



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 22 dicembre 2021  
(OR. en)

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2021/0434(CNS)**

---

---

**15296/21  
ADD 3**

**FISC 253  
ECOFIN 1299  
IA 217**

## **PROPOSTA**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	22 dicembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 579 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali e che modifica la direttiva 2011/16/UE

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 579 final.

---

All: SWD(2021) 579 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 22.12.2021  
SWD(2021) 579 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE  
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di Direttiva del Consiglio**

**che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali  
e che modifica la direttiva 2011/16/UE**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -  
{SWD(2021) 578 final}

SCHEDA DI SINTESI
Valutazione d'impatto di un'iniziativa volta a combattere l'uso di entità e istituti di comodo a fini fiscali - "UnShell"
A. Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?
<p>I principali problemi affrontati dalla valutazione d'impatto sono l'elusione e l'evasione fiscali causate dal ricorso ad entità di comodo a fini fiscali da parte di società e persone fisiche. Le entità di comodo possono essere definite come società e altre entità che non hanno sostanza (non dispongono di uffici, dipendenti, attrezzature, ecc.) e che non svolgono alcuna vera attività economica, ma si limitano a soddisfare i requisiti essenziali della registrazione e dell'organizzazione. Le entità di comodo possono assumere forme diverse a seconda dell'uso previsto.</p> <p>Nel complesso, le perdite fiscali dovute all'elusione fiscale da parte di società sono dell'ordine di decine di miliardi di euro all'anno<sup>1</sup>. È particolarmente difficile stimare le perdite fiscali dovute al ricorso ad entità di comodo. Una prima approssimazione del fenomeno indica una perdita fiscale che potrebbe essere stimata a circa 23 miliardi di euro l'anno. Esistono inoltre solidi dati empirici del fatto che le entità di comodo continuano ad essere impiegate per ridurre il debito d'imposta in modo legale e talvolta illegale da parte di una serie di attori economici, comprese le grandi multinazionali.</p> <p>I tre principali fattori alla base del problema sono: a) mancanza di norme dell'UE che definiscano requisiti comuni di sostanza minima a fini fiscali nell'UE; b) mancanza di informazioni di cui le amministrazioni fiscali avrebbero bisogno per applicare efficacemente le norme esistenti contro l'elusione e l'evasione fiscali; c) promozione delle entità di comodo da parte di determinati intermediari.</p>
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
<p>L'obiettivo generale dell'iniziativa è contrastare l'elusione e l'evasione fiscali dovute a entità di comodo, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno.</p> <p>Più specificamente, l'iniziativa mira a conseguire i tre obiettivi seguenti: in primo luogo mira a introdurre, all'interno dell'UE, norme comuni per poter identificare le entità di comodo a rischio di essere utilizzate a fini di elusione o evasione fiscale. In secondo luogo, gli Stati membri devono essere informati dell'esistenza di entità di comodo identificate come tali in un altro Stato membro. In terzo luogo, l'iniziativa mira a scoraggiare il ricorso a prestatori di servizi fiscali o relativi a società per costituire entità di comodo nell'UE.</p>
Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?
Il problema dell'elusione o dell'evasione fiscali tramite il ricorso a entità di comodo è generalmente un problema transfrontaliero, che presenta gli stessi fattori e cause soggiacenti a prescindere dallo Stato membro in cui compare.

<sup>1</sup> Nell'UE si stima che l'elusione fiscale sia compresa fra i 35 e i 70 miliardi di euro di gettito fiscale perduto all'anno. Fonte: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, European Parliamentary Research Service, PE 558.773.

All'interno dell'Unione gli approcci nazionali rischiano di creare distorsioni nel mercato interno e potrebbero rendere alcuni Stati membri vulnerabili all'arbitraggio regolamentare e fiscale, soprattutto se l'azione nazionale si traduce in alcuni Stati membri nell'assenza di requisiti di sostanza per le entità di comodo o nell'imposizione di requisiti meno rigorosi che altrove. È importante sottolineare che, poiché le entità di comodo sono comunemente utilizzate per erodere la base imponibile di uno Stato membro diverso da quello in cui è localizzata l'entità di comodo, alcuni Stati membri potrebbero non avere incentivi sufficienti per introdurre norme nazionali solide.

Solo un quadro comune dell'UE può contribuire a conseguire l'obiettivo di contrastare l'elusione e l'evasione fiscali tramite entità di comodo, preservando nel contempo l'integrità del mercato interno e garantendo parità di condizioni tra gli operatori economici in tutta l'Unione.

## B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso contrario, perché?

Lo scenario di base (opzione 0) rappresenta lo status quo: assenza di requisiti di sostanza minima per le entità di comodo e attuazione delle norme vigenti a livello dell'UE, nazionale e mondiale per contrastare l'elusione e l'evasione fiscali. Questo include l'azione del Gruppo "Codice di condotta" dell'UE per la tassazione delle imprese (COCG) per affrontare la questione della sostanza, ma solo per i regimi fiscali preferenziali.

L'opzione 1 riguarda misure non vincolanti. Introdurrebbe requisiti di sostanza minima per le entità di comodo, ma tali requisiti non sarebbero vincolanti né applicabili. L'opzione 1 potrebbe assumere la forma di una raccomandazione della Commissione o di un ampliamento del mandato del Gruppo "Codice di condotta" per verificare che i requisiti relativi alla sostanza siano applicati come caratteristica generale dei sistemi fiscali degli Stati membri.

L'opzione 2 è l'opzione normativa di base, sulla quale si fondano le opzioni 3 e 4. L'opzione 2 introdurrebbe requisiti di sostanza comuni in tutta l'UE, obbligando (talune) entità giuridiche e istituti giuridici - quelli non esclusi fin dall'inizio e che risponderebbero a determinati criteri di entrata - a dimostrare all'amministrazione fiscale di esercitare un'attività economica sostanziale nei rispettivi Stati membri di residenza fiscale. L'assenza di requisiti di sostanza comporterebbe conseguenze fiscali (vale a dire, la cessazione dei vantaggi fiscali per le entità di comodo ai sensi delle direttive e/o convenzioni fiscali pertinenti dell'UE).

L'opzione 3 includerebbe, oltre all'opzione 2, l'istituzione di un meccanismo di cooperazione amministrativa e di scambio di informazioni sulle entità di comodo. L'opzione 4 sarebbe composta dagli stessi elementi dell'opzione 3, con l'aggiunta di una definizione comune delle sanzioni da applicare in caso di inadempienza da parte delle entità di comodo.

L'opzione preferita è la 4. Comprende tutti gli elementi dell'opzione 2 e lo scambio di informazioni tra amministrazioni fiscali previsto dall'opzione 3, che è integrato con un quadro sanzionatorio comune. L'opzione 4 dovrebbe conseguire al meglio gli obiettivi dell'iniziativa, con il massimo effetto deterrente sui contribuenti, senza imporre un costo sproporzionato alle imprese e alle autorità fiscali.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Nel complesso i partecipanti alla consultazione pubblica riconoscono l'attuale sfida rappresentata dall'elusione e dall'evasione fiscali, anche attraverso l'uso improprio di entità di comodo. Le proposte sulla via da seguire sono tuttavia divergenti. Mentre alcuni rispondenti sostengono azioni volte a contrastare l'elusione e l'evasione fiscali dovute a entità di comodo, altri ritengono che un'iniziativa legislativa dell'UE in questa direzione possa essere prematura. Nel complesso gli Stati membri hanno espresso un'apertura costruttiva e, in alcuni casi, un esplicito sostegno a un'iniziativa giuridica dell'UE volta a contrastare l'uso di entità di comodo a fini di elusione o evasione fiscali.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione 4 prevede una definizione comune di sostanza minima, che mancava nell'attuale quadro dell'UE volto a contrastare gli abusi fiscali.

Grazie allo scambio di informazioni tra le autorità fiscali, questa opzione integra lo scambio di informazioni già in atto a livello dell'UE. Tale opzione garantirebbe che gli Stati membri, le cui basi imponibili sono erose dall'uso di entità di comodo registrate in altri Stati membri, siano pienamente informati della situazione.

Tramite sanzioni comuni garantisce il massimo livello di conformità da parte delle entità e la parità di trattamento per tutte le entità nell'UE, indipendentemente dal luogo di registrazione. Pertanto il potenziale effetto positivo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche è il più elevato tra tutte le opzioni e si ritiene che l'intervento dell'UE contribuisca a migliorare il funzionamento del mercato interno evitando la sua frammentazione dovuta alle varie opzioni possibili di sanzioni.

Anche se l'intervento riducesse l'elusione e l'evasione fiscali di un importo molto modesto, si prevede che i benefici sarebbero comunque superiori ai costi (principalmente costi amministrativi e di conformità) associati a questa iniziativa.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Si prevede che i costi di conformità siano limitati per le entità che dovranno effettuare l'autovalutazione e la comunicazione, in quanto le informazioni sarebbero facilmente disponibili.

I costi per l'amministrazione fiscale si limitano all'attuazione di una piattaforma per lo scambio di informazioni, alla valutazione dei dati comunicati e alla gestione delle sanzioni. La valutazione dei dati comunicati, intesa a stabilire se un'entità sia un'entità di comodo, è effettuata dall'amministrazione fiscale sulla base dell'autovalutazione condotta dall'entità sulla base di criteri specifici.

L'entità dei costi della gestione delle sanzioni dipenderebbe dalla forma che assumerebbe la sanzione. Per una sanzione pecuniaria i costi dovrebbero essere limitati ai costi amministrativi generati dall'irrogazione della sanzione e dal monitoraggio del suo pagamento.

Per l'amministrazione nazionale le opzioni 2, 3 e 4 non dovrebbero comportare differenze fondamentali quanto ai costi di applicazione dal momento che, in assenza di un quadro comune di sanzioni, l'amministrazione nazionale dovrebbe comunque applicare determinate sanzioni per garantire il rispetto delle norme.

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?
<p>L'iniziativa è mirata alle entità che <u>non</u> hanno sostanza e che sono costituite per evitare o eludere la tassazione<sup>2</sup>, non alle imprese con dipendenti e un'attività economica vera e propria. I criteri che fanno scattare l'obbligo di comunicazione all'autorità fiscale sono strettamente limitati alle imprese che presentano un rischio di praticare l'elusione o l'evasione fiscali; queste ultime dovrebbero rappresentare solo una proporzione molto ridotta delle imprese che rispondono alla definizione di PMI. Tali criteri di entrata dovrebbero escludere la grande maggioranza delle PMI (ad esempio, per rientrare nel campo di applicazione della direttiva, una PMI dovrebbe ricavare la maggior parte dei proventi da reddito passivo, essere detenuta principalmente da proprietari stranieri e non disporre delle risorse necessarie per svolgere un'attività economica reale).</p> <p>Per quanto riguarda la competitività, l'iniziativa inciderebbe solo sui flussi finanziari che non sono associati all'occupazione né a un'attività economica vera e propria. Nel lungo termine limitare l'uso di entità prive di sostanza potrebbe avere effetti positivi di secondo impatto (indiretti), stimolando gli investimenti produttivi.</p>
L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?
<p>L'impatto principale sui bilanci nazionali sarebbe un guadagno fiscale, difficile da stimare. Nell'UE si stima che l'elusione fiscale sia compresa fra i 35 e i 70 miliardi di euro di gettito fiscale perduto all'anno.</p> <p>La perdita di gettito fiscale può essere considerata una carenza di risorse che potrebbero altrimenti essere utilizzate per gli investimenti pubblici e la fornitura di beni pubblici. Tale carenza è particolarmente inopportuna in un momento in cui sono necessarie risorse per rilanciare la ripresa dopo la pandemia di COVID-19.</p>
Sono previsti altri impatti significativi?
No
Proporzionalità?
<p>Le misure non andrebbero al di là della fissazione di criteri relativi alla sostanza minima. Grazie a meccanismi quali le esclusioni e le esenzioni dagli obblighi di comunicazione previsti dall'iniziativa, le entità e gli istituti a basso rischio di abuso fiscale non rientrerebbero nel campo di applicazione dell'iniziativa. Inoltre, secondo l'analisi della Commissione, solo un numero minimo di entità e istituti nell'UE dovrà effettuare l'autovalutazione nell'ambito dell'iniziativa.</p>
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
<p>Se sarà adottata l'opzione prescelta, le misure saranno monitorate in due modi principali. In primo luogo gli Stati membri comunicheranno i dati relativi all'attuazione delle misure e all'applicazione della normativa. Tali dati dovrebbero essere resi pubblici, almeno in parte, a fini di trasparenza e per consentire</p>

<sup>2</sup> Dall'indagine OpenLux è emerso che più di 1 000 società senza dipendenti erano registrate allo stesso indirizzo.

il controllo pubblico negli Stati membri. In secondo luogo la Commissione valuterà l'attuazione e l'applicazione dell'iniziativa nei vari Stati membri e riferirà in merito. Tale valutazione sarà effettuata principalmente sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri.

Cinque anni dopo l'inizio dell'attuazione dello strumento la Commissione valuterà i risultati delle misure con riguardo agli obiettivi e all'incidenza globale sul gettito fiscale, sulle imprese e sul mercato interno.