



Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n.
234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO sui prezzi di trasferimento

- **Codice della proposta:** COM(2023) 529 del 12.09.2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0322 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

PREMESSA FINALITA' E CONTESTO

L'espressione "prezzi di trasferimento" o "transfer pricing", in ambito fiscale, si riferisce alla corretta individuazione dei valori fiscali da attribuire alle operazioni tra imprese associate (vale a dire che fanno parte dello stesso gruppo multinazionale) che comportano il trasferimento di beni o servizi. Una quota significativa del volume di scambi globali è costituita da trasferimenti internazionali di beni e servizi, capitali e beni immateriali (come la proprietà intellettuale) all'interno di gruppi di imprese multinazionali; tali trasferimenti sono denominati "operazioni infragruppo".

Le "operazioni infragruppo" non sono necessariamente caratterizzate da logiche di mercato, ma possono essere motivate, in gran parte, dagli interessi comuni del gruppo aziendale nel suo complesso. Poiché il calcolo dei valori fiscali è generalmente basato sulla contabilità a livello di singola società o entità giuridica, i prezzi o le altre condizioni alle quali hanno luogo tali operazioni infragruppo incideranno sui redditi e/o sulle spese delle entità interessate e, di conseguenza, avranno un impatto sull'importo degli utili registrati a fini fiscali da ciascuna entità del gruppo. Un prezzo più elevato, rispetto a quello generalmente praticato in base al principio di libera concorrenza, aumenta il reddito del venditore, poiché rappresenta un "ricavo" per la società che vende il bene o presta il servizio. Allo stesso tempo un prezzo elevato riduce il reddito dell'acquirente, trattandosi di un costo deducibile dal reddito del soggetto che acquista il bene o il servizio. Per gli stessi motivi, un prezzo più basso di quello generalmente praticato in base al principio di libera concorrenza riduce il reddito del venditore e aumenta il reddito dell'acquirente. Il prezzo di trasferimento influisce quindi sulla base imponibile di entrambi i paesi, del venditore e dell'acquirente, nell'ambito di un'operazione transfrontaliera.

È importante stabilire il prezzo appropriato, denominato "prezzo di trasferimento", per i trasferimenti infragruppo. "Prezzo di trasferimento" è il termine generale per la determinazione del prezzo delle operazioni tra parti collegate.

Secondo le attuali norme internazionali, elaborate dall'organizzazione per la cooperazione e lo

sviluppo economico (OCSE), i prezzi delle operazioni transfrontaliere tra entità collegate di un gruppo multinazionale devono essere calcolati sulla stessa base delle operazioni tra terzi in circostanze analoghe. Si tratta del "principio di libera concorrenza" che trova riscontro nell'articolo 9 (Imprese associate) del modello di convenzione fiscale dell'OCSE concernente il reddito e il patrimonio. La motivazione della presente proposta deriva dalla considerazione che quasi tutti gli Stati membri (con l'eccezione di Cipro, Malta, Bulgaria e Romania) sono anche membri dell'OCSE e si sono pertanto impegnati a seguire i principi e le Raccomandazioni dell'OCSE.

Nonostante l'impegno politico assunto dalla maggioranza degli Stati membri, lo status e il ruolo delle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento variano da uno Stato membro all'altro. Inoltre, a livello dell'Unione le norme in materia di prezzi di trasferimento attualmente non sono armonizzate mediante atti legislativi, benché tutti gli Stati membri dispongano di una legislazione interna che prevede un approccio comune ai principi fondamentali.

Tali disposizioni, tuttavia, non sono completamente allineate. Il fatto che ogni Stato membro goda di ampia discrezionalità nell'interpretazione e nell'applicazione delle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento a parere della Commissione Europea rischia di creare complessità e disparità di condizioni per le imprese.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La base giuridica delle iniziative legislative in materia di tassazione è l'articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Benché non faccia esplicito riferimento all'imposizione diretta, tale articolo rimanda all'emanazione di direttive sul ravvicinamento delle disposizioni legislative nazionali che hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato unico. Ne consegue che, ai sensi dell'articolo 115 TFUE, le direttive costituiscono lo strumento giuridico appropriato per l'UE in questo settore. Sulla base dell'articolo 288 TFUE le direttive vincoleranno gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

In base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono essere conseguiti in modo più efficiente a livello di Unione.

La natura transfrontaliera del problema in questione richiede un'iniziativa comune in tutto il mercato unico. Essendo di natura intrinsecamente transfrontaliera, i prezzi di trasferimento possono essere affrontati solo stabilendo una normativa a livello dell'Unione europea. La presente iniziativa è pertanto in linea con il principio di sussidiarietà, considerando che un'azione individuale non coordinata da parte degli Stati membri potrebbe aggravare l'attuale frammentazione del quadro giuridico in materia di prezzi di trasferimento e non riuscirebbe a conseguire i risultati auspicati. Un approccio comune per tutti gli Stati membri avrebbe maggiori possibilità di conseguire gli obiettivi previsti.

Un'iniziativa legislativa è, quindi, conforme al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Le misure previste non vanno al di là del livello minimo di protezione necessario per il mercato unico e sono pertanto conformi ai principi di proporzionalità. La direttiva garantisce un approccio comune per quanto riguarda i principi fondamentali in materia di prezzi di trasferimento e prevede norme mirate per operazioni specifiche in cui può essere creato il massimo valore aggiunto per l'Unione. Una norma comune sul principio di libera concorrenza e un approccio più armonizzato ai prezzi di trasferimento dovrebbero tradursi in un'applicazione e un'interpretazione meno frammentata del principio di libera concorrenza in tutta l'Unione, riducendo così le controversie, i contenziosi e i costi complessivi di conformità per le imprese che operano nell'Unione.

Alla luce di quanto sopra affermato, la proposta di direttiva non va oltre quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi ed è conforme al principio di proporzionalità.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione d'impatto ha preso in considerazione due opzioni strategiche oltre che lo scenario base di mantenimento dello status quo.

Con l'opzione n. 1, si prevede l'inclusione nel diritto dell'UE del principio di libera concorrenza e delle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento

La suddetta opzione consiste nell'armonizzare le norme in materia di prezzi di trasferimento all'interno dell'Unione sotto forma di una legislazione basata su principi generali. Il principio di libera concorrenza sarebbe integrato nel diritto dell'Unione. La legislazione chiarirebbe inoltre lo status e il ruolo delle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento, riferendosi alla loro ultima versione per l'interpretazione del principio di libera concorrenza. Di fatto, le linee guida sarebbero trasformate in uno strumento vincolante, esclusivamente per quanto riguarda la versione (più recente) che sarebbe incorporata nel diritto dell'Unione, escludendo eventuali revisioni della stessa. L'intento sarebbe quello di garantire che gli Stati membri seguano lo stesso principio e adottino un approccio comune all'applicazione dei prezzi di trasferimento.

Con l'opzione n. 2 si prevede l'inclusione nel diritto dell'UE del principio di libera concorrenza e delle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento, parallelamente al graduale sviluppo di approcci comuni all'applicazione pratica dei prezzi di trasferimento.

Questa opzione non sarebbe solo intesa a garantire che gli Stati membri dell'UE applichino lo stesso principio, ma farebbe un ulteriore passo in avanti nell'attuazione di un meccanismo che garantirebbe un coordinamento degli orientamenti e delle interpretazioni delle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento tra gli Stati membri.

Come nel caso dell'opzione n. 1, il principio di libera concorrenza sarebbe integrato nel diritto dell'Unione e la legislazione chiarirebbe il ruolo e lo status delle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento, che sarebbero anche integrate da un meccanismo per coordinarne l'interpretazione e l'applicazione a livello dell'Unione. Sono comprese anche diverse disposizioni che stabiliscono le norme fondamentali in materia di prezzi di trasferimento. Questa opzione, inoltre, stabilirebbe norme antiabuso specifiche in materia di prezzi di trasferimento. Sarebbe anche richiesta l'istituzione di un gruppo di esperti incaricato di discutere e concordare l'interpretazione del principio di libera concorrenza, nonché garantire un'interpretazione e un approccio coordinati ai problemi pratici che emergono dalle pratiche in materia di prezzi di trasferimento nell'Unione.

Le due opzioni sono state confrontate a fronte dei criteri seguenti: efficacia, efficienza, coerenza e proporzionalità. Nella valutazione d'impatto si è concluso che l'opzione prescelta era l'opzione n. 2.

La presente proposta rispecchia pertanto l'opzione n. 2, sebbene con alcune modifiche. In primo luogo, la proposta non contiene norme antiabuso specifiche. La proposta affronta, tuttavia, la questione delle rettifiche in diminuzione come regola sistematica in linea con l'approccio del modello di convenzione fiscale dell'OCSE. In secondo luogo, è prevista l'adozione di norme vincolanti relative a determinate operazioni sotto forma di atti di esecuzione del Consiglio a seguito di una proposta della Commissione.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

L'Italia ha già implementato il principio di libera concorrenza, connesso alla determinazione dei prezzi di trasferimento, nel proprio ordinamento (cfr. art. 110, c. 7, del TUIR). Il progetto potrebbe rappresentare una semplificazione laddove non tutti gli Stati Membri riconoscono tale principio e il ravvicinamento delle legislazioni potrebbe apportare benefici alle imprese italiane che effettuano operazioni transfrontaliere con altri Stati Membri. Esiste tuttavia un rischio di duplicazione del lavoro dell'OCSE (vedi punto successivo).

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

I tempi negoziali si prevedono lunghi, in quanto nella prima riunione tecnica in Consiglio diversi Stati Membri hanno espresso dubbi e perplessità sulla necessità di introdurre un'armonizzazione di tale disciplina, evidenziando il rischio di duplicazione del lavoro dell'OCSE che rischierebbe di creare due standard di regole parallele, con il rischio di alterare i rapporti con gli Stati Terzi al di fuori dell'Unione Europea che non sarebbero vincolati dalla normativa dell'Unione europea.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Secondo quanto riportato dalla Commissione Europea nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta, ad oggi il ruolo delle linee guida dell'OCSE sul transfer pricing per l'interpretazione dell'*arm's length principle* differisce da Stato Membro a Stato Membro e tali regole non risultano armonizzate a livello unionale da nessun atto legislativo europeo.

Questo quadro genera opportunità di *profit shifting* ed elusione fiscale per i gruppi multinazionali, oltre a determinare elevati costi di compliance e legali per le stesse. Ad esempio, i dati relativi alle *Mutual Agreement Procedure* nell'ambito della Convenzione Europea di Arbitrato mostrano che il numero di contenziosi è continuato a crescere dal 2016 al 2021, evidenziando che i problemi di doppia imposizione nell'ambito del transfer pricing risultano ancora rilevanti.

L'obiettivo della proposta è quindi di assicurare coerenza nel modo in cui gli Stati membri trattano le operazioni infragruppo al fine di ridurre il profit shifting, aumentare la trasparenza fiscale e ridurre costi di compliance e legali per le società.

I costi della proposta non possono essere stimati con precisione perché la proposta non ha precedenti e non esistono dati specifici che possono essere utilizzati in modo affidabile per produrre stime precise. Tuttavia, in relazione al transfer pricing, secondo la Commissione la nuova proposta non dovrebbe comportare costi aggiuntivi per le società e le amministrazioni fiscali, in quanto entrambe già dispongono in ogni Stato Membro di un gran numero di dipendenti dedicati alle attività connesse al transfer pricing. Le novità introdotte dalla proposta potranno al più determinare una riassegnazione dei compiti e degli obiettivi all'interno di tali strutture di lavoro e, laddove possibile, una riduzione delle ore lavorate dedicate a questi compiti.

Per quanto riguarda **i benefici della proposta**, sebbene anch'essi non quantificabili con precisione, la Commissione ritiene che si concretizzerà un impatto economico positivo per effetto della riduzione dei costi di conformità a livello delle amministrazioni fiscali e dei contribuenti grazie a una maggiore certezza fiscale e quindi a un minor numero di controversie fiscali. Ad esempio, secondo la Commissione in alcuni Paesi il costo complessivo di una procedura può arrivare a quasi 1 milione di euro per le società, assumendo una durata del contenzioso di tre anni. A ciò si aggiungano i costi del personale delle amministrazioni fiscali dedicato alla gestione delle controversie. Il minor numero di controversie dovrebbe pertanto determinare risparmi in termini di spese legali sia per le società sia per le amministrazioni fiscali.

Riguardo ad eventuali riserve, si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi degli eventuali costi gravanti sul bilancio nazionale, soprattutto per quanto riguarda gli oneri amministrativi, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto e delle stime d'impatto più puntuali, alla luce delle attuali differenze tra la normativa proposta e le linee guida dell'OCSE.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Di seguito si evidenziano i principali effetti sull'ordinamento nazionale:

- revisione della disciplina in materia di prezzi di trasferimento;
- modifiche ai modelli di dichiarazione dei redditi.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

In merito agli effetti sull'organizzazione dell'amministrazione fiscale, si ritiene che i costi dovrebbero aumentare ma in misura ridotta. In particolare, le amministrazioni dovrebbero predisporre un sistema per la modifica delle dichiarazioni e per l'accertamento relativo alle operazioni infragruppo.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta comporta dei costi amministrativi per le imprese rientranti nello scopo in termini di *compliance* per quanto riguarda la presentazione della prima dichiarazione dei redditi successiva all'entrata in vigore della Direttiva.

**Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012**

(D.P.C.M. 17 marzo 2015)

Oggetto dell'atto:
Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO sui prezzi di trasferimento
<ul style="list-style-type: none"> – Codice della proposta: COM(2023) 529 del 12.09.2023 – Codice interistituzionale: 2023/0322 (CNS) – Amministrazione con competenza prevalente: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Art. 1		
Art. 2	Articolo 1 Decreto Ministeriale 14 maggio 2018	
Art. 3	Articolo 2 Decreto Ministeriale 14 maggio 2018	
Art. 4	Articolo 110 comma 7 del DPR 22 dicembre 1986 n. 917 (TUIR)	
Art. 5	Articolo 2 Decreto Ministeriale 14 maggio 2018	
Art. 6	Articolo 110 comma 7 del DPR 22 dicembre 1986 n. 917 (TUIR)	
Art. 7		
Art. 8		
Art. 9	Articolo 4 Decreto Ministeriale 14 maggio 2018	
Art. 10	Articolo 4 Decreto Ministeriale 14 maggio 2018	
Art. 11	Articolo 3 Decreto Ministeriale 14 maggio 2018	
Art. 12		
Art. 13	Articolo 8 Decreto Ministeriale 14 maggio 2018	
Art. 14		

Art. 15		
Art. 16		
Art. 17		
Art. 18		
Art. 19		
Art. 20		
Art. 21		
Art. 22		