



Documento di seduta

A9-0348/2021

14.12.2021

RELAZIONE

sull'impatto delle riforme fiscali nazionali sull'economia dell'UE
(2021/2074(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Markus Ferber

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	14
INFORMAZIONI SULL'APPROVAZIONE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO	17
VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO.....	18

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'impatto delle riforme fiscali nazionali sull'economia dell'UE (2021/2074(INI))

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli da 110 a 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relativi all'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette,
- visti gli articoli da 114 a 118 TFUE, che contemplano le imposte che hanno un effetto indiretto sull'instaurazione del mercato unico,
- visto il documento della Commissione "Annual Report on Taxation 2021 – Review of taxation policies in the EU Member States" (Relazione annuale in materia di tassazione 2021 – Analisi delle politiche fiscali negli Stati membri dell'UE),
- vista la comunicazione della Commissione del 15 luglio 2020 dal titolo "Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa" (COM(2020)0312),
- vista la comunicazione della Commissione del 18 maggio 2021 dal titolo "Tassazione delle imprese per il XXI secolo" (COM(2021)0251),
- vista la comunicazione della Commissione, del 24 settembre 2020, dal titolo "Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo piano di azione" (COM(2020)0590),
- viste le raccomandazioni specifiche per paese della Commissione pubblicate nel quadro del semestre europeo e le sue valutazioni sui piani per la ripresa e la resilienza presentati dagli Stati membri nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza,
- vista l'indagine della Commissione del 2020 dal titolo "Tax policies in the European Union" (Le politiche fiscali nell'Unione europea),
- viste le conclusioni del Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) del 1° dicembre 1997 sulla politica fiscale – Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti di governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 1° dicembre 1997 su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese - Tassazione del risparmio¹,
- vista la relazione della Commissione, del 29 settembre 2015, sul tema "Riforme fiscali negli Stati membri dell'UE 2015. Sfide di politica fiscale per la crescita economica e la sostenibilità di bilancio",
- vista la panoramica dei regimi fiscali preferenziali degli Stati membri dell'UE esaminati dal gruppo "Codice di condotta" (Tassazione delle imprese) dalla sua creazione nel

¹ GU C 2 del 6.1.1998, pag. 1.

marzo 1998,

- vista la relazione del 21 aprile 2021 dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) dal titolo "Tax Policy Reforms 2021 – Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic" (Riforme delle politiche fiscali 2021 - Edizione speciale sulle politiche fiscali ai tempi della pandemia di COVID-19),
- vista la soluzione a due pilastri per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia concordata dal quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS),
- vista la relazione dell'OCSE del 19 maggio 2020 dal titolo "Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience" (Politiche fiscali e tributarie in risposta alla crisi del coronavirus: rafforzare la fiducia e la resilienza),
- visto il documento programmatico del Fondo monetario internazionale, del 25 maggio 2021, dal titolo "Taxing Multinationals in Europe" (Tassare le multinazionali in Europa),
- vista la sua risoluzione di iniziativa sulla riforma della strategia dell'UE sulle pratiche fiscali dannose (compresa la riforma del gruppo "Codice di condotta"),
- vista la sua risoluzione del 7 ottobre 2021 sulla riforma della strategia dell'UE sulle pratiche fiscali dannose (compresa la riforma del gruppo "Codice di condotta")²,
- vista la sua risoluzione del 16 settembre 2021 sull'attuazione dei requisiti dell'UE in materia di scambio di informazioni fiscali: progressi realizzati, insegnamenti tratti e ostacoli da superare³,
- vista la sua risoluzione del 15 gennaio 2019 sulla parità di genere e le politiche fiscali nell'Unione europea⁴,
- vista la sua risoluzione del 21 ottobre 2021 dal titolo "Pandora Papers: implicazioni per gli sforzi volti a contrastare il riciclaggio di denaro e l'evasione e l'elusione fiscale"⁵,
- vista la relazione dell'osservatorio fiscale dell'UE dal titolo "New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation" (Nuove forme di concorrenza fiscale nell'Unione europea: un'indagine empirica), pubblicata nel novembre 2021,
- vista la direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (direttiva relativa alla cooperazione amministrativa)⁶,

² Testi approvati, P9_TA(2021)0416.

³ Testi approvati, P9_TA(2021)0392.

⁴ GU C 411 del 27.11.2020, pag. 38.

⁵ Testi approvati, P9_TA(2021)0438.

⁶ GU L 64 del 11.3.2011, pag. 1.

- visto l'articolo 54 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A9-0348/2021),
- A. considerando che la questione delle pratiche fiscali dannose è stata discussa nella risoluzione del Parlamento del 7 ottobre 2021 sulla riforma della strategia dell'UE sulle pratiche fiscali dannose (compresa la riforma del gruppo "Codice di condotta") e che sono state presentate proposte di riforma; che gli effetti a breve termine della pandemia di COVID-19 e la trasformazione strutturale a lungo termine dovuta alle tendenze demografiche, alla digitalizzazione e alla transizione verso un modello economico neutro in termini di emissioni di carbonio hanno influenzato le scelte degli Stati membri in relazione alla progettazione delle future politiche fiscali;
- B. considerando che, sebbene la politica fiscale rimanga ampiamente di competenza degli Stati membri, il mercato unico necessita di armonizzazione e coordinamento nella definizione di tale politica al fine di rafforzare l'integrazione del mercato unico e prevenire l'erosione della base imponibile; che le misure nazionali influiscono sulla riscossione delle imposte da parte degli altri Stati membri e possono avere un effetto distorsivo sia sulla concorrenza leale che sugli investimenti;
- C. considerando che la frammentazione della politica fiscale pone diversi ostacoli a cittadini e imprese nel mercato unico, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), tra cui incertezza giuridica, burocrazia, rischio di doppia imposizione e difficoltà nel richiedere i rimborsi d'imposta; che tali ostacoli scoraggiano l'attività economica transfrontaliera e possono causare distorsioni del mercato unico; che la frammentazione della politica fiscale è analogamente fonte di rischi per le autorità tributarie, rischi che si concretizzano ad esempio nella doppia non imposizione e nell'arbitraggio fiscale (come la pianificazione fiscale e le pratiche di elusione fiscale aggressive); che gli Stati membri continuano a perdere gettito fiscale a causa di pratiche fiscali dannose e per lacune fiscali tra le legislazioni degli Stati membri o tra gli Stati membri e i paesi terzi e che, secondo le stime, il gettito perso a causa dell'elusione dell'imposta sulle società varia da 36-37 miliardi di EUR a 160-190 miliardi di EUR all'anno; che la frammentazione della politica fiscale determina un aumento dei costi per l'esecuzione delle misure da parte delle autorità fiscali;
- D. considerando che nell'ambito dell'economia sociale di mercato dell'UE, livelli di tassazione adeguati e leggi fiscali semplici e chiare dovrebbero mirare a essere il meno distorsivi possibile; che politiche fiscali sane dovrebbero sostenere il conseguimento degli obiettivi strategici menzionati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, conducendo a società più eque e sostenibili e migliorando la competitività dell'UE e dei suoi Stati membri; che la ripresa economica e le sfide relative alla crisi climatica, alla transizione ecologica e alla digitalizzazione dell'economia portano con sé cambiamenti molto profondi e la necessità di rivalutare le attuali politiche fiscali; che le misure fiscali non dovrebbero ostacolare le iniziative private che generano crescita economica, rilanciano l'economia dei paesi e promuovono la creazione di posti di lavoro nell'UE;
- E. considerando che sistemi fiscali efficienti sono trasparenti, facili da gestire e generano un gettito fiscale coerente; che riforme fiscali orientate alla crescita spostano la

pressione fiscale sulle imposte sul consumo e sulla proprietà e mirano ad ampliare la base imponibile;

- F. considerando che i motivi per l'introduzione di riforme della politica fiscale nazionale variano da caso a caso, riflettendo le caratteristiche strutturali delle economie degli Stati membri, e possono comprendere motivi come la necessità di rendere l'imposizione fiscale più affidabile e sicura, consentire la crescita economica, aumentare il gettito, migliorare la redistribuzione, stabilire incentivi a livello comportamentale o tenere il passo con i cambiamenti strutturali dell'economia;
- G. considerando che il livello generale di imposizione (inteso come imposte e contributi sociali obbligatori) differisce notevolmente tra gli Stati membri, come dimostra il fatto che nel 2019 il rapporto imposte/PIL variava dal 22,1 % in Irlanda al 46,1 % in Danimarca; che, nell'insieme, la pressione fiscale nell'UE (40,1 %) è più elevata di quella di alcune altre economie avanzate (la media dell'OCSE era del 34,3 % nel 2018); che l'aliquota legale media ponderata dell'imposta sul reddito delle società dei paesi OCSE è diminuita, passando dal 46,52 % nel 1980 al 25,85 % nel 2020 e facendo pertanto segnare un calo del 44 % negli ultimi 40 anni;
- H. considerando che, nel complesso, la composizione delle misure tributarie nell'UE è rimasta in gran parte stabile nel periodo 2004-2019, mentre il livello complessivo delle entrate fiscali è lievemente aumentato; che la composizione delle misure tributarie (proporzioni relative di imposte sul lavoro, sui consumi e sui capitali, ambientali e di altre imposte) varia notevolmente all'interno dell'UE, dove alcuni Stati membri presentano un insieme di misure tributarie più favorevole alla crescita rispetto ad altri;
- I. considerando che la forte concorrenza fiscale nell'UE sembra essere stata una delle principali cause della forte diminuzione delle aliquote delle imposte sulle società che ha portato l'aliquota media delle imposte sulle società in Europa al di sotto dell'aliquota media dei paesi OCSE;
- J. considerando che durante la pandemia molti paesi hanno fatto ricorso a riforme fiscali per sostenere l'economia e che solo un sottoinsieme delle misure adottate era di carattere temporaneo; che tra queste riforme fiscali figuravano misure immediate di sostegno alle imprese e alle famiglie, come rinvii di pagamento, maggiori riporti delle perdite e rimborsi d'imposta accelerati, nonché misure di stimolo orientate alla ripresa;
- K. considerando che nell'ambito del quadro inclusivo sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili del G20/OCSE si è convenuto su una riforma a due pilastri del sistema fiscale internazionale per affrontare le sfide derivanti dalla digitalizzazione dell'economia, tra cui un'aliquota d'imposta minima effettiva sulle società del 15 %;

Osservazioni generali

- 1. ricorda che gli Stati membri sono liberi di decidere le proprie politiche economiche, in particolare quelle fiscali, entro i limiti dei trattati dell'UE e purché il diritto dell'Unione sia recepito e attuato in maniera adeguata, sebbene ciò possa portare a una frammentazione delle politiche in materia di fiscalità e a una disparità di condizioni all'interno dell'Unione; rammenta che ciò consente una concorrenza equa e di limitare le distorsioni del mercato unico dell'UE;

- osserva che il mercato unico dell'UE, caratterizzato dalla libera circolazione dei fattori di produzione e da strette relazioni economiche con i paesi terzi vicini, ha generato grandi scambi, investimenti e flussi finanziari fra gli Stati membri; rileva che tale profonda interdipendenza ha reso le basi imponibili e le aliquote fiscali di ciascun paese maggiormente sensibili a quelle degli altri paesi, accentuando in particolare le ricadute sulle imposte sulle società;

Impatto sulle PMI

- osserva che i costi di adempimento fiscale stimati per le grandi imprese multinazionali rappresentano circa il 2 % delle imposte versate, mentre per le PMI la stima è di circa il 30 % delle imposte versate; ricorda che le imprese europee, in particolare le PMI, sono i principali promotori della crescita economica e della creazione di posti di lavoro; ricorda che alcuni Stati membri hanno messo a punto regimi che comporterebbero una tassazione degli utili generati in un contesto internazionale con un'aliquota inferiore rispetto all'aliquota nominale nazionale, ponendo in tal modo le PMI in una situazione di svantaggio competitivo⁷; osserva altresì che i dati empirici suggeriscono che gli utili delle multinazionali tendono a essere tassati meno rispetto a quelli delle loro omologhe nazionali, riflettendo il trasferimento degli utili da entità soggette a un'imposizione fiscale maggiore a entità soggette a un'imposizione fiscale minore;
- evidenzia che le differenze esistenti tra i regimi fiscali nazionali possono porre ostacoli alle PMI che cercano di operare a livello transfrontaliero; sottolinea che rispetto alle imprese multinazionali le PMI hanno meno risorse da spendere per l'adempimento fiscale e l'ottimizzazione fiscale; rileva che la percentuale di spesa impiegata a fini di adempimento fiscale è più elevata per le PMI che per le imprese multinazionali;
- osserva che l'armonizzazione della base imponibile, tramite soluzioni quali la base imponibile comune per l'imposta sulle società o il quadro di riferimento "Business in Europe: Framework for Income Taxation" (BEFIT) (Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi), potrebbe ridurre i costi di adempimento fiscale per le PMI che operano in più di uno Stato membro; accoglie pertanto con favore la comunicazione della Commissione sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo, che afferma che "la mancanza di un regime comune di tassazione delle imprese nel mercato unico frena la competitività" e "crea uno svantaggio competitivo rispetto ai mercati dei paesi terzi"; ribadisce che tassare gli utili nel luogo in cui avvengono le attività economiche consentirà ai governi di creare condizioni di parità per le loro PMI; sottolinea la necessità di tassare le società utilizzando una formula equa ed efficace per la ripartizione dei diritti impositivi tra i paesi che tenga conto di fattori quali la forza lavoro e i beni materiali; osserva che la pubblicazione della proposta del quadro di riferimento BEFIT da parte della Commissione è prevista soltanto per il 2023; invita la Commissione ad accelerare il processo di adozione ed esorta gli Stati membri a concordare rapidamente una proposta ambiziosa per l'introduzione di un corpus unico di norme dell'UE sulla tassazione delle imprese;
- rileva che il Parlamento europeo, dialogando con esperti, parlamenti nazionali e

⁷ [Comunicato stampa della Commissione del 16 settembre 2019, dal titolo "State aid: Commission opens in-depth investigation into individual "excess profit" tax rulings granted by Belgium to 39 multinational companies"](#).

cittadini, contribuirà all'elaborazione di principi guida prima della presentazione della proposta relativa al BEFIT da parte della Commissione europea, prevista per il 2023;

7. osserva che molti Stati membri, come pure l'UE, hanno introdotto regimi ad hoc che favoriscono le PMI, come ad esempio norme speciali sull'IVA, al fine di compensare le maggiori aliquote fiscali effettive e i maggiori costi di adempimento fiscale cui devono far fronte queste imprese; sottolinea che, se ampiamente utilizzato, tale trattamento speciale, per quanto in linea di massima positivo, potrebbe rischiare di introdurre ulteriori distorsioni e ulteriori possibilità di pianificazione fiscale aggressiva e di aumentare ulteriormente la generale complessità del sistema; invita gli Stati membri a elaborare benefici fiscali per le PMI in un modo che sia coerente con il regime fiscale generale e che non incoraggi le PMI a rimanere piccole;
8. osserva che le PMI hanno spesso minore capacità di assorbire o finanziare le perdite rispetto alle imprese più grandi per via dei loro flussi di cassa più limitati; accoglie con favore, a tale riguardo, la raccomandazione della Commissione del 18 maggio 2021 sul trattamento fiscale delle perdite durante la crisi della COVID-19⁸ e invita gli Stati membri a tenere in considerazione tali raccomandazioni;

Armonizzazione e coordinamento della politica fiscale

9. sottolinea che la frammentazione delle politiche fiscali nazionali può avere un effetto distorsivo sul mercato unico dell'UE e può arrecare danni all'economia dell'UE; accoglie con favore il fatto che l'UE abbia messo a punto meccanismi di coordinamento, come le procedure di revisione tra pari all'interno del gruppo "Codice di condotta", ed elaborato raccomandazioni specifiche per paese nel contesto del semestre europeo; ritiene che entrambi detti meccanismi debbano essere ulteriormente migliorati; sottolinea che, nel contesto del gruppo "Codice di condotta", gli Stati membri riesaminano, modificano o aboliscono le proprie misure fiscali esistenti che danno luogo a una concorrenza fiscale dannosa e si astengono dall'introdurre in futuro nuove misure di questo genere; rammenta, a tale riguardo, la posizione del Parlamento europeo dell'ottobre 2021 che chiede una riforma dei criteri, dell'ambito di applicazione e della governance del gruppo "Codice di condotta" per garantire una tassazione equa all'interno dell'UE;
10. rileva che nell'ambito delle raccomandazioni specifiche per paese del 2020 la Commissione ha raccomandato a sei Stati membri di frenare la pianificazione fiscale aggressiva; riconosce l'impatto positivo delle raccomandazioni specifiche per paese sulla promozione delle necessarie riforme fiscali negli Stati membri che hanno ricevuto una raccomandazione sulla pianificazione fiscale aggressiva e si rammarica del fatto che alcuni Stati membri non vi abbiano ancora dato seguito;
11. ricorda che il dispositivo per la ripresa e la resilienza e le raccomandazioni specifiche per paese, comprese quelle relative alla fiscalità, sono strettamente intercorrelati, come stabilito dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza⁹;
12. sottolinea che dal 2011 la direttiva relativa alla cooperazione amministrativa (DAC)

⁸ GU L 179 del 20.5.2021, pag. 10.

⁹ GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17.

stabilisce le norme che regolano la cooperazione tra le autorità fiscali degli Stati membri al fine di garantire l'adeguato funzionamento del mercato unico; accoglie con favore il fatto che dal 2011 l'ambito di applicazione della direttiva sia stato continuamente esteso a nuovi settori per frenare la frode fiscale e l'elusione fiscale e che nel corso degli ultimi decenni siano stati compiuti notevoli progressi; ricorda la relazione di attuazione del Parlamento europeo, approvata nel settembre 2021, che individua lacune nell'efficace attuazione della DAC da parte degli Stati membri e che sottolinea la necessità di rafforzare lo scambio di informazioni tra le autorità fiscali nazionali;

13. rileva i limiti dell'attuale processo decisionale in seno al Consiglio nel rispondere alla necessità di una legislazione volta a promuovere il coordinamento fra gli Stati membri e a combattere le pratiche fiscali dannose; chiede di esplorare tutte le possibilità offerte dal TFUE; ricorda che la procedura di cui all'articolo 116 TFUE può essere applicata laddove pratiche fiscali dannose falsino le condizioni della concorrenza nel mercato unico;
14. sottolinea che, per massimizzarne l'impatto, il livello ideale per il coordinamento della politica fiscale è quello internazionale, attraverso il G20/OCSE; evidenzia tuttavia che i paesi in via di sviluppo dovrebbero essere pienamente inclusi nel processo di negoziato; osserva che, storicamente, le proposte fiscali dell'UE basate su accordi internazionali hanno maggiori probabilità di essere adottate dal Consiglio;
15. riconosce tuttavia che i negoziati internazionali nell'ambito della fiscalità incontrano talvolta difficoltà a raggiungere un consenso e sono pertanto lenti nell'affrontare le lacune del sistema fiscale internazionale; suggerisce in tal caso all'Unione europea di fungere da esempio senza pregiudicare i negoziati internazionali;
16. accoglie con favore lo storico accordo raggiunto nell'ambito del quadro inclusivo OCSE/G20 sulla riforma del sistema fiscale internazionale basata sulla soluzione a due pilastri, volta a garantire una distribuzione più equa degli utili e dei diritti impositivi fra i paesi in relazione alle imprese multinazionali più grandi e redditizie, il che significa che le imprese multinazionali saranno soggette a un'aliquota fiscale effettiva del 15 %; esorta la Commissione e gli Stati membri a collaborare e a garantire il recepimento nel diritto dell'UE dell'accordo quadro inclusivo OCSE/G20 sui due pilastri come annunciato dalla presidente della Commissione nella sua lettera d'intenti che corredata il discorso sullo Stato dell'Unione 2021; esorta il Consiglio ad adottare rapidamente tali proposte, affinché possa entrare in vigore nel 2023; invita gli Stati membri a considerare la promozione di accordi internazionali simili per altri tipi di imposte idonee;

Raccomandazioni e ambiti di riforma

17. sottolinea che nei settori di grande rilevanza per il funzionamento del mercato unico, come quello della fiscalità e dell'Unione dei mercati dei capitali, è necessaria una maggiore armonizzazione, da conseguire attraverso un migliore coordinamento tra gli Stati membri oppure un'azione dell'UE;
18. sottolinea che gli Stati membri utilizzano ancora criteri differenti per la determinazione dello status di residenza fiscale, creando il rischio di una doppia imposizione o di una doppia non imposizione; ricorda a tale riguardo le iniziative previste dal piano d'azione adottato dalla Commissione nel luglio 2020, volte alla presentazione, entro il 2022 o

2023, di una proposta legislativa atta a chiarire in quale luogo i contribuenti attivi a livello transfrontaliero nell'UE debbano essere considerati residenti a fini fiscali; attende con interesse detta proposta, che dovrebbe mirare a garantire una maggiore coerenza nella determinazione della residenza fiscale all'interno del mercato unico;

19. osserva che la digitalizzazione e una forte dipendenza da attività immateriali che pongono sfide all'attuale sistema fiscale giustificano un alto livello di coordinamento e di armonizzazione delle politiche per stabilire condizioni di parità e garantire che le imprese digitali contribuiscano equamente alle società in cui svolgono le proprie attività; prende atto del fatto che alcuni Stati membri hanno accelerato l'introduzione di imposte nazionali sul digitale nonostante i negoziati in corso a livello dell'UE e dell'OCSE; osserva che ciò ha avuto un impatto positivo sul dibattito internazionale; sottolinea che tali misure nazionali dovrebbero essere abolite gradualmente una volta attuata una soluzione internazionale efficace;
20. rammenta che l'UE ha convenuto di attuare una nuova risorsa propria basata su un prelievo sul digitale quale mezzo per finanziare lo strumento di ripresa Next Generation EU ed esorta la Commissione a presentare proposte alternative che siano compatibili con gli impegni internazionali;
21. deplora il fatto che le differenze nelle ritenute alla fonte e nelle procedure di rimborso di tali ritenute rimangano un ostacolo notevole per un'ulteriore integrazione dell'unione dei mercati capitali; accoglie con favore l'annuncio della Commissione, che ha comunicato la sua intenzione di proporre un'iniziativa legislativa per introdurre un sistema comune, normalizzato e applicabile in tutta l'UE per l'esenzione dalla ritenuta fiscale alla fonte;
22. deplora la distorsione a favore del debito insita nella tassazione delle imprese che permette generose deduzioni fiscali sul pagamento dei tassi di interesse, mentre non esiste una deducibilità analoga per i costi del finanziamento con capitale proprio; evidenzia lo svantaggio strutturale per le aziende che si basano sul finanziamento con capitale proprio, in particolare se sono aziende giovani e di piccole dimensioni con scarso accesso al credito; osserva che la distorsione a favore del debito potrebbe incentivare le imprese a indebitarsi eccessivamente;
23. osserva che la distorsione a favore del debito varia considerevolmente tra gli Stati membri; prende atto del fatto che, per affrontare la questione, alcuni Stati membri hanno introdotto incentivi al ricorso al capitale proprio; ricorda che alcuni di detti incentivi al ricorso al capitale proprio sono stati sfruttati come una lacuna fiscale che ha consentito alle imprese multinazionali di dedurre artificialmente gli interessi nazionali; sottolinea che, per evitare distorsioni nel mercato unico, sarebbe preferibile adottare un approccio europeo comune;
24. ricorda che tali distorsioni possono essere contrastate o consentendo una nuova deduzione dei costi legati al finanziamento con capitale proprio o riducendo le possibilità di deduzione degli interessi; ricorda che il Parlamento ha avanzato la proposta di limitare la deducibilità degli oneri finanziari eccedenti fino al 20 % degli utili del contribuente prima di interessi, imposte, svalutazioni e ammortamenti, mentre il Consiglio ha approvato una soglia più elevata, pari al 30 %¹⁰; ricorda che, secondo

¹⁰ Posizione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2016 sulla proposta di direttiva del Consiglio recante norme

l'OCSE, una percentuale del 30 % potrebbe essere troppo elevata per prevenire efficacemente l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili¹¹;

25. attende con interesse la proposta della Commissione relativa a una indennità per la riduzione della distorsione a favore del debito rispetto al capitale proprio; esorta la Commissione a effettuare un'approfondita valutazione d'impatto e a integrare disposizioni anti-elusione efficaci per evitare che qualsiasi indennità relativa al capitale proprio sia usata come nuovo strumento per l'erosione della base imponibile;
26. rileva che l'aliquota marginale effettiva (Effective Marginal Tax Rate, EMTR) può essere un fattore decisivo da tenere in considerazione per le imprese che effettuano decisioni di investimento, insieme alla qualità delle infrastrutture, alla disponibilità di una forza lavoro sana e istruita e alla stabilità nazionale¹²; constata che tale aliquota varia notevolmente tra gli Stati membri; invita la Commissione ad accertare se alcuni Stati membri falsino la concorrenza riducendo artificialmente l'EMTR, ad esempio attraverso piani di ammortamento accelerati o rettificando la deducibilità fiscale di alcune voci e a comunicare al Parlamento le sue conclusioni;
27. osserva che gli accordi fiscali preventivi, benché possano creare chiarezza giuridica per le imprese, possono anche prestarsi ad abusi sotto forma di garanzia di trattamenti fiscali preferenziali; sottolinea tuttavia che un sistema fiscale semplice rappresenta il modo migliore per garantire la certezza del diritto;
28. accoglie con favore il fatto che la Commissione sia disposta ad utilizzare il suo ruolo costituzionale per combattere la distorsione della concorrenza avvalendosi del diritto della concorrenza; deplora il fatto che diverse recenti decisioni della Commissione riguardo a casi molto noti di concorrenza nell'ambito della fiscalità siano state annullate dai tribunali nazionali o dalla Corte di giustizia dell'Unione europea;
29. sottolinea che gli incentivi fiscali a favore delle attività private di ricerca e sviluppo, se applicati in modo responsabile dal punto di vista fiscale, (ad esempio crediti d'imposta, maggiori indennità o piani di ammortamento adattati) possono contribuire ad aumentare la spesa complessiva di un'economia a favore della ricerca e dello sviluppo, fattore che spesso comporta esternalità positive; teme tuttavia che determinati tipi di incentivi fiscali, come i regimi fiscali speciali sugli utili riconducibili ai brevetti/alla proprietà intellettuale (patent box/intellectual property box) possano fare ben poco per incrementare la spesa in ricerca e sviluppo e possano piuttosto causare distorsioni del mercato unico, incoraggiando il trasferimento degli utili e la pianificazione fiscale aggressiva; osserva che gli incentivi fiscali dovrebbero mirare ad attrarre investimenti nell'economia reale e, pertanto, dovrebbero essere basati sulla spesa anziché sugli utili, in modo da promuovere maggiormente il contributo all'innovazione; invita la Commissione a proporre orientamenti in merito agli incentivi fiscali che non causano distorsioni del mercato unico, in particolare promuovendo gli incentivi basati sui costi, limitati nel tempo, sottoposti a una regolare valutazione e soggetti a eliminazione ove non apportino un impatto positivo, limitati nell'ambito geografico e che privilegino le

contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (GU C 86 del 6.3.2018, pag. 176)

¹¹ OCSE, *Public Discussion Draft – BEPS Action 4: Interest Deductions And Other Financial Payments*, 2014.

¹² Forum economico mondiale, *Relazione sulla competitività globale 2019*.

esenzioni parziali a scapito di quelle totali;

30. sottolinea che un'ulteriore armonizzazione per quanto riguarda gli incentivi fiscali a favore della spesa per la ricerca e lo sviluppo può essere giustificata; osserva che questo punto era previsto nella proposta iniziale della Commissione relativa alla base imponibile comune per l'imposta sulle società; deplora che tale tema non sia stato trattato nella recente comunicazione sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo;
31. osserva che una parte rilevante della capacità di bilancio è convogliata tramite gli incentivi fiscali sotto forma di esenzioni, deduzioni, crediti, differimenti e aliquote fiscali ridotte; chiede alla Commissione di fornire una valutazione di tutti gli incentivi e i sussidi fiscali inefficaci, in particolare quelli dannosi per l'ambiente e responsabili di distorsioni economiche negative; invita la Commissione a stabilire un quadro di controllo per gli incentivi fiscali nell'UE e a obbligare gli Stati membri a rendere pubblici i costi di bilancio degli incentivi fiscali; chiede agli Stati membri di effettuare analisi annuali, dettagliate e pubbliche del rapporto costi/benefici di ciascuna disposizione fiscale; è dell'avviso che se gli Stati membri raggiungessero un'intesa in merito a quali incentivi fiscali non siano da considerarsi distorsivi, si otterrebbe un rafforzamento della certezza fiscale; invita la Commissione a pubblicare orientamenti in relazione agli incentivi fiscali non distorsivi per il mercato unico;
32. invita gli Stati membri a raggiungere un compromesso su una riforma forte, globale e ambiziosa in materia di imposte indirette, principalmente sull'IVA; sottolinea che ridurre la complessità e la burocrazia e combattere adeguatamente la frode e l'evasione fiscali in relazione all'IVA è fondamentale per preservare l'integrità del mercato unico;
33. invita gli Stati membri a continuare a riformare le autorità fiscali, ad accelerare la digitalizzazione e a iniziare ad adottare approcci strategici per aiutare le PMI ad adempiere agli obblighi fiscali, nonché a individuare opportunità per una riduzione degli oneri; invita gli Stati membri a introdurre riforme solide e robuste sulla complessità dei sistemi fiscali al fine di ridurre la burocrazia, gli oneri amministrativi e i costi di adempimento; ricorda che la cooperazione europea offre un elevato valore aggiunto in tale ambito e nello scambio di buone pratiche fra le autorità fiscali;
34. invita gli Stati membri a fare un migliore uso del programma UE Fiscalis per migliorare la cooperazione tra le autorità fiscali nei loro sforzi di riforma; invita a tal proposito la Commissione a istituire un programma di scambio Erasmus rivolto ai funzionari tributari per incoraggiare l'adozione delle buone pratiche;
35. chiede alla Commissione di seguire e monitorare le nuove riforme fiscali nazionali o le misure attuate per sostenere l'economia a seguito della pandemia di COVID-19, in particolare le misure che non hanno carattere temporaneo; invita gli Stati membri ad attuare riforme dei sistemi fiscali e a sfruttare le opportunità offerte dagli strumenti europei volti a sostenere la ripresa economica; sottolinea che tali riforme devono rispettare il quadro fiscale europeo; ricorda che dette riforme dovrebbero essere introdotte nel pieno rispetto delle competenze nazionali in materia fiscale, ma sottolinea che un forte coordinamento fra gli Stati membri offrirebbe un notevole valore aggiunto;
36. è favorevole a stabilire norme rigorose per il rispetto dei diritti dei contribuenti, in particolare per quanto concerne la protezione dei dati e della vita privata, soprattutto dei

singoli cittadini, in qualsiasi processo politico e legislativo relativo alla fiscalità;

37. osserva che la maggioranza delle procedure di appalto nazionali utilizza il criterio del minor prezzo come unico criterio di assegnazione dei contratti pubblici; ricorda l'invito rivolto dal Consiglio alla Commissione a valutare come affrontare gli effetti distorsivi derivanti dalla partecipazione di offerenti con attività in giurisdizioni incluse nell'elenco UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali; invita a tal proposito la Commissione a rivedere la sua strategia per gli appalti pubblici;

Quadro di valutazione dell'UE in materia di tassazione

38. prende atto dei lavori attualmente svolti dalla Commissione relativamente a un quadro di valutazione dell'UE in materia di tassazione; raccomanda di utilizzare indicatori economici che consentano l'individuazione di distorsioni del mercato unico, quali i livelli di investimenti esteri diretti, canoni e pagamenti di interessi; sottolinea che tale strumento deve contribuire alla lotta contro la concorrenza fiscale dannosa; invita la Commissione a tenere debitamente conto delle notevoli perdite di gettito pubblico causate dalle politiche fiscali nazionali che facilitano l'elusione fiscale; ritiene che detto quadro di valutazione in materia fiscale debba essere strutturato come uno strumento volto ad aiutare gli Stati membri a introdurre riforme solide e robuste in materia fiscale; mette in guardia contro l'uso del quadro per accusare determinati Stati membri ma ritiene che possa promuovere il dibattito sulle riforme necessarie; incoraggia una stretta collaborazione con le attuali piattaforme europee ai fini della realizzazione di tale quadro; ritiene che detto nuovo strumento potrebbe essere utile per il processo del semestre europeo e, in particolare, per le raccomandazioni specifiche per paese;

◦

◦ ◦

39. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) conferisce agli Stati membri il diritto sovrano di decidere in merito alla propria politica fiscale, ma li obbliga al rispetto delle norme dell'UE. Allo stesso tempo, le scelte di politica fiscale adottate dagli Stati membri hanno evidenti ripercussioni sul funzionamento del mercato unico. Un certo grado di coordinamento delle politiche è pertanto auspicabile, al fine di scongiurare problemi quali l'incertezza giuridica, la burocrazia, il rischio di doppia imposizione e difficoltà nel richiedere i rimborsi d'imposta, tutti fattori che possono in ultima istanza dissuadere le imprese e i cittadini dallo svolgere attività economiche di tipo transfrontaliero. Parallelamente, la frammentazione della politica fiscale, insieme a una mancanza di cooperazione tra le amministrazioni fiscali, potrebbe favorire possibilità di arbitraggio fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva.

Impatto sulle piccole e medie imprese:

I danni della frammentazione della politica fiscale così come i benefici potenziali di un migliore coordinamento delle politiche fiscali nazionali sono distribuiti in modo diseguale tra i diversi attori economici, i più penalizzati dei quali risultano essere le piccole e medie imprese (PMI). I costi di adempimento fiscale non sono esattamente proporzionali alla crescita complessiva di un'impresa e sono quindi nettamente più evidenti per le aziende più piccole che per quelle più grandi. Alcuni Stati membri cercano di indennizzare le PMI per le sfide che affrontano in relazione ai maggiori costi di adempimento fiscale, istituendo regimi fiscali favorevoli per questa categoria. Fermo restando che il sostegno alle PMI è in linea di massima un aspetto positivo, tali misure potrebbero rischiare di introdurre nuove distorsioni, ad esempio incentivando le imprese a rimanere piccole. Pertanto è necessario valutare attentamente i benefici di tali regimi preferenziali alla luce dei potenziali effetti negativi. Un'altra opzione per facilitare l'attività economica transfrontaliera sarebbe quella di armonizzare la base imponibile come previsto nella proposta della Commissione relativa a una base imponibile (consolidata) comune per l'imposta sulle società (CC(C)TB) nonché nell'imminente iniziativa della Commissione "BEFIT – Business in Europe: Framework for Income Taxation" (BEFIT – Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi).

Coordinamento della politica fiscale:

Se è vero che è necessario assicurare un coordinamento della politica fiscale nell'UE, è vero anche che i mezzi a disposizione dell'Unione europea per istituirlo sono principalmente strumenti normativi di carattere non vincolante, i più importanti dei quali sono il gruppo "Codice di condotta (Tassazione delle imprese)", le raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del semestre europeo nonché la procedura legislativa che prevede un voto all'unanimità in seno al Consiglio. E se è vero che gli strumenti dell'Unione europea sono relativamente limitati, è vero anche che il livello ideale per il coordinamento della politica fiscale è quello globale. Se la storia è maestra, essa ci insegna che spesso le proposte politiche che provengono dalle discussioni dell'OCSE hanno maggiori probabilità di essere adottate in seno al Consiglio e hanno inoltre il vantaggio di ridurre la frammentazione della politica fiscale anche oltre il perimetro del mercato unico. Questo aspetto, a sua volta, è particolarmente vantaggioso per le PMI che mirano ad allargare il loro mercato potenziale anche al di là dei confini europei.

Raccomandazioni/Ambiti di riforma:

Sebbene vi siano ampi margini di miglioramento riguardo al tema di un più efficace coordinamento della politica fiscale dell'UE, la relazione si concentra solo su alcuni settori chiave in cui le riforme sono necessarie e al contempo realistiche.

Distorsione a favore del debito:

In molti Stati membri il regime di tassazione delle imprese è strutturato in modo da consentire generose deduzioni fiscali per i costi del servizio del debito, mentre non esiste un meccanismo analogo che permetta di dedurre i costi del finanziamento con capitale proprio, il che rende il finanziamento tramite ricorso al credito comparativamente più interessante del finanziamento con capitali propri. Il diverso trattamento fiscale dei diversi canali di finanziamento potrebbe incentivare le aziende a sovraindebitarsi, rendendosi meno resilienti in scenari economici avversi. Inoltre questa distorsione a favore del debito rappresenta uno svantaggio strutturale per le aziende giovani e di piccole dimensioni che devono basarsi in misura maggiore sul finanziamento con capitale proprio. Per ovviare a tale problema, alcuni Stati membri hanno introdotto un incentivo al ricorso al capitale proprio; tuttavia sarebbe più saggio adottare un approccio europeo al fine di scongiurare distorsioni all'interno del mercato unico.

Concorrenza sulle aliquote marginali effettive (EMTR):

L'aliquota marginale effettiva dell'imposta sulle società è un fattore che può incidere pesantemente sulle decisioni d'investimento delle imprese, ad esempio quando si tratta di scegliere una sede per una nuova unità operativa. Ciò induce talvolta gli Stati membri a farsi concorrenza, abbassando l'aliquota marginale effettiva dell'imposta sulle società. Ne consegue che la variazione delle aliquote marginali effettive delle imposte sulle società tra gli Stati membri è significativamente più alta della variazione delle aliquote d'imposta legali, con la particolarità che in alcuni Stati membri l'aliquota EMTR forward-looking si presentava addirittura negativa nel 2020¹. Sarebbe utile pertanto che la Commissione europea esaminasse questa metrica per stabilire se alcuni Stati membri falsino la concorrenza riducendo artificialmente le aliquote marginali, ad esempio introducendo piani di ammortamento accelerato o concedendo possibilità di deducibilità eccessivamente generose.

Incentivi fiscali a favore di ricerca e sviluppo

La spesa per le attività di ricerca e sviluppo produce vantaggi evidenti per la società e l'economia, poiché incoraggia l'innovazione e determina in ultima analisi un calo dei prezzi e una maggiore concorrenza. Tuttavia nell'UE, la spesa complessiva per la ricerca e lo sviluppo come percentuale del prodotto interno lordo è notevolmente inferiore rispetto ad altre economie avanzate. Per ovviare a questo stato di cose, molti Stati membri cercano di stimolare ulteriori investimenti in ricerca e sviluppo offrendo incentivi fiscali. Tuttavia, non è certo che tutti gli incentivi fiscali in questo settore siano ugualmente efficaci. In particolare, i regimi fiscali speciali sugli utili riconducibili ai brevetti/alla proprietà intellettuale ("IP box" e "patent box") non hanno mai contribuito granché a stimolare una spesa maggiore in ricerca e sviluppo ma al contrario hanno introdotto nuove distorsioni nel mercato unico. Occorrerebbe dunque un'intesa tra gli Stati membri su come gestire gli incentivi fiscali per la ricerca e lo sviluppo. Il tentativo della Commissione di introdurre un quadro comune per la spesa in

¹ Cfr. Commissione europea (2021). Annual Report on Taxation 2021, pag. 36.

attività di ricerca e sviluppo nel contesto della base imponibile comune per l'imposta sulle società dovrebbe quindi essere riesaminato.

Quadro di valutazione dell'UE in materia di tassazione:

La Commissione europea ha annunciato la propria intenzione di lavorare allo sviluppo di un quadro di valutazione dell'UE in materia di tassazione al fine di individuare meglio le politiche fiscali degli Stati membri che potrebbero facilitare la pianificazione fiscale aggressiva e danneggiare il mercato unico. La Commissione europea è invitata a informare il Parlamento europeo sullo stato di avanzamento della propria pianificazione e a prendere in considerazione il contributo fornito dal Parlamento europeo sulla questione.

**INFORMAZIONI SULL'APPROVAZIONE IN SEDE DI COMMISSIONE
COMPETENTE PER IL MERITO**

Approvazione	6.12.2021
Esito della votazione finale	+: 36 -: 9 0: 13
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Gerolf Annemans, Gunnar Beck, Marek Belka, Isabel Benjumea Benjumea, Stefan Berger, Gilles Boyer, Carlo Calenda, Engin Eroglu, Markus Ferber, Jonás Fernández, Raffaele Fitto, Frances Fitzgerald, Luis Garicano, Sven Giegold, Valentino Grant, Claude Gruffat, Enikő Győri, Eero Heinäluoma, Michiel Hoogeveen, Danuta Maria Hübner, Stasys Jakeliūnas, France Jamet, Othmar Karas, Billy Kelleher, Ondřej Kovařík, Georgios Kyrtos, Aurore Lalucq, Aušra Maldeikienė, Pedro Marques, Costas Mavrides, Jörg Meuthen, Csaba Molnár, Siegfried Mureşan, Luděk Niedermayer, Dimitrios Papadimoulis, Piernicola Pedicini, Lídia Pereira, Kira Marie Peter-Hansen, Sirpa Pietikäinen, Evelyn Regner, Antonio Maria Rinaldi, Alfred Sant, Martin Schirdewan, Joachim Schuster, Ralf Seekatz, Paul Tang, Irene Tinagli, Ernest Urtasun, Inese Vaidere, Johan Van Overtveldt, Stéphanie Yon-Courtin, Marco Zanni, Roberts Zile
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Agnès Evren, Henrike Hahn, Eugen Jurzyca, Monica Semedo, Mick Wallace

VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO

36	+
PPE	Isabel Benjumea Benjumea, Stefan Berger, Agnès Evren, Markus Ferber, Danuta Maria Hübner, Othmar Karas, Georgios Kyrtzos, Aušra Maldeikienė, Siegfried Mureşan, Luděk Niedermayer, Lídia Pereira, Sirpa Pietikäinen, Ralf Seekatz, Inese Vaidere
Renew	Gilles Boyer, Carlo Calenda, Engin Eroglu, Luis Garicano, Stéphanie Yon-Courtin
S&D	Marek Belka, Jonás Fernández, Eero Heinäluoma, Aurore Lalucq, Pedro Marques, Csaba Molnár, Evelyn Regner, Joachim Schuster, Paul Tang, Irene Tinagli
Verts/ALE	Sven Giegold, Claude Gruffat, Henrike Hahn, Stasys Jakeliūnas, Piernicola Pedicini, Kira Marie Peter-Hansen, Ernest Urtsun

9	-
ECR	Michiel Hoogeveen, Eugen Jurzyca
ID	Gerolf Annemans, Gunnar Beck, Jörg Meuthen
NI	Enikő Győri
The Left	Dimitrios Papadimoulis, Martin Schirdewan, Mick Wallace

13	0
ECR	Raffaele Fitto, Johan Van Oortveldt, Roberts Zīle
ID	Valentino Grant, France Jamet, Antonio Maria Rinaldi, Marco Zanni
PPE	Frances Fitzgerald
Renew	Billy Kelleher, Ondřej Kovařík, Monica Semedo
S&D	Costas Mavrides, Alfred Sant

Significato dei simboli utilizzati:

+ : favorevoli

- : contrari

0 : astensioni