissione europea, nella citata Comunicazione “Tassazione delle imprese per il XXI secolo” ([COM\(2021\) 251](#)), ha enumerato le tasse comportamentali (*assieme* a quelle ambientali e sanitarie) tra quelle in grado di rivestire un'importanza crescente per le politiche fiscali dell'UE nella prospettiva del 2050. La Commissione cita espressamente l'esempio di imposte ambientali<sup>6</sup> ben concepite, che possono contribuire a sostenere la transizione verde inviando i giusti segnali di prezzo e attuando il principio "chi inquina paga". Queste sarebbero inoltre in grado di generare entrate tali da compensare alcuni dei necessari sgravi fiscali sul lavoro. Analogamente le tasse sanitarie possono migliorare la salute pubblica e salvare vite umane, riducendo la pressione sui sistemi sanitari pubblici. Possono rientrare, ad esempio, in questa categoria le imposte sui prodotti alcolici o sul tabacco, volte ad arginarne il consumo eccessivo, o quelle sulle bevande zuccherate o energizzanti, strumentali nella lotta contro l'obesità.

#### *Tasse ambientali*

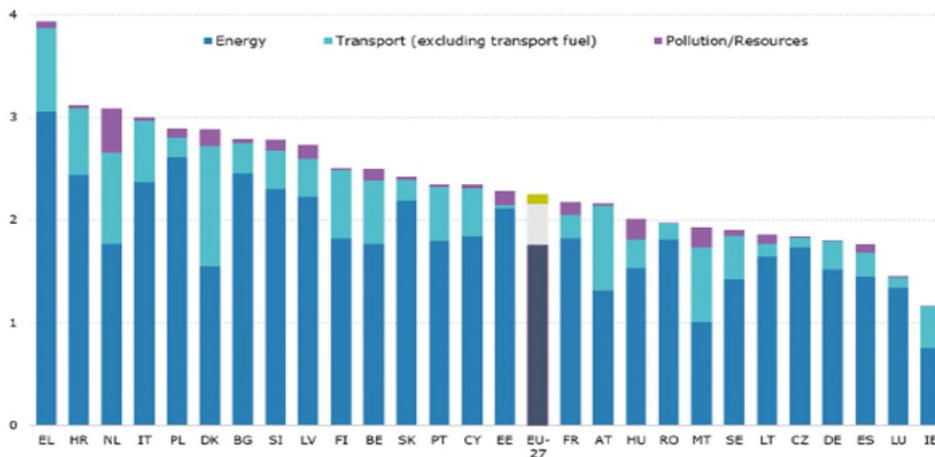
Un recente studio dell'OCSE ha confermato che l'uso di **tasse connesse all'ambiente** è in aumento in tutti i paesi e che queste, indipendentemente dalla finalità dell'imposta, fanno aumentare il costo di prodotti o attività inquinanti, scoraggiandone il consumo e la produzione<sup>7</sup>. Analoga convinzione esprime la Commissione europea nella citata [Relazione annuale sulla tassazione 2023](#), in cui si fa riferimento anche alla possibilità di accostare all'imposta incentivi fiscali che riducano il costo di soluzioni meno dannose all'ambiente.

Il grafico seguente rappresenta la **composizione delle tasse ambientali negli Stati dell'Unione nell'anno 2021** in rapporto al PIL. Vi si differenziano le imposte gravanti sull'energia (frazione blu dell'istogramma), sul trasporto (esclusa la componente carburante, frazione celeste dell'istogramma) e su inquinamento/risorse (frazione viola).

---

<sup>6</sup> Il [regolamento \(UE\) n. 691/2011](#) sui conti economici ambientali europei fornisce la seguente definizione di imposta ambientale: “un'imposta la cui base imponibile è costituita da una unità fisica (o un equivalente di un'unità fisica) di qualcosa che produce sull'ambiente un impatto negativo specifico e dimostrato” (articolo 2, par. 1, n. 2).

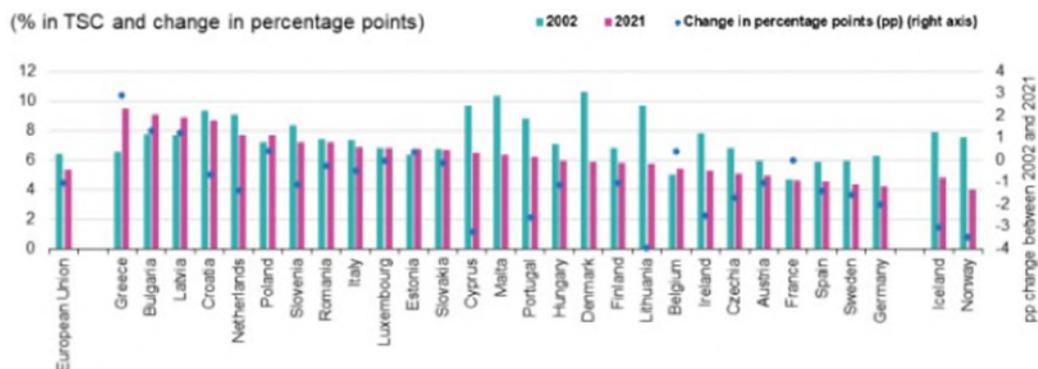
<sup>7</sup> OCSE, Policy Instruments for the environment, 2023, disponibile sul [sito Internet dell'OCSE](#), ove è possibile altresì consultare rilevazioni statistiche personalizzabili sull'incidenza della “tassazione verde” negli ordinamenti giuridici degli Stati europei ed extraeuropei. Le rilevazioni dell'OCSE sono basate su un [database \(PINE\)](#) che raccoglie informazioni dettagliate sugli strumenti politici rilevanti per la protezione ambientale e la gestione delle risorse naturali.



Source: European Commission, DG Taxation and Customs Union, Data on Taxation, based on Eurostat data.

Struttura delle tasse ambientali nell'anno 2021. Fonte: [Commissione Europea](#)

Segue una ricostruzione grafica dell'**incidenza delle tasse ambientali nei singoli Stati membri** rispetto al totale delle imposte, ivi compresi gli oneri sociali. Vengono presi a riferimento gli anni 2002 (istogramma celeste) e 2021 (istogramma fuxia). Al livello UE, si evidenzia una diminuzione dell'incidenza delle tasse ambientali negli ultimi venti anni.



Tasse ambientali in termini di percentuale dell'imposizione totale, anni 2002 e 2021. Fonte: [Commissione europea](#).

In un proprio [studio](#) l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)<sup>8</sup> conferma che l'idea – risalente nel tempo - di **spostare oneri fiscali dal lavoro all'ambiente** a sostegno degli obiettivi di sostenibilità non è stata in gran parte realizzata. Eppure – argomenta l'Agenzia - un **eventuale gettito da tasse ambientali potrebbe sostenere la transizione verso un'economia climaticamente neutra entro il 2050 e il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo** di riduzione netta delle emissioni di gas serra del 55 per cento entro il 2030. Permetterebbe inoltre di far fronte alle sfide ambientali, sociali (in termini demografici) ed economiche prevalenti (per maggiori dettagli si invia al paragrafo dedicato al Panel

<sup>8</sup> European Environment Agency, [The role of \(environmental\) taxation in supporting sustainability transitions](#), 2022.

1). L’Agenzia avvisa tuttavia che la progressiva decarbonizzazione dell'economia europea eroderà inevitabilmente la base imponibile di eventuali tasse ambientali, poiché l'attuale tassazione dell'energia e delle fonti di emissione del carbonio dipendono fortemente da prodotti energetici non rinnovabili. Sarà quindi essenziale trovare il **giusto equilibrio tra il raggiungimento degli obiettivi di transizione e il mantenimento d’una base imponibile soddisfacente per il gettito che origina.**

Al livello di **Unione europea**, si ricordano le seguenti misure contenute nel pacchetto **“Fit for 55”**:

- 1) la proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la **tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità** ([COM\(2021\) 563](#)), che introduce una tassazione dell'energia **basata sul contenuto energetico** dei prodotti nonché sulle loro **prestazioni ambientali**.

A conferma della mutata sensibilità, il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta ([SWD\(2021\) 641, parte 1/3](#), pag. 6) recita: “sebbene la direttiva sulla tassazione dell’energia sia storicamente uno strumento utilizzato dagli Stati membri per riscuotere entrate fiscali, ha acquisito rilevanza nel contesto attuale (anche) l’obiettivo ambientale della tassazione”<sup>9</sup>;

- 2) la proposta di direttiva che modifica il sistema per lo **scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione** ([COM\(2021\) 551](#), approvata nella [direttiva \(UE\) 2023/959](#)), che prevede di portare al 62 per cento l'ambizione generale di riduzione delle emissioni entro il 2030 nei settori coperti dall'EU ETS, rispetto ai livelli del 2005<sup>10</sup>.

Il sistema di scambio, noto anche come al principio del "chi inquina paga", obbliga più di 11.000 centrali elettriche e fabbriche a richiedere un permesso per ogni tonnellata di CO2 che emettono. Le industrie acquistano le quote attraverso aste e il prezzo segue le regole della domanda e dell’offerta;

- 3) la proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di **adeguamento del carbonio alle frontiere** ([COM\(2021\) 564](#), approvata nel [regolamento 2023/956](#) ), con cui si intende prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni evitando che la produzione a maggior impatto ambientale effettuata al di fuori dei confini e poi importata determini un vantaggio

---

<sup>9</sup> Nel corso della XVIII Legislatura la relativa proposta è stata oggetto di esame da parte della [14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica](#), che ha espresso un orientamento favorevole sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

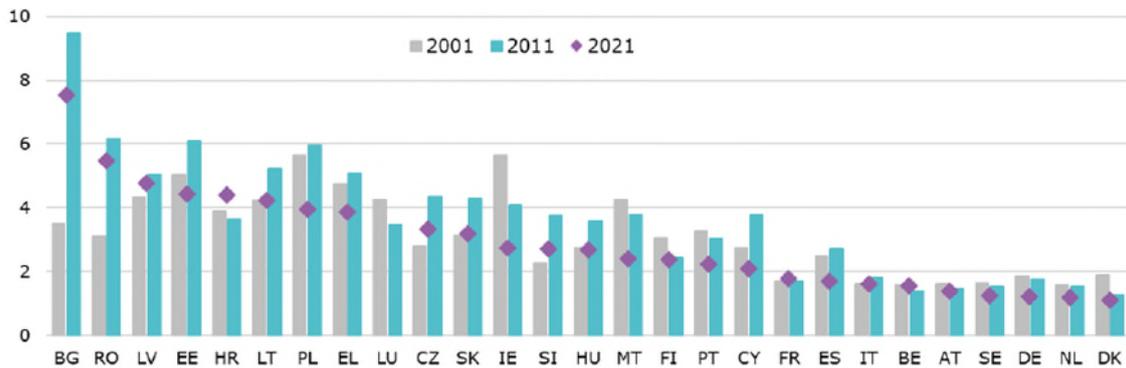
<sup>10</sup> Per maggiori dettagli, si rinvia al sito Internet del [Parlamento europeo](#) e del [Consiglio dell’Unione europea](#). Si segnala inoltre che nel corso della XVIII Legislatura la relativa proposta è stata oggetto di esame da parte della [14a Commissione permanente del Senato della Repubblica](#), che ha espresso un orientamento favorevole sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e da parte della VIII Commissione Ambiente della Camera che ha approvato un [documento finale](#).

competitivo rispetto alle imprese europee sottoposte a più stringenti vincoli in termini di emissioni in atmosfera<sup>11</sup>.

### Tasse sanitarie

Con riferimento invece alle **tasse sanitarie**, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) incoraggia il ricorso a tali strumenti per limitare il fumo, l'uso dannoso di alcol e il consumo eccessivo di bevande zuccherate, con l'obiettivo di limitare i principali fattori di rischio per molte malattie non trasmissibili.

Il grafico che segue rappresenta la percentuale di tassazione su alcol e tabacco nei paesi europei nel 2001 (istogramma grigio), nel 2011 (azzurro) e nel 2021 (rombo viola) rispetto al livello globale di tassazione del Paese.



Percentuale di tasse su tabacco e alcol rispetto al livello totale di entrate fiscali. Fonte: [Commissione europea](#).

In tema di tasse sanitarie, si ricorda l'**indagine conoscitiva** svolta nel 2014 dal [Senato francese](#). Nel [rapporto](#) conclusivo si esprime **orientamento favorevole** all'uso di strumenti fiscali a fini sanitari in considerazione dei costi, umani e finanziari, associati a tabacco, alcol e obesità. Si invita peraltro a tenere conto da un lato delle **strategie di elusione** e di sostituzione che ne limitano l'efficacia e, dall'altro, della **natura regressiva** dei rispettivi strumenti, che ne riduce l'accettabilità.

La stessa Commissione europea, nella citata [Relazione annuale sulla tassazione 2023](#), mette in guardia sulla necessità di considerare con attenzione, in fase di progettazione delle politiche ambientali, **gli effetti distributivi** della relativa tassazione, in modo che le famiglie a basso reddito non debbano affrontare impatti finanziari maggiori rispetto alle famiglie ad alto reddito.

Riguardo al caso specifico delle **bevande zuccherate**, la più volte citata [Relazione annuale sulla tassazione 2023](#) della Commissione europea riporta che misure specifiche sono stato adottate in Belgio, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Polonia e Spagna.

<sup>11</sup> Nel corso della XVIII Legislatura la relativa proposta della Commissione europea è stata oggetto di esame da parte della [14ª Commissione permanente del Senato della Repubblica](#), che ha espresso un orientamento favorevole sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e da parte della VIII Commissione Ambiente della Camera che ha approvato un [documento finale](#).

Si segnala che in **Italia** la **legge di bilancio per il 2020** ([legge 27 dicembre 2019, n. 160](#), articolo 1, commi 661 -676) ha istituito un'imposta di consumo sulle bevande edulcorate. Tale norma, dopo una serie di rinvii, è attualmente destinata a entrare **in vigore dal 1° gennaio 2024** (legge 27 dicembre 2019, n. 160, articolo 1, comma 676).

Nel 2022 l'[Ufficio europeo dell'OMS](#), ad esito di uno [studio](#), ha elaborato alcune **raccomandazioni** relative alle bevande edulcorate, tra le quali la necessità di:

- 1) adattare eventuali misure fiscali al **contesto legislativo, fiscale, economico e sanitario** del singolo Stato;
- 2) **affinare** la struttura, la base imponibile e l'aliquota dopo l'entrata in vigore dell'imposta, sulla base dell'esperienza e di prove empiriche;
- 3) realizzare una **collaborazione costruttiva** tra autorità fiscali e sanitarie;
- 4) considerare *ex ante* il **gettito** generato;
- 5) ricercare l'**appoggio di attori esterni** al fine di contrastare l'opposizione del settore produttivo<sup>12</sup>.

Già nella [prima edizione del simposio](#) è stato affrontato il tema della modifica della tassazione al fine di incentivare comportamenti in linea con gli obiettivi europei, quali l'autonomia energetica e la crescita sostenibile. È emersa la necessità di adottare una tassazione più elevata sulle attività inquinanti al fine di promuovere un'economia più sostenibile e orientata verso la sostenibilità ambientale, con la prospettiva di reinvestire i profitti ottenuti in settori alternativi. Si è evidenziata l'importanza di adottare un approccio olistico, che includa non solo la tassazione, ma anche gli incentivi e una maggiore regolamentazione, in particolar modo a livello europeo. È stato poi riconosciuto che l'equilibrio tra questi strumenti è fondamentale per favorire la transizione verso un'economia circolare e sostenibile. È stato altresì ribadito l'importante obiettivo di mantenere la competitività delle imprese europee, in modo da non penalizzare in modo sproporzionato i redditi più bassi.

---

<sup>12</sup> Si veda anche lo studio [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: Summary of International Evidence and Experiences](#), Banca mondiale, 2020; [Sugar-sweetened beverage taxes in Europe: learning for the future](#), in: *European Journal of public health*, vol 32, n. 2, aprile 2022.

### *Sessione parallela 3*

#### *Il futuro della tassazione del reddito personale*

La Commissione europea ha in più occasioni sottolineato che la **tassazione del reddito personale** è uno strumento chiave per influenzare i risultati del mercato del lavoro e **promuovere la redistribuzione del reddito**. I **cambiamenti strutturali** in atto nella società, sui quali si veda oltre, stanno stimolando una riflessione sul futuro della tassazione del reddito da lavoro e di altre forme di reddito personale. L'invecchiamento della popolazione, la crescente mobilità del lavoro e dei capitali, la digitalizzazione e la globalizzazione stanno ponendo infatti importanti **sfide alle entrate fiscali e alla funzione di progressività dei sistemi fiscali**.

Per approfondimenti, si vedano la [pagina web](#) “*Personal Taxation*” della Commissione europea e la [scheda](#) “Imposizione diretta: imposte sulle persone fisiche e sulle società” del Parlamento europeo.

*L'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) in Italia (A cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)*

L'imposta sul reddito delle persone fisiche - Irpef è regolata dal Testo unico delle imposte sui redditi (DPR 22 dicembre 1986 n. 917). Essa si applica sui redditi che rientrano in alcune categorie individuate dalla legge (redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi di impresa, redditi diversi) ed è una **imposta progressiva** in quanto colpisce il reddito, con **aliquote** che dipendono dagli **scaglioni** di reddito stesso. L'imponibile e l'imposta da versare sono determinati, rispettivamente, al netto degli oneri deducibili e delle detrazioni per oneri.

Tale impostazione generale è rimasta immutata, anche a seguito delle **modifiche sostanziali apportate ad aliquote e scaglioni dalla Legge di Bilancio 2022** (articolo 1, commi 2-7 della legge n. 234 del 2021).

Per effetto di tali modifiche, il sistema prevede **quattro scaglioni** di reddito con **altrettante aliquote**, secondo il seguente schema:

- fino a 15.000 euro, 23%;
- da 15.000,01 a 28.000 euro, 25%;
- da 28.000,01 a 50.000 euro, 35%;
- oltre 50.000 euro, 43%.

Il sistema in vigore fino alla fine del 2021 prevedeva invece cinque aliquote e modulava diversamente gli scaglioni.

La progressività dell'imposta è altresì garantita dalla presenza di un complesso sistema di **detrazioni e deduzioni**, stratificatosi nel tempo. A tale sistema occorre altresì aggiungere le **addizionali regionali e comunali all'Irpef**, che si applicano

al reddito complessivo determinato ai fini Irpef e devono essere versate se, per l'anno di riferimento, risulta dovuta l'Irpef.

Con riferimento specifico **all'unità impositiva**, il sistema Irpef italiano dal 1976 è basato sul **reddito individuale**. È prevista una **no tax area**, derivante dall'applicazione delle diverse detrazioni per lavoro dipendente o pensione o da lavoro autonomo, che sono decrescenti al crescere del reddito.

La **no tax area** varia a seconda delle diverse categorie di contribuenti: è pari a circa 8.174 euro per i lavoratori dipendenti, a circa 8.500 per i pensionati, a 5.500 per i lavoratori autonomi. L'azzeramento dell'Irpef porta con sé quello delle relative addizionali regionale e comunale.

Il quadro attuale contempla **la possibilità per le regioni e i comuni di applicare addizionali alla base imponibile dell'Irpef**, scegliendo tra l'applicazione di un'aliquota proporzionale e l'utilizzo degli stessi scaglioni dell'imposta erariale.

Il legislatore degli ultimi anni è intervenuto sulla disciplina dell'Irpef - soprattutto a seguito delle istanze provenienti dalle istituzioni europee - principalmente per **ridurre il cd. cuneo fiscale** (imposizione fiscale e contributiva sul lavoro) e **rilanciare i consumi**. Parallelamente, gli interventi sull'Irpef hanno perseguito finalità ulteriori, quali il **riordino delle agevolazioni** e il rilancio di **specifici settori economici**. A tale scopo il legislatore si è concentrato sul **sistema di deduzioni e detrazioni** sopra menzionate, lasciando **immutate sia la struttura, sia i presupposti generali dell'imposta**.

Per approfondimenti, si veda il seguente [dossier](#) sugli elementi essenziali della tassazione in Italia.

Occorre ricordare in questa sede che l'articolo 5 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (**legge delega per la riforma del sistema fiscale**) individua i principi e i criteri direttivi in materia di **revisione dell'Irpef**. Per ulteriori informazioni si rinvia al [sito della documentazione parlamentare](#).

In termini generali, si dispone la revisione e la graduale riduzione dell'Irpef, nel rispetto del principio di progressività e tendenzialmente e gradualmente diretto al raggiungimento di un'aliquota unica. Nel riordino delle agevolazioni si deve tenere conto delle relative finalità, con particolare riguardo ad alcuni elementi (tra cui la composizione del nucleo familiare, la tutela del bene casa e della salute, dell'istruzione).

Si prevede inoltre il graduale perseguimento della equità orizzontale attraverso, tra l'altro: l'applicazione della stessa area di esenzione fiscale e dello stesso carico impositivo Irpef indipendentemente dalla natura del reddito prodotto; la possibilità del contribuente di dedurre i contributi previdenziali obbligatori. Si applica la cd. *flat tax* incrementale alle retribuzioni corrisposte a titolo di straordinario che eccedono una determinata soglia e sui redditi da lavoro dipendente e assimilati, se riferibili alla percezione della tredicesima mensilità. Si prevede l'introduzione di una medesima tassazione proporzionale (*flat*), in misura agevolata, anche sui premi di produttività.

Specifici principi sono previsti per i redditi agrari, con l'obiettivo di favorire ed agevolare l'aggiornamento delle classi e qualità di coltura prevedendo, tra l'altro, un regime di favore per i redditi ottenuti da soggetti titolari di pensione o di redditi modesti che svolgano attività agricole.

Per quanto concerne i redditi dei fabbricati, il disegno di legge indica la possibilità di estendere il regime della cedolare secca agli immobili adibiti ad uso diverso da quello abitativo, qualora, è stato precisato in sede referente, il conduttore sia un esercente, una attività d'impresa, o di arti e professioni.

Diversi principi e criteri direttivi concernono i redditi di natura finanziaria, rispetto ai quali si prevede la creazione di un'unica categoria reddituale (superando quindi la distinzione tra redditi da capitale e redditi diversi), determinando il valore di tali redditi sulla base del principio di cassa e assicurando una più ampia possibilità di compensazione tra componenti positivi e negativi (è stato precisato in sede referente che ciò deve avvenire nel rispetto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione e di erosione dell'imposta). Viene inoltre prevista l'ipotesi di tassazione sostitutiva di imposte sui redditi e relative addizionali applicabile ai redditi finanziari, e iniziative agevolative e di semplificazione con riferimento ai rendimenti finanziari delle forme previdenziali complementari e per gli enti previdenziali privati. Con riferimento ai redditi da lavoro dipendente e assimilati, i principi e criteri direttivi prevedono revisione e la semplificazione delle disposizioni riguardanti le somme e i valori esclusi dall'imponibile salvaguardando specifiche finalità. Per quanto riguarda il lavoro autonomo, nell'ottica di semplificazione e razionalizzazione, si prevede in particolare: il concorso alla formazione del reddito di tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo conseguiti; l'allineamento del trattamento fiscale degli immobili strumentali, nonché di quelli a uso promiscuo; la riduzione delle ritenute operate sui compensi, nel caso in cui ci si avvalga di dipendenti e collaboratori; la neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali. Per quanto riguarda i redditi d'impresa, il disegno di legge prevede un regime opzionale di tassazione per le imprese in contabilità ordinaria, per favorire la neutralità tra i diversi sistemi di tassazione, mediante l'assimilazione al regime dell'imposta sul reddito delle società e l'assoggettamento ad aliquota proporzionale allineata a quella ordinaria dell'Ires. Sono infine contemplati specifici interventi sui cd. redditi diversi. Uno specifico criterio di delega, con riguardo alle modalità di versamento dell'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi, dagli imprenditori individuali e dai contribuenti a cui si applicano gli indici sintetici di affidabilità fiscale, intende prevedere una migliore distribuzione del carico fiscale nel tempo, anche mediante la progressiva introduzione della periodicità mensile dei versamenti degli acconti e dei saldi e un'eventuale riduzione della ritenuta d'acconto.

## *Sessione parallela 4*

### *Il ruolo della tassazione sulla ricchezza*

L'ultima [indagine](#) Eurobarometro su equità e disuguaglianza rileva che **l'80% dei cittadini europei ritiene la disuguaglianza di reddito troppo elevata**, mentre due terzi degli stessi pensano che la **tassazione** possa giocare un **ruolo importante** per correggere questa situazione. La **disuguaglianza netta della ricchezza nell'UE è elevata e in aumento**: l'1% della popolazione più ricca detiene un quarto di tutta la ricchezza, mentre metà della popolazione dell'UE ne detiene il 3%.

Si segnala che l'11 luglio 2023 la Commissione europea ha [deciso di registrare](#), consentendo così l'avvio della raccolta delle sottoscrizioni, un'iniziativa dei cittadini europei dal titolo "*Taxing great wealth to finance the environmental and social transition*" (Tassare i grandi patrimoni per finanziare la transizione ecologica e sociale). Gli organizzatori dell'iniziativa **invitano la Commissione europea a istituire un'imposta europea sui grandi patrimoni a vantaggio della transizione ecologica e sociale**.

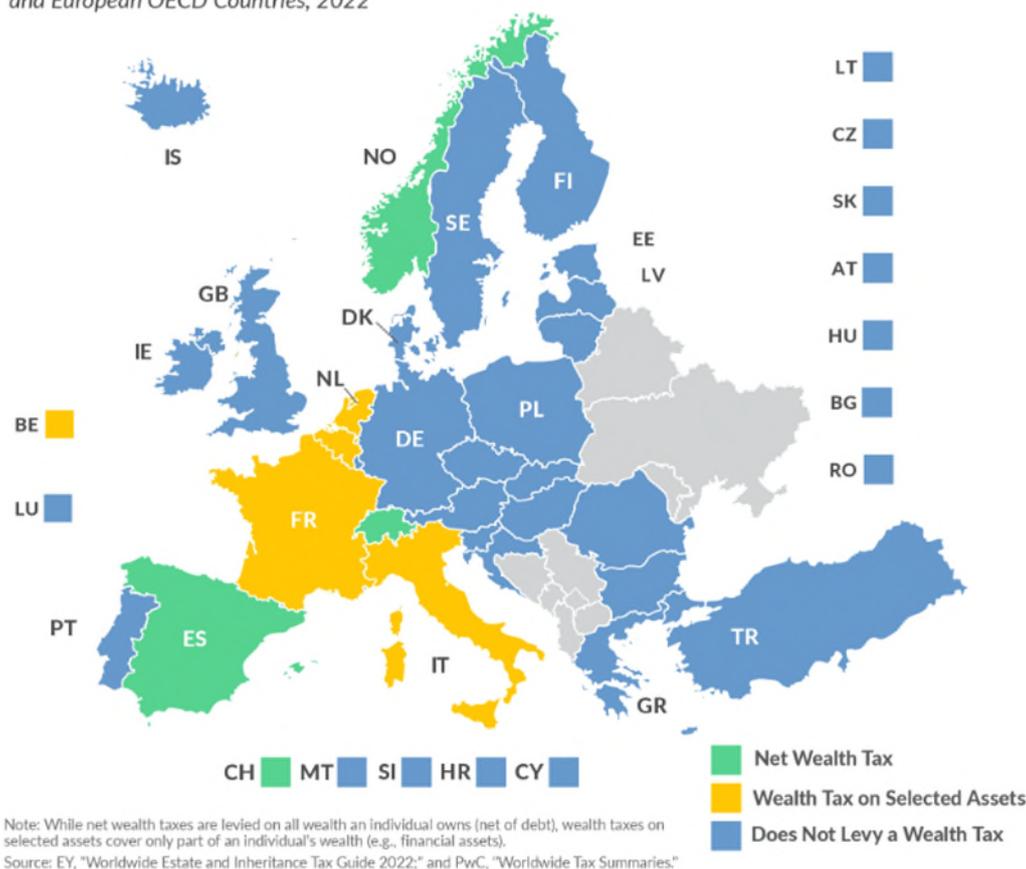
Si ricorda che sulla proposta, una volta registrata ufficialmente, occorre entro un anno la sottoscrizione da parte di almeno un milione di cittadini provenienti da almeno sette Stati membri. La decisione di registrazione è di natura giuridica e non pregiudica le conclusioni giuridiche e politiche finali della Commissione sull'iniziativa, né l'eventuale azione che andrà a intraprendere se l'iniziativa otterrà il sostegno necessario.

Un [articolo](#) del maggio 2023 di Tax Foundation, che elabora **dati OCSE**, rileva che solo tre paesi europei (Norvegia, Spagna e Svizzera) riscuotono una tassa sul patrimonio netto dell'individuo mentre Francia e Italia impongono imposte patrimoniali su attività selezionate ma non sul patrimonio netto di un individuo. Di seguito una mappa riepilogativa della situazione europea.

Per approfondimenti, si veda la [scheda](#) "*Solidarity and wealth tax*" del Parlamento europeo.

## Wealth Taxes in Europe

Net Wealth Taxes and Wealth Taxes on Selected Assets in EU Member States and European OECD Countries, 2022



TAX FOUNDATION

@TaxFoundation

### **Il ruolo della tassazione della ricchezza nel cd. tax mix in Italia (A cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)**

La [raccomandazione](#) del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia (si veda anche [relazione per paese](#) che la accompagna), raccomanda di **ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema fiscale** mediante l'adozione e la corretta attuazione della legge delega **sulla riforma fiscale**, preservando nel contempo la progressività del sistema fiscale e migliorando l'equità, in particolare mediante la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, comprese l'IVA e le sovvenzioni dannose per l'ambiente, e la riduzione della complessità del codice tributario, nonché di allineare i valori catastali ai valori di mercato correnti.

In Italia, **la tassazione della ricchezza** (o patrimoniale; si tratta del prelievo in cui la base imponibile è costituita per l'appunto dal patrimonio del contribuente in un momento specifico) è **concentrata principalmente sugli immobili**.

La legge di bilancio 2020 (articolo 1, commi da 738 a 783 della legge n. 160 del 2019) ha riformato l'assetto dell'imposizione reale immobiliare, unificando le due previgenti forme di prelievo - IMU e TASI - e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo, **relativo all'Imposta Municipale Propria - IMU**.

L'imposta municipale propria (IMU) è dovuta per il possesso di fabbricati, escluse le abitazioni principali classificate nelle categorie catastali diverse da A/1, A/8 e A/9, di aree fabbricabili e di terreni agricoli ed è dovuta dal proprietario o dal titolare di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie), dal concessionario nel caso di concessione di aree demaniali e dal locatario in caso di *leasing*. L'IMU è stata introdotta, a partire dall'anno 2012, sulla base dell'art. 13 del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in sostituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). A decorrere dal 2014 e fino al 2019, poi, l'IMU è stata individuata dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) quale imposta facente parte, insieme al tributo per i servizi indivisibili (TASI) e alla tassa sui rifiuti (TARI), dell'imposta unica comunale (IUC). Come anticipato, l'IMU è stata riformata integralmente dalla legge di bilancio per il 2020 che ha abolito a decorrere dall'anno 2020, la IUC e – tra i tributi che ne facevano parte – la TASI. È rimasta in vigore la TARI. Con riferimento alla disciplina positiva dell'imposta, il presupposto è rappresentato dal possesso di immobili, ad eccezione degli immobili qualificati come abitazioni principali o assimilate salvo che questi ultimi non rientrino nelle categorie A1 (abitazioni di tipo signorile), A8 (ville) o A9 (castelli e palazzi eminenti). L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota e ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso. L'IMU si applica in tutti i comuni del territorio nazionale. È fatta salva l'autonomia impositiva prevista dai rispettivi statuti della regione Friuli-Venezia Giulia e delle province autonome di Trento e di Bolzano; per queste ultime province continuano ad applicarsi, rispettivamente, l'Imposta immobiliare semplice (IMIS) e l'imposta municipale immobiliare (IMI). La base imponibile dell'imposta è costituita dal valore degli immobili. Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento alcuni moltiplicatori (per gli immobili ordinariamente accatastate come abitazioni, appartenenti al gruppo A, il moltiplicatore è 160). Per gli immobili diversi dall'abitazione principale, che sono esenti da imposta, si applica una aliquota di base è pari allo 0,86 per cento, sostanzialmente la somma delle precedenti IMU e TASI, e può essere aumentata con deliberazione del consiglio comunale, sino all'1,06 per cento o diminuita fino all'azzeramento. Si rinvia al [sito del dipartimento delle finanze](#) per ulteriori informazioni.

Quanto agli **introiti dell'IMU**, si ricorda che il **relativo gettito è attribuito ai comuni**. Viene invece riservato allo Stato il gettito dell'IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota dello 0,76 per cento (articolo 1, comma 744, della legge 27 dicembre 2019 n. 160).

Dai dati del [bollettino delle entrate tributarie](#) del MEF riferito al **2022**, il **gettito dell'IMU** - Imposta municipale propria IMU per i **Comuni** (così come IMIS quota comuni e IMI, nome delle imposte delle Province autonome) ammonta a **17.895 milioni**.

Dai [dati del Rendiconto 2022](#), il gettito IMU per la quota Stato ammonta a circa **3.901 milioni**.

Si ricorda che la medesima legge di bilancio 2020 ha istituito, dal 2021, il cd. **canone unico patrimoniale** di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, per riunire in una sola forma di prelievo le entrate relative all'occupazione di aree pubbliche e la diffusione di messaggi pubblicitari, e il canone unico patrimoniale di concessione per l'occupazione nei mercati, che dal 2021 sostituisce la TOSAP, il COSAP e, limitatamente ai casi di occupazioni temporanee, anche la TARI.

Simile all'IMU nella struttura e nei lineamenti fondamentali è [l'IVIE](#), istituita dal decreto-legge n. 201 del 2011, che grava sugli **immobili siti all'estero**.

Sotto un diverso profilo patrimoniale, l'imposizione sui **trasferimenti immobiliari**, mediante atto tra vivi (donazione o compravendita) o successione ereditaria, è stata oggetto di modifiche nel corso degli ultimi anni, sia al fine di razionalizzarne la misura e le modalità applicative, sia per contrastare la crisi del settore immobiliare attraverso la leva fiscale.

La finalità di razionalizzazione è stata perseguita (articolo 26 del decreto-legge n. 104 del 2013, che ha novellato l'articolo 10 del D. Lgs. n. 23 del 2011 sul c.d. federalismo municipale) modificando, dal 1° gennaio 2014, la misura delle imposte di registro e ipocatastali.

Si applica oggi **un'aliquota unica dell'imposta di registro, pari al 9 per cento**, per tutti i trasferimenti immobiliari ad eccezione della casa adibita ad abitazione principale non "di lusso", che invece sconta l'imposta con **aliquota agevolata al 2 per cento**.

Nel caso di cessione onerosa di immobili a privati, sono dovute le imposte di registro (9 per cento) e le imposte ipocatastali ciascuna nella misura di 50 euro. Nel caso di vendita soggetta a IVA, oltre all'imposta sul valore aggiunto, le imposte di registro e ipocatastali sono dovute ciascuno nella misura fissa di 200 euro.

Nel dettaglio i trasferimenti immobiliari in Italia, a legislazione vigente, sono assoggettati alle:

- **imposte sul trasferimento degli immobili a titolo oneroso**, ovvero imposte di registro e di bollo e imposte ipotecarie e catastali. In particolare, le imposte ipotecarie e catastali sono stabilite in somma fissa per i trasferimenti onerosi e in percentuale per la parte non agevolata di successioni e donazioni. Inoltre, negli anni più recenti, con riferimento ai casi nei quali si applica l'Iva (ipotesi in cui non è dovuta l'imposta di registro) ai trasferimenti immobiliari, le **aliquote del 4 per cento** sull'acquisto dell'**abitazione principale** (n. 21 della tabella A, parte II, allegata al DPR n. 633/1972) e **del 10 per cento** sugli acquisti di **immobili non di lusso** che non rientrano nell'ambito dell'agevolazione sull'abitazione di residenza (n. 127-*undecies* della tabella A, parte III, allegata al DPR n. 633/1972) sono rimaste invariate, mentre **l'aliquota applicata agli acquisti dei fabbricati di lusso**, che è l'aliquota ordinaria, è aumentata progressivamente fino al **22 per cento**. **L'imposta sugli atti traslativi a titolo oneroso esenti da Iva** è stata modificata, come ricordato, nel 2014, con una riduzione dell'incidenza della tassazione immobiliare complessiva, dal 10 per cento al **9 per cento**, e, in particolare, della tassazione relativa all'abitazione principale, dal 3 per cento al 2 per cento (il sopra citato articolo 10 del d.lgs. 14 marzo 2011, che modifica, a decorrere dal 2014, l'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986);

- **imposte sul trasferimento degli immobili a titolo gratuito**, ovvero su **successioni e donazioni**. È anzitutto prevista una **franchigia** di un milione di euro per i parenti in linea retta e di 100 mila euro per fratelli e sorelle e il prelievo varia a seconda del grado di parentela tra cedente e beneficiario, con un'aliquota compresa tra il 4 per cento e l'8 per cento, cui si aggiungono le imposte ipotecarie e catastali rispettivamente fissate al 2 per cento e all'1 per cento (per le successioni: articolo 2, comma 48, decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262; per le donazioni: comma 49 del medesimo decreto).

Con riferimento ai **prodotti finanziari**, i soggetti residenti in Italia sono invece soggetti **all'imposta di bollo che grava sulle comunicazioni alla clientela** relative ai **prodotti e strumenti finanziari**, ai sensi dell'articolo 13, comma 2-ter, della Tariffa, Parte I, allegata al DPR. 26/10/1972, n. 642. Essa si applica nella misura **annua** del 2 per mille. L'imposta è legata all'invio dell'estratto conto o del rendiconto e si applica sul valore di mercato dei prodotti finanziari, in mancanza, sul valore nominale o di rimborso.

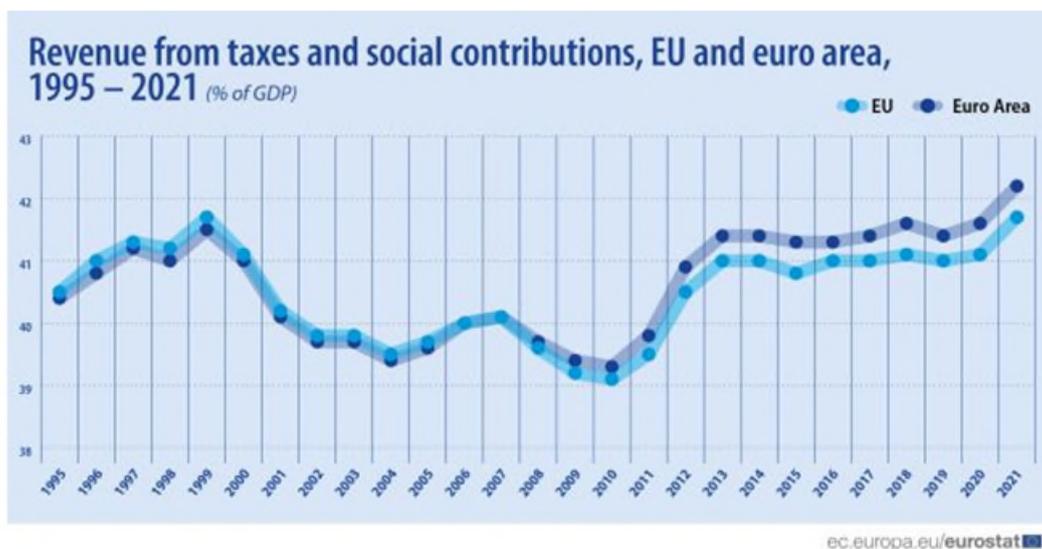
Merita in questa sede rammentare inoltre che le **persone fisiche residenti in Italia che detengono all'estero prodotti finanziari**, conti correnti e libretti di risparmio, devono versare un'imposta sul loro valore, ovvero **l'IVAFE**. Dal 2020 sono soggetti passivi, oltre alle persone fisiche, anche gli enti non commerciali e le società semplici, residenti in Italia, che sono tenuti agli obblighi di dichiarazione per gli investimenti e le attività previsti dall'articolo 4 del decreto legge n. 167 del 1990 (cosiddetto monitoraggio fiscale).

Per approfondimenti, si veda il seguente [dossier](#) sugli elementi essenziali della tassazione in Italia.

## Panel 1

### *La tassazione di prossima generazione e cambiamenti strutturali*

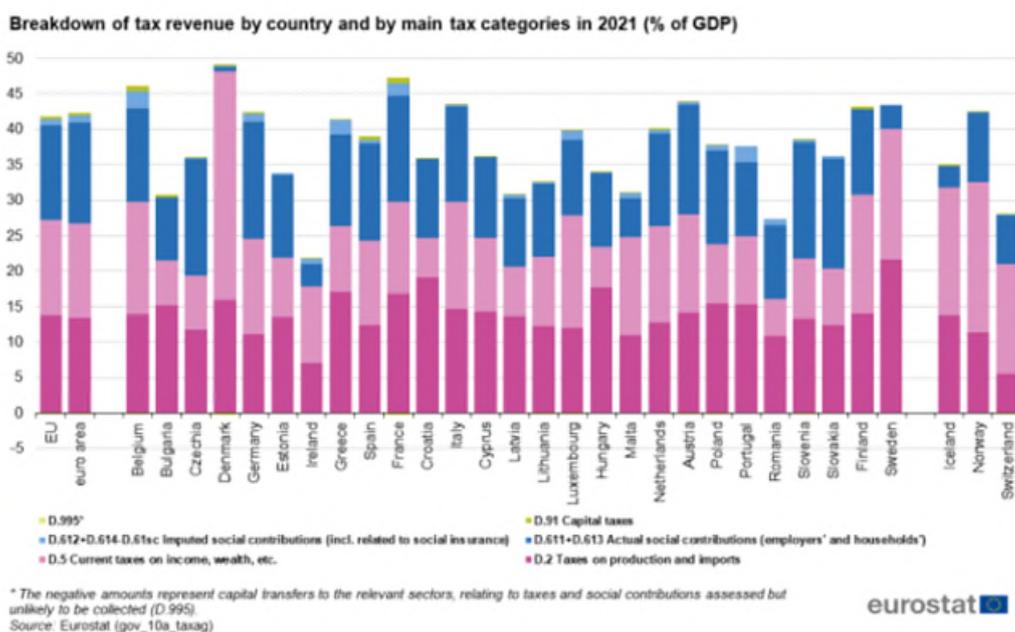
Il grafico che segue illustra il **livello globale di tassazione nell'Unione europea**. La stessa Commissione europea definisce tale livello “**relativamente alto**”<sup>13</sup>, riconducendo tale circostanza tra l'altro alla necessità di finanziare l'ampio Stato sociale delle società europee.



Gettito derivante da tasse e contributi previdenziali nell'Unione europea e nell'area euro, espresso in percentuale del PIL. Fonte: [Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat).

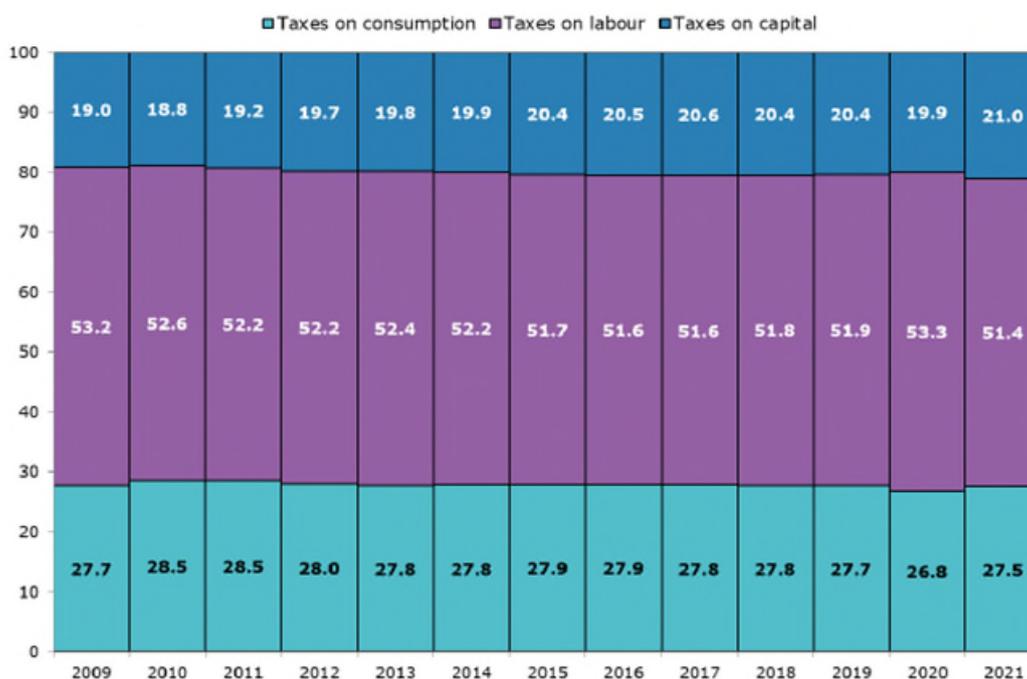
Il successivo istogramma fornisce, in particolare, dettagli sulla composizione interna delle entrate derivanti dalla tassazione nei singoli Stati membri. Se ne desume in particolare la grande **incidenza**, nel sistema attuale, delle **imposte sul lavoro**, ivi compresi i contributi previdenziali.

<sup>13</sup> [Rapporto annuale sulla tassazione 2023](#), op. cit, pag. 23.



Dettaglio del gettito fiscale e delle principali tipologie di tasse negli Stati membri dell'UE nel 2021 espresso quale percentuale del PIL. La frazione di istogramma fuxia rappresenta il gettito derivante da tasse sulla produzione e le importazioni; la rosa su reddito e ricchezza; la gialla sul capitale; la blu e la azzurra i contributi previdenziali. Fonte: [Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat).

La stessa Commissione, nel più volte citato [rapporto annuale sulla tassazione 2023](#), riconosce che l'UE fa molto affidamento sulla tassazione del lavoro. Quest'ultima, comprendendo al suo interno anche i contributi previdenziali, rappresenta infatti più della metà di tutte le entrate fiscali. La tassazione progressiva sul lavoro – aggiunge la Commissione – è una componente importante della redistribuzione del reddito e garantisce le entrate per finanziare importanti servizi pubblici e mitigare alcune disuguaglianze sociali.



Gettito fiscale dell'Unione a 27 in termini di base imponibile, espressa in percentuale del totale della tassazione. La frazione celeste rappresenta le tasse sul consumo, quella viola la tassazione del lavoro e quella blu la tassazione del capitale. Fonte: [Commissione europea](#).

Nella citata Comunicazione "Tassazione delle imprese per il XXI secolo" ([COM\(2021\) 251](#)) la Commissione europea esprime l'esigenza di un quadro fiscale "solido, efficiente ed equo", che soddisfi le esigenze di finanziamento pubblico sostenendo al contempo la ripresa post pandemica e la transizione ecologica e digitale. In particolare, si argomenta che l'agenda fiscale generale dell'UE dovrà basarsi su un *mix* equilibrato di entrate fiscali nel contesto di un regime incardinato su principi di equità, efficienza e semplicità. Al fine di realizzare tale visione, si individuano due priorità:

- 1) consentire una crescita equa e sostenibile sostenendo le politiche di più ampio respiro lanciate dall'Unione ed agevolando la duplice transizione, verde e digitale;
- 2) garantire una tassazione efficace, in termini di riscossione - essenziale per finanziare servizi pubblici di qualità e presupposto per un'equa ripartizione del carico fiscale tra i contribuenti - ma anche di composizione del sistema fiscale. Si prevede che il futuro *mix* fiscale sarà influenzato da fenomeni quali il cambiamento climatico e la trasformazione digitale del mercato del lavoro e dovrà essere caratterizzato, tra l'altro, da: la riduzione del carico fiscale sul lavoro per sostenere l'occupazione; l'adozione di misure tese a limitare l'uso inefficiente delle aliquote IVA ridotte e delle esenzioni; il potenziamento di tasse comportamentali (sulle quali vedi *infra*); la tassazione equa e efficace dei redditi da capitale, privati e societari;

l'adozione di misure di semplificazione; il possibile ricorso a imposte ricorrenti sui beni immobili.

I medesimi concetti vengono approfonditi ed aggiornati all'interno del già citato [rapporto annuale sulla tassazione 2023](#). Tra le **crisi** che hanno coinvolto l'UE e che sono potenzialmente in grado di influire sul sistema fiscale si fa riferimento anche all'aggressione russa nei confronti dell'**Ucraina**, che ha determinato un innalzamento dei livelli di **inflazione** e **costi crescenti di energia**.

Il rapporto fornisce dettagli sull'impatto potenziale sui bilanci pubblici dell'**inflazione** e alla possibile distorsione dei sistemi fiscali che ne può derivare. Questi possono essere determinati da: il mancato adeguamento dei parametri fiscali, dei tempi e delle definizioni nominali della base imponibile, che può minare la neutralità del sistema; il carico reale effettivo, passibile di modifica quando i parametri nominali non sono adattati alle variazioni dei valori reali; la tempistica dei pagamenti e dei rimborsi se determinano una differenza tra i valori fiscali nominali e reali; l'impatto differenziale dell'inflazione sui diversi tipi di imposte, che può modificare l'importanza relativa delle diverse imposte.

La Commissione europea analizza quindi le seguenti **macro-tendenze**, in grado di influire e influenzare i sistemi fiscali:

- 1) i **cambiamenti demografici**, con l'**invecchiamento** progressivo della popolazione e il suo prevedibile **declino** dopo il 2030. In quest'ottica, la dipendenza dalla tassazione sul lavoro per generare entrate richiede un **cambiamento politico**. In assenza di questo, a parità di condizioni, il calo della popolazione in età lavorativa ridurrà significativamente le entrate fiscali e metterà a rischio la sostenibilità dei sistemi pensionistici e sanitari e, più in generale, dello Stato sociale;
- 2) il **progresso tecnologico**, che ha permesso una crescente **automazione**, a sua volta in grado di mettere in pericolo il gettito derivante dalla tassazione del lavoro. La **digitalizzazione**, dal canto suo, ha prodotto nuovi sviluppi, opportunità e sfide. Tra questi si citano *big data*, in grado tra l'altro di migliorare l'efficienza delle procedure fiscali, e i *crypto asset*, la cui tassazione è oggetto di dibattito. La **globalizzazione**, oltre ad avere facilitato pratiche di pianificazione fiscale aggressiva (vedi *infra*), ha da un lato incrementato l'accesso dei lavoratori ai mercati internazionali, dall'altro – in virtù dell'integrazione economica – aumentato gli effetti della politica fiscale di un paese sugli altri Stati;
- 3) le **diseguaglianze**. Se da un lato la globalizzazione e il progresso tecnologico hanno portato a progressi significativi e aumentato la ricchezza complessiva a livello globale, dall'altro hanno determinato crescenti disparità tra gli individui più ricchi e quelli più poveri, con un'**incidenza maggiore all'interno di gruppi specifici**. Le donne, ad esempio, ne sono coinvolte in materia sproporzionata;
- 4) il **cambiamento climatico** e il **degrado ambientale**. Come noto, il [Green Deal europeo](#) mira a garantire zero emissioni nette di gas serra entro il 2050

attraverso una transizione giusta e inclusiva, con una crescita economica separata dall'uso delle risorse. In tale contesto la tassazione può assumere rilievo quale elemento in grado di influenzare i comportamenti dei consumatori (vedi *infra*).

Si individuano infine i **principi** che dovrebbero essere posti a fondamento dei sistemi fiscali al fine di stabilizzarne il gettito:

- 1) **equità**, anche in termini globali. Si argomenta infatti che il sistema internazionale di tassazione debba andare a beneficio sia dei Paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo;
- 2) **efficienza e semplicità**, con la minimizzazione di costi amministrativi, l'automazione dei processi e la semplificazione delle procedure. Sarebbe così, tra l'altro, migliorata la trasparenza ed aumentata la percezione di equità. Si mette in luce per contro l'importanza di evitare lacune di sistema, tali da facilitare l'elusione fiscale o altre forme di non conformità;
- 3) **stabilità del gettito**. Tale esigenza è particolarmente rilevante a fronte dei significativi cambiamenti in atto, che potrebbero rendere necessario cercare nuove fonti di introito o adattare la progettazione dei sistemi fiscali. Identificare e affrontare strategicamente questi cambiamenti sarà fondamentale affinché i sistemi fiscali continuino a garantire la sostenibilità e la stabilità necessarie.

Già nella [prima edizione del simposio](#) aveva avuto luogo un confronto sulla necessità di ripensare la tassazione alla luce delle sfide strutturali di lungo termine che interessano l'economia e la società europea. Nelle conclusioni finali è stato enfatizzato il rapporto tra Stato, tassazione e fiducia e si è cercato di elaborare priorità e gerarchie di impegni da assolvere così da individuare il giusto modo di allocare le risorse disponibili. Si è affermato che il sistema di tassazione europeo deve tenere conto di realtà quali la digitalizzazione e il rispetto degli obblighi legati alla transizione ecologica, elementi cardine di numerosi impegni internazionali assunti dagli Stati membri e da considerare per la previsione di scenari futuri. Si è messo in luce che gli strumenti organizzati dai singoli Membri dell'UE, così come il più collettivo sistema di tassazione europea, appaiono oggi adeguati a rispondere alle nuove sfide e agli scenari futuri. Ciò che deve essere considerato è la scala gerarchica degli obiettivi, al fine di organizzare un sistema di tassazione che possa essere efficiente e in grado di rispondere concretamente ai bisogni dei cittadini.

## *Panel 2*

### *Processo decisionale sulla tassazione - collegare il livello nazionale, unionale e internazionale*

Si è già messo in luce come il potere di imporre, riscuotere o revocare imposte rappresenti un elemento essenziale del rapporto che lega il cittadino allo Stato. Da ciò deriva la **riluttanza** degli Stati nazionali **a rinunciare alla propria sovranità in materia fiscale** delegando la potestà impositiva a organismi sovranazionali, che si tratti delle istituzioni dell'Unione o di altre organizzazioni internazionali, a vocazione universale o regionale.

Il presente paragrafo ricostruisce brevemente il processo decisionale di adozione di norme fiscali al livello nazionale (normativa di rango costituzionale), nell'Unione europea e nei due principali consessi internazionali (OCSE-G20 e Nazioni Unite) attualmente impegnati in riflessioni sui modelli di tassazione.

#### *Livello nazionale*

L'[articolo 23](#) della Costituzione italiana contiene una **riserva di legge** in materia tributaria (“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”). Si tratta di una riserva di legge **relativa**, in virtù della quale le scelte di politica tributaria sono riservate al legislatore ordinario e, dunque, sottratte al potere discrezionale dell'esecutivo.

Ulteriori disposizioni di carattere generale in materia di tassazione si rinvencono nel cosiddetto “**Statuto del contribuente**” ([legge 27 luglio 2000, n.212](#)), che stabilisce tra l'altro il divieto di retroattività delle leggi tributarie (articolo 3) e il divieto di disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi o prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti (articolo 4).

#### *Livello unionale*

Al livello dell'**ordinamento unionale**, come già evidenziato, diversi articoli del [TFUE](#) sono stati utilizzati quale base giuridica per l'adozione di strumenti giuridici in materia di tassazione. Questi hanno in comune il necessario ricorso a una **procedura legislativa speciale**, in cui il Consiglio dell'Unione europea deve esprimersi all'unanimità mentre al PE è lasciato un ruolo consultivo:

- 1) articolo 113 (armonizzazione delle legislazioni su imposte sulla cifra d'affari, imposte di consumo e altre **imposte indirette**). Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del PE e del Comitato economico e sociale. Questa possibilità è peraltro limitata alla “misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza”;
- 2) articolo 114, par 2. Le misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri aventi per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del **mercato interno** in materia fiscale sono escluse dall'applicazione della procedura legislativa ordinaria;

- 3) articolo 115 (**imposte dirette**). Per l'adozione di “**direttive** volte al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno”, il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del PE e del Comitato economico e sociale.

Si ricorda che la [procedura legislativa ordinaria](#) vede il Consiglio dell'Unione europea ed il PE agire, su un piano paritario, in qualità di co-legislatori. L'adozione di un atto legislativo può avere luogo in prima o in seconda lettura. In caso di mancato accordo è convocato un comitato di legislazione.

E' sempre possibile evitare il ricorso ad una procedura legislativa speciale mediante l'attivazione di una [clausola passerella](#). Infatti l'articolo 48, par. 7, c. 2, del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE) prevede che il Consiglio europeo possa decidere che l'adozione di atti, normalmente sottoposti a procedura legislativa speciale, possa invece avere luogo tramite la procedura ordinaria. Sarebbe necessaria a tal fine una delibera all'unanimità del Consiglio europeo previa approvazione del PE, che si pronuncia a maggioranza dei propri componenti (articolo 48, par. 7, c. 4).

Si evidenzia che ai sensi dell'articolo 48, par. 7, c. 3, le iniziative prese dal Consiglio europeo per attivare una clausola passerella devono essere trasmesse ai **Parlamenti nazionali** degli Stati membri, i quali dispongono di un periodo di sei mesi per formalizzare la propria eventuale **opposizione**. Solo in assenza di opposizione la decisione potrebbe essere approvata.

In relazione a questioni fiscali è inoltre possibile instaurare **cooperazioni rafforzate** (articolo 20 del Trattato sull'Unione europea e articoli da 326 a 334 TFUE).

La [cooperazione rafforzata](#) è una procedura che permette a un minimo di nove Stati membri di instaurare un'integrazione avanzata, o una cooperazione in un ambito specifico, all'interno dell'Unione europea qualora risulti evidente che l'UE nel suo insieme non sia in grado di conseguire gli obiettivi di tale cooperazione entro un termine ragionevole. La relativa autorizzazione è concessa dal Consiglio in ultima istanza, su proposta della Commissione europea e previa approvazione da parte del PE. Si evidenzia che a tale possibilità si è fatto riferimento anche nella [prima edizione del Simposio](#).

Da alcuni anni è peraltro in corso un **dibattito sul superamento della regola dell'unanimità** per l'adozione di atti giuridici nel settore della tassazione. La stessa [Commissione europea](#) ha infatti espresso l'opinione che il mantenimento dell'unanimità per tutte le decisioni fiscali potrebbe rendere impossibile il raggiungimento del coordinamento fiscale necessario al mercato unico. Per questo motivo ha proposto - sin dai lavori della Conferenza intergovernativa su un Trattato costituzionale per l'Europa che si sono svolti tra il 2003 e il 2004 - l'introduzione del principio di **votazione a maggioranza qualificata**.

Il voto a maggioranza qualificata implica che una legge europea venga adottata non appena viene raggiunta una determinata soglia di voti nel Consiglio dei ministri. Il voto

espresso viene ponderato sulla base della popolazione di uno Stato membro e corretto a favore dei paesi meno popolati, come descritto in dettaglio sul [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#).

Anche in sede di [Conferenza sul futuro dell'Europa](#) è stata affrontata la questione del procedimento decisionale in materia di tassazione, senza peraltro elaborare una posizione unitaria: sono state infatti espresse posizioni favorevoli sia al passaggio alla maggioranza qualificata sia al mantenimento dello *status quo*<sup>14</sup>.

La [Conferenza sul futuro dell'Europa](#) è stata lanciata nel marzo 2021 come iniziativa comune di PE, Consiglio Commissione europea per ascoltare la voce degli Europei e consentire loro di esprimersi sul futuro dell'UE attraverso una serie di discussioni e dibattiti guidati dai cittadini. Gli esiti sono contenuti in una [relazione finale](#), a cui [Consiglio](#), [Commissione](#) e [PE](#) stanno, ciascuno nel proprio ambito, dando seguito.

Da ultimo, nella relazione del [gruppo di lavoro franco-tedesco sulla riforma istituzionale nell'Unione europea](#) divulgato a ottobre 2023, la materia della tassazione è enumerata tra quelle in cui si auspica un **passaggio dalla regola dell'unanimità a quella della maggioranza qualificata**. Si rileva infatti la crescente difficoltà di operare nei settori in cui è richiesta l'unanimità e si preconizza che l'ingresso di ulteriori, potenziali detentori di *veto*, aggraverà la situazione con ogni ulteriore allargamento dell'Unione. L'ampliamento delle possibilità di decidere a maggioranza qualificata e il coinvolgimento del Parlamento, per assicurare la legittimità democratica, sarebbero dunque strumentali a prevenire blocchi istituzionali.

#### *Livello internazionale*

In materia tributaria il diritto internazionale è **tradizionalmente di natura convenzionale** e prende la forma di **trattati internazionali** che regolano i rapporti tra Stati in ordine all'esercizio della potestà impositiva di situazioni che ricadono al contempo nei diversi ordinamenti statali. Particolare importanza assumono, ad esempio, le convenzioni dirette ad evitare la doppia imposizione fiscale dello stesso reddito. Per trovare applicazione all'interno dell'ordinamento nazionale, queste devono di regola esservi introdotti tramite lo strumento della **ratifica**.

Accanto a tali strumenti pattizi, però, negli ultimi decenni si è sviluppata un'**attività multilaterale finalizzata al coordinamento dei sistemi fiscali nazionali**. Si tratta del tentativo di dare una risposta alla **dimensione** sempre più **transnazionale** della tassazione: in virtù dell'intensificarsi degli scambi internazionali si sono diffuse infatti, soprattutto ad opera delle grandi imprese multinazionali, **strategie di natura fiscale** - sempre più complesse e sofisticate - per erodere la base imponibile e traslare profitti da Paesi ad alta tassazione a paesi con tassazione nulla o ridotta.

Tale attività, condotta all'interno di diversi **consessi internazionali**, è basata sull'**unanime consenso** dei partecipanti.

---

<sup>14</sup> Si veda, per maggiori dettagli, il [rapporto conclusivo del Gruppo di lavoro](#) "Governance economica".

Sin dal 2013 è operativo il [quadro inclusivo OCSE/G20](#) sull'erosione della base fiscale e la traslazione dei profitti (BEPS, acronimo inglese per *Base erosion and profit shifting*)<sup>15</sup>. All'interno del quadro [più di 135 Stati e giurisdizioni](#) hanno collaborato per l'attuazione di [15 misure](#) per affrontare l'evasione fiscale, migliorare la coerenza delle norme fiscali internazionali e garantire un contesto fiscale più trasparente. Il [sito Internet dell'OCSE](#) specifica che tutti i componenti del Quadro Inclusivo partecipano "su un **livello di parità**", pur se guidati da un [gruppo direttivo](#). Le decisioni vi vengono adottate "**per consenso**", ovvero all'**unanimità**, formula che rispetta la sovranità di ogni Stato<sup>16</sup>.

Un rapporto del Segretariato generale delle Nazioni Unite del luglio 2023 ([documento A/78/235, vedi oltre](#))<sup>17</sup> segnala peraltro che il processo decisionale adottato non permetterebbe la piena partecipazione di piccoli Stati con amministrazioni fiscali di entità limitata. Poiché infatti il consenso si intende acquisito in caso di mancata opposizione a una proposta, "si ritiene che abbia espresso il proprio consenso (anche) un paese che non riesce a tenere il passo con il ritmo dei lavori e non esprime mai un parere su una proposta".

A partire da gennaio 2023 una riflessione è in corso anche al livello di **Assemblea generale delle Nazioni Unite**.

Con la [risoluzione 77/244 si è deciso di](#) avviare **discussioni intergovernative** sulle modalità per rafforzare l'inclusività e l'efficacia della cooperazione fiscale internazionale. A tal fine sarà valutata l'opzione di sviluppare **un quadro o uno strumento di cooperazione fiscale internazionale**, che tenga pienamente conto degli accordi internazionali e multilaterali esistenti (par. 2). A tal fine si è richiesto al Segretario generale di elaborare una relazione che analizzi tutti i rilevanti strumenti internazionali (par. 3).

Tale relazione (sopra citato [documento A/78/235](#)) è stata pubblicata a luglio 2023 e raccomanda un **rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite** nella definizione delle norme fiscali e nella definizione delle regole, tenendo pienamente conto degli accordi multilaterali e internazionali esistenti. Sono state individuate tre possibili **opzioni** da percorrere:

- 1) una **convenzione multilaterale** sulla tassazione;
- 2) una **convenzione quadro** sulla cooperazione fiscale internazionale;
- 3) un **quadro per la cooperazione fiscale** internazionale.

---

<sup>15</sup> Per dettagli sul contenuto del relativo accordo si rinvia al paragrafo dedicato.

<sup>16</sup> Un rapporto informativo dell'OCSE, disponibile in [lingua francese](#), specifica che il processo decisionale si basa su una struttura a due livelli: il primo è composto da esperti tecnici nazionali all'interno di un gruppo di lavoro, il secondo da alti funzionari nazionali.

<sup>17</sup> "Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations", luglio 2023, [documento A/78/235](#), par. 44.

### Panel 3

#### *Oltre l'accordo internazionale: come migliorare ulteriormente il quadro delle imposte sulle società all'interno del mercato unico*

Come ricostruito in uno studio del Parlamento europeo<sup>18</sup>, da vari decenni sono state oggetto di confronto in seno alle istituzioni europee proposte relative all'armonizzazione delle imposte sulle società senza che siano stati raggiunti risultati concreti.

L'evoluzione dell'economia internazionale e del mercato ha però creato le condizioni favorevoli per un **intervento sopranazionale** sulla materia, a seguito di un lungo dibattito e confronto derivante dalla **natura anacronistica dell'impostazione tradizionale del sistema internazionale di tassazione**.



Gettito derivante dalla tassazione del reddito delle imprese tra gli anni 2008 – 2021, espresso in percentuale del PIL. Fonte: [Commissione europea](#).

Infatti le norme fiscali internazionali vigenti risalgono all'inizio del XX secolo. I diritti di imposizione sono prevalentemente fondati sulla circostanza della **presenza fisica delle imprese** in un determinato Stato. La globalizzazione, la digitalizzazione e l'uso intensificato di risorse immateriali hanno però cambiato sostanzialmente il modo in cui le aziende stesse operano: è pratica comune che esse si registrino in un paese ma svolgano gran parte delle loro attività in un altro. Al contempo, la digitalizzazione avanzata ha creato nuove possibilità per manipolare i principi esistenti attraverso regimi di pianificazione fiscale<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Si veda, per maggiori dettagli, la documentazione del Parlamento europeo "[Imposizione diretta: imposte sulle persone fisiche e sulle società](#)", Note tematiche sull'Unione europea, aprile 2023.

<sup>19</sup> Si veda, in proposito, anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2021 sulla tassazione del digitale: i negoziati OCSE, la residenza fiscale delle imprese digitali e una possibile imposta europea sui servizi digitali ([2021/2010\(INI\)](#)).

A tale situazione ha cercato di rispondere la “**soluzione a due pilastri**” elaborata dal **processo quadro inclusivo dell’OCSE/Gruppo dei 20** (sul quale si veda *infra*), che mira ad affrontare i problemi legati alla tassazione dell’economia digitalizzata e globalizzata e a limitare la concorrenza fiscale dannosa<sup>20</sup>.

In estrema sintesi, lo **scopo del Primo Pilastro** è garantire una **più equa distribuzione degli utili e dei diritti di tassazione tra i paesi rispetto alle grandi multinazionali**, considerate le vincitrici della globalizzazione. Il **secondo pilastro** stabilisce invece una limitazione, concordata multilateralmente, alla concorrenza fiscale, tassando le multinazionali fino all’**aliquota effettiva minima globale concordata del 15 per cento**. In questo modo, le giurisdizioni potranno proteggere la propria base imponibile e limitare eventuali trasferimenti significativi di utili.

Più in dettaglio, il **primo pilastro** propone la **riallocazione di una quota dei diritti fiscali derivanti dalle multinazionali** grandi e redditizie verso **giurisdizioni di mercato** allo scopo di garantire una più equa distribuzione degli utili e dei diritti di tassazione tra i paesi. Si tratta del **luogo di imposizione in cui è creato il valore e dove sono ubicati i clienti**, indipendentemente dalla presenza fisica nel paese. Sono in corso i lavori per la definizione di una **convenzione multilaterale** che contenga , il cui [testo](#) è stato divulgato dall’OCSE l’**11 ottobre 2023**.

In questo contesto, ed in attesa della firma della Convenzione, il 22 dicembre 2021 la Commissione aveva proposto – all’interno del [pacchetto "la prossima generazione di risorse proprie dell’UE"](#) – una **risorsa propria** dell’Unione basata sulla quota degli utili residui delle multinazionali che saranno riassegnati agli Stati membri dell’UE in base all’accordo OCSE/G20 sulla riassegnazione dei diritti di imposizione ("Pillar One", [COM\(2021\) 570](#)). La proposta è [ancora pendente](#) anche in virtù della mancata firma della Convenzione internazionale sul primo pilastro. Per questo motivo nel giugno 2023 la Commissione – con la volontà di ribadire il proprio impegno all’attuazione del primo pilastro anche in assenza della firma della sopra citata Convenzione – ha proposto l’istituzione di una **risorsa propria basata su dati statistici** (proposte [COM\(2023\) 331](#) e [COM\(2023\) 332](#)). Non si tratterebbe, argomenta la Commissione, di un’imposta sulle società e non aumenterebbe i costi di conformità per le imprese. Si tratterebbe invece di un **contributo nazionale calcolato sulla base di un indicatore armonizzato** che determina approssimativamente gli utili delle imprese: il **risultato lordo di gestione**. Secondo calcoli della CE, le entrate previste ammonterebbero in media a circa 16 miliardi all’anno<sup>21</sup>.

Il **secondo pilastro** stabilisce una limitazione - concordata a livello multilaterale - alla concorrenza fiscale, tassando le multinazionali fino all’**aliquota fiscale effettiva minima globale concordata, pari al 15 per cento**. In questo modo, le giurisdizioni potranno proteggere la propria base imponibile e limitare eventuali trasferimenti significativi di utili.

---

<sup>20</sup> Si veda anche la Nota breve del Servizio studi del Senato della Repubblica: L'accordo di massima in materia fiscale OCSE/G20, [n. 312](#), luglio 2021.

<sup>21</sup> Si veda anche la Comunicazione “Un pacchetto adeguato per la prossima generazione di risorse proprie”, [COM\(2023\) 330](#) del 20 giugno 2023.

Proprio in attuazione del secondo pilastro è stata approvata la [direttiva \(UE\) 2022/2523](#) del Consiglio, del 15 dicembre 2022, intesa a garantire nell'Unione un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala. La [direttiva pilastro 2](#) stabilisce norme che garantiscono un **livello minimo di tassazione pari al 15 per cento per le grandi imprese multinazionali e le grandi società nazionali**. Si applica ai gruppi di multinazionali e ai gruppi nazionali di grandi dimensioni che realizzano un fatturato annuo combinato di gruppo di almeno 750 milioni di euro sulla base del bilancio consolidato. Se una società opera in un paese con un'aliquota fiscale inferiore a quella minima stabilita dalla direttiva, gli Stati membri in cui ha sede potranno applicare un'**imposta integrativa** su una parte degli utili realizzati nei paesi a basso reddito. In aggiunta, la Direttiva Pilastro 2 consente anche agli Stati membri di introdurre un'**imposta integrativa nazionale qualificata** per riscuotere le entrate fiscali aggiuntive dovute dal gruppo multinazionale rispetto alle entità costitutive a bassa tassazione situate in il loro territorio.

Nella ricostruzione della [Commissione europea](#), l'**attuazione dei due pilastri** permetterà che parte dei diritti fiscali siano spostati nel Paese in cui si trovano i clienti e che sia posto un limite all'eccessiva concorrenza fiscale tra giurisdizioni. Si prevede un **impatto significativo sul gettito degli Stati membri** dall'attuazione di entrambi i pilastri: in termini di entrate aggiuntive, è stato calcolato che saranno generati tra 6,6 e 23,6 miliardi di euro nell'ambito del pilastro 1; 208 miliardi di euro - ovvero il 9 per cento del gettito fiscale globale sulle società - nell'ambito del pilastro 2.

Si segnala che il 12 settembre 2023 la Commissione europea ha presentato proposte – preannunciate nella già citata Comunicazione “Tassazione delle imprese per il XXI secolo” ([COM\(2021\) 251](#)) – per creare un **quadro per l'imposizione dei redditi delle imprese in Europa (BEFIT)**.

Si tratta di tre proposte di direttiva del Consiglio: su un quadro per la tassazione dei redditi delle imprese in Europa ([COM\(2023\) 532](#)), su uno specifico sistema fiscale per le micro, piccole e medie imprese ([COM\(2023\) 528](#)) e sui prezzi di trasferimento (*transfer pricing*, [COM\(2023\) 529](#))<sup>22</sup>. Per maggiori dettagli, si rinvia alla scheda relativa al Panel 4.

Con specifico riferimento alla tassazione delle imprese multinazionali, le novità più rilevanti riguardano:

- 1) **regole comuni per calcolare la base imponibile a livello di entità**. Tutte le società appartenenti allo stesso gruppo calcoleranno la propria base imponibile in conformità con un insieme comune di rettifiche fiscali nei propri rendiconti contabili finanziari;
- 2) **aggregazione della base imponibile a livello di gruppo UE**. Le basi imponibili di tutti i membri del gruppo saranno aggregate in un'unica base imponibile. Ciò comporterà una riduzione delle perdite transfrontaliere in quanto le perdite verranno automaticamente compensate con i profitti

---

<sup>22</sup> Al momento di pubblicazione del presente Dossier le relative proposte non erano ancora state tradotte in italiano ed erano disponibili sul [portale Eurlex](#) solo in lingua inglese.

transfrontalieri, nonché una maggiore certezza fiscale nel rispetto dei prezzi di trasferimento;

- 3) **ripartizione della base imponibile aggregata.** Utilizzando una formula di ripartizione transitoria, ciascun membro del gruppo BEFIT avrà una percentuale della base imponibile aggregata calcolata sulla base della media dei risultati imponibili dei tre anni fiscali precedenti.

Le nuove norme saranno obbligatorie per i gruppi che operano nell'UE con un **fatturato annuo combinato di almeno 750 milioni di euro** e in cui l'entità controllante detiene, direttamente o indirettamente, almeno il 75 per cento dei diritti di proprietà o dei diritti che danno diritto a un profitto. Per i gruppi con sede in paesi terzi, i membri del gruppo UE dovrebbero aver raccolto almeno 50 milioni di euro di entrate annuali combinate in almeno due degli ultimi quattro anni fiscali o almeno il 5 per cento delle entrate totali del gruppo. Inoltre, le regole saranno facoltative per i **gruppi più piccoli**, che potranno scegliere di aderire purché redigano bilanci consolidati. La Commissione ritiene che questo campo di applicazione facoltativo potrebbe essere di particolare interesse per i gruppi di PMI che operano a livello transfrontaliero, che potrebbero avere meno risorse da dedicare alla conformità con molteplici, divergenti sistemi nazionali di imposta sulle società.

Con la presentazione di queste nuove proposte la Commissione europea ha ritirato quelle, risalenti al 2016, relative a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (COM(2016) 683) e a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (COM(2016) 685)<sup>23</sup>. La circostanza che su di esse non sia stato possibile raggiungere un consenso conferma la difficoltà di deliberare sullo specifico tema della tassazione delle società.

Si segnala infine che, al livello UE, è operativo dal 1997 il **Codice di condotta**. Si tratta di uno **strumento intergovernativo, giuridicamente non vincolante**, utilizzato principalmente per identificare e valutare **misure fiscali preferenziali** (vale a dire misure che prevedono un livello di tassazione inferiore a quello applicabile in generale) potenzialmente dannose. E' basato su notifiche degli Stati membri. La Commissione europea ha calcolato che negli ultimi 25 anni siano state esaminate 400 misure, un quarto delle quali sono state ritenute "dannose"<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Le due proposte del 2016 erano illustrate nel Dossier della XVII Legislatura del Servizio studi del Senato della Repubblica "[Base imponibile comune per l'imposta sulle società: proposte CCTB e CCCTB](#)", gennaio 2017.

<sup>24</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al citato [rapporto annuale sulla tassazione 2023](#).

## *Panel 4*

### *Competitività e equità: quale ruolo può giocare la tassazione?*

Sulla scia di quanto delineato dal [piano d'azione](#) per una fiscalità equa e semplice e dalla [strategia](#) per la “Tassazione delle imprese per il XXI secolo”, presentati dalla Commissione europea rispettivamente nel luglio 2020 e nel maggio 2021, **le Istituzioni europee si stanno occupando di alcune grandi questioni in materia di tassazione** che sono di particolare rilevanza per il presente e il futuro delle società e delle economie europee.

Si veda anche la più volte citata [relazione annuale in materia di tassazione](#) 2023 pubblicata - in lingua inglese - dalla Commissione europea lo scorso giugno.

**L'obiettivo** dichiarato della Commissione è quello di costruire un **quadro fiscale dell'Unione europea** solido, efficiente ed **equo**, capace di soddisfare le esigenze di finanziamento pubblico e sostenere al contempo la ripresa economica e la transizione ecologica e digitale, attraverso la creazione di un **ambiente favorevole alla crescita** a lungo termine, **agli investimenti** equi e sostenibili e in grado di creare posti di lavoro.

La Commissione ritiene **l'equità fiscale una priorità assoluta**, in quanto strumento per proteggere le entrate pubbliche, con un ruolo importante nel breve periodo per la ripresa economica dell'UE e, nel lungo periodo, per la sua prosperità. Allo stesso tempo, promuovere l'equità fiscale significa **intensificare la lotta contro gli abusi fiscali, riducendo la concorrenza fiscale sleale e aumentando la trasparenza fiscale**.

Parallelamente, anche per **favorire una crescita** a lungo termine equa e sostenibile, sostenendo le politiche di più ampio respiro lanciate dall'Unione europea negli ultimi anni, in particolare la duplice transizione, verde e digitale, è necessario **semplificare le norme e le procedure fiscali per migliorare il contesto in cui operano le imprese** in tutta l'UE, anche mediante la rimozione di ostacoli fiscali e oneri amministrativi a carico dei contribuenti in molti settori, in modo che sia più facile per le imprese prosperare e crescere nel mercato unico.

La Commissione, inoltre, prevede che il **futuro mix fiscale** europeo sarà influenzato da importanti fenomeni in atto, quali il [cambiamento demografico, la digitalizzazione, la globalizzazione e il cambiamento climatico](#) e dovrà essere caratterizzato, tra l'altro, da: riduzione del carico fiscale sul lavoro per sostenere l'occupazione; adozione di misure tese a limitare l'uso inefficiente delle aliquote IVA ridotte e delle esenzioni; potenziamento di tasse comportamentali (ambientali e sanitarie); tassazione equa e efficace dei redditi da capitale, privati e societari; adozione di misure di semplificazione; possibile ricorso a imposte ricorrenti sui beni immobili.

## *Tassazione delle imprese*

In particolare, l'UE si sta confrontando con **due questioni-chiave**, tra loro strettamente connesse: per un verso, l'esistenza, al suo interno, di **una concorrenza fiscale** che rischia di diventare **dannosa per quanto concerne la tassazione dei redditi di capitali e di imprese** e, per altro verso, la necessità di introdurre un sistema equo di tassazione effettiva della **cd. economia digitale** alla luce del fatto che le maggiori imprese multinazionali del *web* hanno spesso sede legale al di fuori dall'Unione europea e che vi è difficoltà ad applicare nei loro confronti i principi ordinari della tassazione su base territoriale.

## *Riforma del quadro internazionale*

L'8 ottobre 2021 è stato raggiunto un importante **accordo in sede OCSE/G20** su una **soluzione a due pilastri** per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla **digitalizzazione** dell'economia, di cui si è dato conto in un'altra sessione del Dossier e che qui si riassume brevemente

Il **primo pilastro** intende garantire una **più equa distribuzione dei profitti** e dei diritti di tassazione fra i Paesi in cui operano le **grandi imprese multinazionali**, incluse le grandi aziende digitali, ripartendo il diritto di tassazione tra i Paesi in cui esse svolgono attività commerciali e realizzano profitti, indipendentemente dal fatto che vi abbiano o meno una presenza fisica.

Il nuovo regime si applicherà alle **grandi imprese multinazionali** (escluse quelle che operano nel settore estrattivo e nel settore finanziario regolamentato) aventi un **fatturato globale superiore a 20 miliardi di euro** e **redditività** (rapporto utili ante tassazione-ricavi) **superiore al 10%**. In pratica, **il 25% dei profitti oltre il margine del 10%** verranno **riattribuiti** ai Paesi dove le grandi multinazionali vendono i loro prodotti e forniscono i loro servizi, indipendentemente dalla presenza fisica nel territorio, e potranno essere tassati dai paesi stessi.

Il **secondo pilastro** cerca di contrastare il *dumping* fiscale, ossia lo spostamento dei profitti laddove le aliquote fiscali sono più basse o inesistenti, attraverso l'introduzione di un'**aliquota minima globale** (*global minimum tax*) pari al **15%** sulle società multinazionali, comprese quelle che operano nell'economia digitale, con **ricavi superiori a 750 milioni di euro l'anno**.

L'Unione europea ha già adottato una **direttiva** che ricalca l'accordo sul secondo pilastro e **determina** pertanto le **modalità tramite le quali i principi dell'aliquota fiscale effettiva del 15% saranno applicati nell'UE** a qualsiasi grande gruppo, multinazionale (come nell'intesa) ma anche nazionale, presente in uno Stato membro, che abbia un fatturato consolidato di almeno 750 milioni di euro.

*Imprese in Europa: il quadro per l'imposizione dei redditi delle imprese in Europa (BEFIT)*

Lo scorso 12 settembre la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) del Consiglio (ancora non tradotta in italiano) che propone una **soluzione globale per la tassazione delle imprese nell'UE**.

L'iniziativa mira a introdurre un **insieme comune di norme per determinare la base imponibile dei gruppi di società**. Ciò, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe ridurre i costi di conformità per le grandi imprese che operano in più di uno Stato membro e rendere più semplice per le autorità fiscali nazionali determinare quali imposte siano giustamente dovute.

Più in dettaglio, la proposta si basa sul citato accordo fiscale internazionale dell'OCSE/G20 su un livello minimo di tassazione globale e sulla direttiva del secondo pilastro adottata alla fine del 2022. Le nuove regole saranno **obbligatorie per i gruppi che operano nell'UE con un fatturato annuo combinato di almeno 750 milioni di euro** e dove l'entità controllante detiene almeno il 75% dei diritti di proprietà o dei diritti che danno diritto agli utili. Le regole saranno invece discrezionali per i gruppi più piccoli, che potranno scegliere di aderire purché redigano bilanci consolidati. Ciò, sostiene la Commissione, potrebbe essere di particolare interesse per le PMI.

Oltre al pacchetto IVA digitale, di cui si è dato conto in un'altra sessione del presente dossier, sono da segnalare anche altre due importanti iniziative legislative in corso di negoziato a livello UE, ossia:

- [una proposta di direttiva](#) che introduce un **quadro normativo dell'UE per l'esenzione dalle ritenute alla fonte in eccesso sugli investimenti transfrontalieri in titoli** (azioni e obbligazioni negoziate in borsa), al fine di evitare la doppia imposizione e ridurre il rischio di frode o abuso fiscale, volta tra l'altro a sostenere il buon funzionamento dell'Unione dei mercati dei capitali **agevolando gli investimenti transfrontalieri**. La proposta è stata [esaminata](#) dalla XIV Commissione politica dell'UE della Camera dei deputati (qui il [dossier](#)) per i profili di sussidiarietà. Al termine dell'esame la XIV Commissione ha approvato un documento;

- una [proposta di direttiva](#) che stabilisce **norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali (UNSHELL)**. Le società di comodo sono entità che non svolgono attività economiche o svolgono attività economiche minime. A volte possono svolgere funzioni commerciali utili, altre volte possono anche essere utilizzate impropriamente a fini di pianificazione fiscale aggressiva o di evasione fiscale. La proposta della Commissione intende impedire che le società di comodo dell'UE beneficino di vantaggi fiscali.

### *Cooperazione amministrativa sullo scambio di informazioni di natura fiscale*

Uno degli elementi fondamentali della politica fiscale dell'UE è anche la cooperazione amministrativa attraverso lo **scambio di informazioni di natura fiscale tra gli Stati membri**, che contribuisce a garantire un'efficace riscossione delle entrate. La digitalizzazione dell'economia pone sfide complesse anche in questo ambito e, pertanto, recentemente l'Ue ha modificato la **direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale** (cd. DAC) per facilitare in particolare: lo scambio automatico di informazioni sui redditi percepiti dai venditori sulle piattaforme digitali; la comunicazione e lo scambio automatico di informazioni sui proventi delle operazioni in **cripto-attività**; informazioni sui ruling fiscali preventivi per i soggetti privati più facoltosi (ad alto patrimonio netto).