



*Il Presidente
del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

Roma, 29 luglio 2021

Oggetto: *Pareri del CNEL, ai sensi dell'articolo 28 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".*

Illustre Presidente,

mi prego di trasmetterLe, unitamente alla presente nota, i pareri resi dall'Assemblea del CNEL, ai sensi della normativa indicata in oggetto, nella seduta 28 luglio 2021.

L'occasione mi è gradita per inviarLe i miei più cordiali saluti.

Tiziano Treu

Ill.mo Signor
Presidente del Consiglio dei Ministri
Prof. Mario DRAGHI
Palazzo Chigi
presidente@pec.governo.it



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 28 luglio 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

VISTE le note in data 11/5/2021, 13/5/2021, 18/5/2021, 20/5/2021, 25/5/2021, 27/5/2021, 1/6/2021, 3/6/2021, 8/6/2021, 10/6/2021, 15/6/2021, 17/6/2021, 22/6/2021, 24/6/2021, 1/7/2021, 6/7/2021, 8/7/2021, 13/7/2021, 15/7/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto UE COM (2021) 93 (Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi);

VISTE le comunicazioni rese nelle Assemblee del 26 maggio e del 30 giugno 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 7/6/2021 e del 21/6/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

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

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame nel "Disegno di legge ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione concernente modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al D. L.vo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale; nelle "Disposizioni in materia di statistiche e politiche

di genere”(2013); nella pronuncia “La rimozione dei divari di genere nelle imprese e nel lavoro”(2017) e nel Documento di osservazioni e proposte “Next generation EU per le pari opportunità di genere” (2020);

CONSIDERATO, altresì, che il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha espresso nella materia in esame i seguenti pareri: SOC/586 “Parità di genere nei mercati del lavoro europei”; COM (2017) 678 *final* “Piano d’azione dell’UE per il 2017-2019—Affrontare il problema del divario retributivo di genere”; COM(2021)93 *final* – 2021-50 del 9 giugno 2021 “Parere sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito al predetto Atto UE COM (2021) 93 Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO;

VISTA la Deliberazione del Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012 nella seduta del 21 giugno 2021;

UDITO il relatore, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Cons. Annalisa Rosselli;

ADOTTA

L’unito parere in merito all’atto UE COM (2021) 93 Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un

lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi.

Prof. Tiziano TREU

Sintesi dell'atto

Il diritto alla parità retributiva tra donne e uomini per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore è uno dei principi fondamentali sanciti dal trattato di Roma. La necessità di garantire la parità retributiva è espressa nella Direttiva 2006/54/CE, integrata nel 2014 da una raccomandazione della Commissione sulla trasparenza retributiva. Nonostante questo quadro giuridico, l'effettiva attuazione e applicazione di tale principio nella pratica continua a rappresentare una sfida nell'UE. La mancanza di trasparenza retributiva è stata individuata come uno dei principali ostacoli ed il divario retributivo di genere nell'UE continua ad attestarsi intorno al 14%; esso ha ripercussioni a lungo termine sulla qualità della vita delle donne, le espone ad un maggiore rischio di povertà e perpetua il divario retributivo pensionistico, che è pari al 33 % nell'UE. La pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze economiche e sociali rendono ancora più urgente affrontare questo problema. Il pilastro europeo dei diritti sociali include la parità di genere e il diritto alla parità di retribuzione tra i suoi 20 principi.

Nel suo piano d'azione 2017-2019 per affrontare il divario retributivo di genere, la Commissione ha valutato la necessità di ulteriori misure giuridiche per migliorare l'applicazione del principio della parità retributiva e le opportunità per migliorare la trasparenza retributiva. La Presidente Von Der Leyen ha annunciato che la Commissione presenterà nuove misure vincolanti in materia di trasparenza retributiva e tale impegno è stato ribadito nella strategia per la parità di genere 2020-2025. Il diritto alla parità retributiva non è applicato in modo adeguato né attuato

nella pratica ed in molti Stati membri manca la trasparenza retributiva. La presente proposta di Direttiva rientra in un più ampio pacchetto di misure ed iniziative volte ad affrontare le cause profonde del divario retributivo di genere e a consentire l'emancipazione economica delle donne.

L'iniziativa mira a contrastare il persistere di un'applicazione inadeguata del diritto fondamentale alla parità retributiva e a garantire il rispetto di tale diritto in tutta l'UE, stabilendo norme in materia di trasparenza remunerativa per consentire ai lavoratori di rivendicare il loro diritto alla parità retributiva. La proposta di Direttiva persegue tali obiettivi:

- garantendo la trasparenza remunerativa all'interno delle organizzazioni aziendali;
- agevolando l'applicazione dei concetti chiave relativi alla parità stipendiale, compresi quelli di "retribuzione" e "lavoro di pari valore";
- rafforzando i meccanismi di applicazione.

La trasparenza retributiva consente di:

- individuare e comprovare possibili discriminazioni basate sul sesso;
- mettere in luce i pregiudizi di genere nei sistemi retributivi e di inquadramento professionale che non valorizzano il lavoro di donne e uomini in modo paritario e neutro sotto il profilo del genere, o che non valorizzano alcune competenze professionali che sono per lo più considerate qualità femminili;
- sensibilizzare i datori di lavoro sulla questione ed aiutarli a individuare disparità stipendiali discriminatorie basate sul genere che non possono essere spiegate da validi fattori discrezionali e che sono spesso involontarie.

La trasparenza retributiva può costituire un incentivo per una revisione più generale delle politiche in materia di parità di genere a livello di impresa e promuovere una più stretta collaborazione tra datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori.

Sono prevedibili vantaggi in termini di maggiore consapevolezza tra i datori di lavoro e grazie al fatto che i lavoratori saranno messi in condizione di esercitare meglio il loro diritto alla parità retributiva per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, alla riduzione dei pregiudizi di genere nelle strutture retributive, alla riduzione della sottovalutazione sistemica del lavoro delle donne e, in ultima analisi, alla riduzione della quota di divario retributivo di genere plausibilmente dovuta alla discriminazione retributiva. Una maggiore parità retributiva potrebbe inoltre:

- far aumentare le retribuzioni lorde totali a livello dell'UE;
- ridurre le disparità del reddito di mercato in tutti gli Stati membri;
- far diminuire il tasso di "rischio di povertà", soprattutto la quota che riguarda le famiglie monoparentali (di cui le donne rappresentano l'85 %);
- far aumentare le entrate pubbliche provenienti dalle imposte dirette e dai contributi sociali;
- far aumentare la domanda aggregata.

La proposta non richiede lo stanziamento di risorse aggiuntive a carico del bilancio dell'UE.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

La proposta di Direttiva si propone come misura per accrescere la trasparenza retributiva e consentire, quindi, ai lavoratori di individuare e comprovare possibili discriminazioni basate sul sesso. La Direttiva incoraggia, altresì, il ricorso a sistemi di valutazione e classificazione professionale per determinare le retribuzioni basandosi su criteri neutri sotto il profilo del genere per uomini e donne, al fine di escludere qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, fondata sul sesso. Il CNEL approva le finalità della Direttiva nella convinzione che i tassi di differenziale salariale legati al genere debbano essere ulteriormente ridotti. Per fare questo occorre identificare, anche grazie alle risorse del PNRR, misure che vadano in diverse direzioni. Le possibili discriminazioni basate sul sesso costituiscono, infatti, solo una delle cause del *gender pay gap* che dipende

anche da fattori più difficilmente aggredibili a livello di singola impresa e che richiedono quindi interventi di sistema. Tra i fattori più spesso evocati: la bassa occupazione femminile (una delle tecniche di misurazione del *gender pay gap* è costituita dalla differenza tra quanto guadagna per ora lavorata il lavoratore medio e la lavoratrice media. Il *gender pay gap* è quindi basso in Italia dove le donne con basso livello di istruzione restano in misura rilevante fuori dal mercato del lavoro); la cosiddetta *child penalty*, cioè il privilegiare da parte delle donne elementi non salariali dell'occupazione quali vicinanza a casa o la flessibilità di orario; la segregazione orizzontale che vede le donne concentrate in settori a bassi salari; o la segregazione verticale che può richiedere per l'accesso ai livelli più alti competenze e esperienze più difficilmente acquisibili da parte delle donne.

Nella misura però in cui esista a livello di impresa una effettiva discriminazione che viola il principio fondamentale di pari salario per lavoro di pari valore, la Direttiva si propone di combatterla attraverso due strumenti: 1) la trasparenza retributiva; 2) la maggiore facilità di accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione retributiva.

1) Dal punto di vista della trasparenza, si possono valutare positivamente alcuni aspetti della Direttiva che vanno anche nella direzione sostenuta dal CNEL con una sua proposta di legge presentata il 19 giugno 2019, in discussione al Parlamento abbinata ad altre proposte di legge, recanti "Modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale".

La proposta CNEL mirava a rafforzare gli obblighi di trasparenza già previsti dal suddetto articolo 46 del Codice della pari opportunità. L'Italia è, infatti, fra i Paesi dell'Unione Europea che contempla nel suo ordinamento un obbligo a carico delle imprese ai fini della trasmissione di un rapporto sulla situazione del personale. In questo senso è apprezzabile che la Direttiva specifichi la terminologia e chiarisca le informazioni da fornire, proponendo al medesimo tempo misure che possono rendere più cogente ma anche meno gravoso l'adempimento dell'obbligo.

E' infatti positivo che, per ridurre l'onere gravante sui datori di lavoro, la Direttiva incoraggi gli Stati membri a raccogliere e collegare i dati necessari tramite le rispettive amministrazioni nazionali, in modo da calcolare il divario retributivo tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile per datore di lavoro, incrociando dati già disponibili presso la P.A. Inoltre, appaiono apprezzabili le seguenti disposizioni che, favorendo la trasparenza, possono significativamente contribuire a ridurre la discriminazione:

- Trasparenza retributiva per le persone in cerca di lavoro, ovvero pubblicità del livello retributivo iniziale nell'annuncio del posto vacante o prima del colloquio di lavoro.
- Diritto all'informazione dei lavoratori dipendenti, ovvero diritto di chiedere informazioni al proprio datore di lavoro sul loro livello di retribuzione individuale e sui livelli salariali medi, ripartiti per sesso, per le categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore.
- Valutazione congiunta delle retribuzioni, ovvero perseguimento di un approccio collaborativo che può portare a mettere in luce aspetti dell'organizzazione dell'impresa di cui non c'è consapevolezza. La Direttiva, infatti, prevede che se la relazione sulle retribuzioni rivela un divario retributivo di genere di almeno il 5 % e se il datore di lavoro non è in grado di giustificare tale divario in base a fattori oggettivi neutri dal punto di vista del genere, i datori di lavoro dovranno effettuare una valutazione delle retribuzioni, in collaborazione con le rappresentanze dei lavoratori e lavoratrici.
- Istituzione di un organismo di monitoraggio. La Direttiva prevede che gli Stati membri designino un organismo incaricato di monitorare e sostenere l'attuazione delle disposizioni giuridiche nazionali di recepimento della Direttiva. Il tipo di funzioni previsto potrebbe auspicabilmente favorire la creazione di un ufficio strutturato o l'adeguamento di uffici esistenti, con competenze specifiche e sufficienti risorse umane e finanziarie, contribuendo a una riorganizzazione dell'organizzazione preposta al rispetto della parità retributiva di genere

Destano però perplessità alcuni aspetti:

- Mancanza di chiare sanzioni per le imprese che non si adeguano alle disposizioni in materia di trasparenza, limitandosi la Direttiva a dire che le sanzioni devono essere “effettive, proporzionate e dissuasive” dove invece il CNEL aveva previsto in caso di inadempienza dopo dovute sollecitazioni “una sanzione fino all’1 per cento del monte retributivo aziendale”.
- Imposizione dell’obbligo di fornire le informazioni sui differenziali retributivi di genere solamente ai datori di lavoro con più di 250 addetti, pubblici e privati. Nel settore privato in Italia questo vuol dire escludere circa il 70 per cento dell’occupazione. Già ora il limite di 100 addetti previsto dal Codice delle pari opportunità è considerato troppo alto. Peraltro, nel disegno di legge citato in premessa il CNEL aveva individuato la soglia dei 50 dipendenti, a seguito di un ampio e articolato confronto tra le parti sociali.

E’ pur vero che esistono differenze sostanziali tra imprese di piccole e grandi dimensioni che richiederebbe particolare attenzione nell’esaminare i risultati e, soprattutto, nell’aggregarli unendo dati provenienti da imprese di dimensioni molto diverse. Al variare della scala di impresa generalmente variano anche i fattori rilevanti di discriminazione, derivanti da segregazione orizzontale (organizzazione del lavoro all’interno dell’impresa, e definizioni delle singole posizioni lavorative), o segregazione verticale (inclusi i criteri di valutazione per le promozioni di carriera). Nelle grandi imprese, con una struttura gerarchica più articolata, fattori di segregazione verticale potrebbero essere più rilevanti, mentre nelle piccole imprese per valutare la parità di genere bisogna tener conto anche di altri elementi, come orari, congedi, tipo di mansione etc. A tale proposito, sarebbe stato opportuno che la Direttiva fornisse qualche indicazione generale anche sulle imprese di dimensioni inferiore ai 250 addetti, invece di ignorarle e delegare questo compito agli Stati Membri.

2) Dal punto di vista del secondo strumento per combattere la discriminazione previsto dalla Direttiva, migliore accesso alla giustizia per

le vittime di discriminazione retributiva, il CNEL valuta positivamente particolarmente due aspetti:

- Trasferimento sul datore di lavoro dell'onere della prova circa l'insussistenza della violazione del principio di parità retributiva in specifiche circostanze. Dice infatti la Direttiva che l'onere della prova spetta al datore di lavoro " qualora i lavoratori che si ritengono lesi dalla mancata osservanza del principio della parità retributiva abbiano prodotto dinanzi ad un organo giurisdizionale, o dinanzi ad un altro organo competente, elementi di fatto in base ai quali si possa presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta, nonché nei casi in cui il datore non abbia rispettato uno qualsiasi dei diritti o degli obblighi in materia di trasparenza retributiva".
- Possibilità per gli organismi per la parità e i rappresentanti dei lavoratori di agire in procedimenti giudiziari o amministrativi per conto dei lavoratori e delle lavoratrici e condurre azioni collettive sulla parità di retribuzione.

Questi provvedimenti diminuiscono sensibilmente il costo per la lavoratrice di ricorrere alla giustizia per far valere il suo diritto a una retribuzione non discriminante.



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

L' ASSEMBLEA

(seduta del 28 luglio 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

VISTE le note in data 11/5/2021, 13/5/2021, 18/5/2021, 20/5/2021, 25/5/2021, 27/5/2021, 1/6/2021, 3/6/2021, 8/6/2021, 10/6/2021, 15/6/2021, 17/6/2021, 22/6/2021, 24/6/2021, 1/7/2021, 6/7/2021, 8/7/2021, 13/7/2021, 15/7/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto (UE) COM (2021) 251 *final* "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO – Tassazione delle imprese per il XXI secolo";

VISTE le comunicazioni rese nelle Assemblee del 26/5/2021, 30/6/2021, 28/7/2021;

VISTI i verbali della seduta del 19/7/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

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

CONSIDERATO quanto dichiarato dal CNEL nella materia in esame nel Documento di Osservazioni e Proposte "Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia: osservazioni per un'equità fiscale", presentato ed approvato nell'Assemblea del 25 settembre 2019, e nel Documento di Osservazioni e Proposte Documento "Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo" del 25 novembre 2020;

CONSIDERATO, che il CNEL si è espresso nella materia in esame nel "Documento di Osservazioni e Proposte sui sistemi di protezione sociale per i lavoratori" presentato nell'Audizione presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati il 11 novembre 2020, allegato al presente parere;

CONSIDERATO, altresì, che il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha adottato nella materia in esame il seguente parere "EESC-2018-01556-00-01-AC-TRA" denominato "Tassazione degli utili dell'economia digitale generati dalle multinazionali";

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito al predetto Atto (UE) *COM (2021) 251 final* “COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO – Tassazione delle imprese per il XXI secolo”;

SENTITO il Segretario Generale, Cons. Paolo PELUFFO;

UDITI i relatori, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Cons. Gian Paolo Gualaccini e Cons. Giovanni Di Cesare;

ADOTTA

L’unito parere in merito all’Atto (UE) *COM (2021) 251 final* “COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO – Tassazione delle imprese per il XXI secolo”.

Prof. Tiziano Treu

Sintesi Atto (UE)

L’Unione Europea, nella sua agenda UE in materia di imposte sulle imprese per i prossimi due anni, contenuta nell’Atto (UE) del 18 maggio 2021 di cui il presente parere, ha definito delle misure in merito al tema della riforma del quadro internazionale per la tassazione delle imprese, le quali avranno l’obiettivo sia di migliorare l’attuale sistema, sia di concentrarsi sulla duplice priorità di garantire una tassazione equa ed efficace, sia di promuovere l’imprenditorialità e gli investimenti produttivi. Nello specifico:

- 1) **“Garantire una tassazione equa ed efficace”** - Azioni (UE) volte a garantire una tassazione equa ed efficace:

Azione 1: presentare una proposta legislativa per la pubblicazione delle aliquote fiscali effettive versate dalle grandi imprese, sulla base della metodologia oggetto di dibattito nel secondo pilastro dei negoziati in sede OCSE (entro il 2022);

Azione 2: presentare una proposta legislativa che stabilisca norme dell'Unione per neutralizzare l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali (entro il quarto trimestre del 2021).

2) **“Favorire imprenditorialità e investimenti produttivi”** - Azioni (UE) volte a favorire imprenditorialità e investimenti produttivi:

Azione 3: adottare una raccomandazione sul trattamento nazionale delle perdite (oltre alla presente comunicazione);

Azione 4: presentare una proposta legislativa per la costituzione di un'indennità per la riduzione della distorsione a favore del debito rispetto al capitale proprio (*Debt Equity Bias Reduction Allowance* – DEBRA) – entro il primo trimestre del 2022.

Un altro aspetto negativo prodotto nell'economia dalla mancanza di un regime comune di tassazione delle imprese nel mercato unico è il freno che questo pone alla competitività delle imprese. L'assenza di un quadro comune per la tassazione delle imprese a livello UE causa distorsioni nelle decisioni di investimento e di finanziamento, le quali possono altresì essere guidate da strategie di ottimizzazione fiscale, comportando costi di conformità più elevati per le imprese attive in più di uno Stato membro dell'UE. Questo crea uno svantaggio competitivo rispetto ai mercati dei paesi terzi.

In questo senso, la Commissione ha annunciato l'intenzione di presentare entro il 2023 un nuovo quadro per l'imposizione dei redditi delle imprese in Europa denominato BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation* / Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi). Il quadro BEFIT costituirà un *corpus* unico di norme sulla tassazione delle imprese per l'UE che sarà incentrato sulle caratteristiche fondamentali di una base imponibile comune e sulla ripartizione degli utili tra gli Stati membri in base a una formula c.d. di ripartizione. Esso si baserà sui progressi compiuti nelle discussioni globali sulla materia in questione in cui tali concetti sono già presenti, e sarà caratterizzato dall'uso di una formula per la riassegnazione parziale degli utili nell'ambito del primo pilastro e di norme comuni per il calcolo della base imponibile ai fini dell'applicazione del secondo pilastro. BEFIT vorrà inoltre garantire che le imprese nel mercato unico possano operare senza indebite barriere fiscali e, al tempo stesso, assicurare che l'esistenza di disallineamenti tra i regimi di tassazione delle imprese nell'UE non compromettano la capacità degli Stati membri di prelevare gettito per finanziare le priorità di spesa nazionali. L'elaborazione di norme comuni per la determinazione della base imponibile per l'imposta sulle imprese comporteranno infatti una semplificazione

sostanziale per i gruppi di imprese operanti nel mercato unico: questi, al momento attuale debbono poter essere in grado di rispettare fino a 27 diversi insiemi di norme sulla tassazione delle imprese; con l'introduzione di un quadro unico per la tassazione delle imprese nell'UE, un gruppo diverrà così in grado di determinare il proprio debito d'imposta in ciascuno Stato membro in base ad un unico insieme di norme. Questo scenario permetterà inoltre di essere antesignano di ulteriori semplificazioni amministrative nella materia in esame, come la possibilità di disporre di una dichiarazione unica dei redditi societari a livello dell'UE per un gruppo di imprese. La nuova proposta per il quadro unico BEFIT sostituirà quindi le esistenti iniziative pendenti relative ad una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (ovvero la "*Common Consolidated Corporate Tax Basen*"), le quali verranno ritirate.

In ultima istanza, i principali aspetti che caratterizzeranno il futuro quadro unico di norme sulla tassazione delle imprese per l'UE BEFIT possono essere riassunti come segue:

- creazione di un *corpus* di norme comuni per i gruppi di imprese che operano nel mercato unico in più di uno Stato membro, riducendo gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri;
- attesa riduzione degli oneri burocratici e dei costi di conformità nel mercato unico, abbassando in tal modo gli oneri amministrativi in capo alle autorità fiscali e ai contribuenti;
- promozione di una modalità più semplice ed equa di distribuzione dei diritti di imposizione tra gli Stati membri;
- garanzia di un gettito dell'imposta sulle imprese per gli Stati membri che sia affidabile e prevedibile.

Il quadro BEFIT consoliderà quindi gli utili dei membri UE di un gruppo multinazionale in un'unica base imponibile, che sarà poi attribuita agli Stati membri utilizzando una formula e che sarà tassata in base alle aliquote nazionali dell'imposta sul reddito delle imprese. Sarà dunque la combinazione di una formula di ripartizione e di un *corpus* di norme comuni per la base imponibile che permetterà a BEFIT di rappresentare un passo importante verso la creazione di un più solido regime di tassazione delle imprese nel mercato unico. La Commissione collaborerà strettamente con gli Stati membri nella preparazione di tale proposta, tenendo conto

anche del parere del Parlamento europeo e in consultazione con il settore imprenditoriale e i gruppi della società civile.

La proposta UE sul BEFIT getta da parte un decennio di sforzi sull'imposta sulle società europee, ma a suo favore gioca il fatto che si palesi in un momento di crescenti pressioni sui governi per risanare le finanze pubbliche dopo le massicce spese sostenute durante la pandemia e, al contempo, per affrontare le tecniche sovente aggressive utilizzate dalle grandi imprese per ridurre i loro conti fiscali. In Europa, nonostante il mercato unico di beni e servizi, permangono ben 27 diversi codici fiscali: questo comporta un aumento dei costi per le imprese, riduce la crescita potenziale e gli investimenti. Il nuovo quadro di riferimento per la tassazione delle imprese nell'UE ridurrà gli oneri amministrativi, eliminerà gli ostacoli fiscali e creerà un contesto più favorevole alle imprese nel mercato unico.

La riflessione sul futuro dell'imposizione da parte di Bruxelles culminerà nel 2022 in un simposio fiscale sul tema *“struttura dei sistemi fiscali dell'UE in prospettiva del 2050”*.

Pronunce del CNEL

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

dei meccanismi di fiscalità. Iniziative unilaterali dei singoli Stati andrebbero evitate e comunque valutate con la massima attenzione per escludere rischi interpretativi, complessità di attuazione e ricadute negative sulle imprese locali o sui processi di innovazione in atto". Nel Documento OOPP del 25 novembre 2020, "Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo", tra le proposte avanzate dal CNEL rientra quella di completare l'Unione Economica e Monetaria (UEM) attraverso una *governance* politica, economica e fiscale, realizzare l'Unione Fiscale con un bilancio comune e con l'istituzione di un Ministro del Tesoro UE.

Situazione attuale

Il piano OCSE sulla digital tax - Il 9 ottobre 2019 l'OCSE ha pubblicato una proposta (presentata al G20 di Washington) volta a promuovere il negoziato sulla tassazione delle multinazionali, specialmente quelle che operano nel digitale. Secondo il piano OCSE sulla *digital tax*, una parte dei profitti di una multinazionale andrebbero suddivisi tra i Paesi, con l'obiettivo di garantire maggiori entrate fiscali a quegli Stati in cui si trovano gli utenti o i consumatori reali di un'azienda. In particolare, l'obiettivo è di reindirizzare i profitti che eccedono la soglia di normalità dei ricavi delle grandi multinazionali che interagiscono con i consumatori, comprese le società digitali come piattaforme attive nei settori dei *social media* o come motori di ricerca. La finalità è quella di porre rimedio al fatto che oggi le norme fiscali globali, per lo più scritte in passato, non si dimostrano sufficientemente capaci nel fissare il valore reale che i consumatori e/o utenti creano per le multinazionali, in particolare per le società digitali, con il risultato che le imposte versate da tali entità risultano spesso eccessivamente modeste se non del tutto assenti. La proposta OCSE si rivolge alle aziende che interagiscono con i consumatori e/o utenti. Queste imprese si adatteranno molto probabilmente a tale definizione, ma potrebbero farlo anche alcune società che intrattengono rapporti commerciali con altre aziende. Ad esempio, le piattaforme di *social media* e i motori di ricerca interagiscono con gli utenti, anche se i loro clienti sono le altre aziende che acquistano pubblicità sulle loro piattaforme. In questo caso, il *facing business* andrebbe a sdoppiare, o complicare, anche la definizione del valore extra-mediano da sottoporre a tassazione. Tradotto, una complessità di calcoli e applicazioni. Anche per questa ragione l'OCSE si sta adoperando per fissare una linea netta tra le società alle quali applicare questo modello interattivo diretto con il cliente e le imprese da lasciare sullo sfondo, da non coinvolgere. Le aziende ed i Paesi che si preoccupano che le nuove regole inducano

più autorità fiscali a rivendicare le stesse entrate sperano vengano considerati meccanismi sufficientemente solidi per la risoluzione delle controversie per prevenire la doppia imposizione. Le società potrebbero sperare in un arbitrato obbligatorio vincolante, in cui i Paesi devono accettare l'esito di procedimenti arbitrali quando sono in corso controversie sulla doppia imposizione con un'altra autorità fiscale. Secondo il piano OCSE, le controversie tra giurisdizioni di mercato e contribuenti dovrebbero essere soggette a meccanismi di prevenzione e risoluzione delle controversie vincolanti ed efficaci. Però, oltre all'indicazione generale, nulla è previsto su come questi meccanismi avrebbero funzionato e, soprattutto, manca il riferimento all'arbitrato.

La Commissione europea auspicava, in prima istanza, una soluzione del problema a livello globale in ambito OCSE; tuttavia, in mancanza di progressi a livello internazionale, ha deciso di presentare una propria iniziativa con l'intento di imprimere uno slancio alla discussione internazionale ed attenuare i rischi immediati, oltre che di evitare una frammentazione nella regolamentazione qualora gli Stati membri decidessero di adottare soluzioni a livello nazionale. Il Parlamento europeo ha chiesto una proposta sulla *web tax* entro giugno, ovvero che fosse fissata un'aliquota fiscale minima effettiva ad un livello equo e sufficiente per scoraggiare il trasferimento degli utili e prevenire una concorrenza fiscale dannosa.

Come emerge dalla Comunicazione della Commissione in esame, sebbene negli ultimi venti anni la composizione complessiva del gettito fiscale nell'UE si sia mantenuta relativamente stabile, megatendenze come il cambiamento climatico e la trasformazione digitale del mercato del lavoro influenzeranno probabilmente il mix fiscale futuro degli Stati membri dell'UE.

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

Già in occasione del G7 del giugno 2021, è stato raggiunto un accordo dai ministri delle Finanze sulla riforma fiscale globale, in base al quale i più grandi giganti tecnologici multinazionali avrebbero pagato la loro quota di tasse nei Paesi in cui operano. Con il comunicato del G20 dei Ministri delle Finanze (9-10 luglio 2021) si è raggiunto un accordo storico su un'architettura fiscale internazionale più stabile ed equa ponendo le basi per l'introduzione di una tassa minima globale sui redditi delle multinazionali e per una ripartizione degli utili tra i Paesi dove queste operano. L'accordo segna un cambio di passo che punta ad affiancare la cooperazione fiscale alla concorrenza. Il G20 ha recepito l'intesa raggiunta il 1° luglio in sede OCSE sul doppio pilastro per la tassazione dei gruppi più grandi: il primo pilastro è costituito dall'introduzione della global minimum tax, al momento fissata al 15%, sui redditi

delle multinazionali con ricavi superiori ai 750 milioni di euro che, secondo l'OCSE, potrebbe generare un gettito aggiuntivo di 150 miliardi di dollari l'anno. Il secondo pilastro prevede l'applicazione della tassazione redistributiva ai ricavi globali sopra i 20 miliardi di euro e redditività oltre il 10%. Una quota dei profitti in eccesso rispetto alla soglia indicata saranno tassati direttamente nei Paesi in cui i profitti stessi vengono prodotti. L'obiettivo è quello di limitare, ma non cancellare, la competizione fiscale tra Paesi che ormai stava facendo sprofondare il livello delle aliquote. La finalizzazione del nuovo assetto internazionale di tassazione delle multinazionali dovrà essere accompagnata dalla parallela cancellazione delle Digital Service Tax (Dst), adottate unilateralmente da diversi Paesi, e di altri prelievi simili. La riforma dovrebbe entrare in vigore nel 2023, ma rimangono le resistenze di alcuni Paesi da superare. Il G20 ha invitato l'OECD/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Sharing a mettere a punto i design elements nel quadro concordato insieme a un piano dettagliato per dare attuazione ai due pilastri entro la prossima riunione di ottobre.

L'intesa vede già l'accordo di 132 Paesi su 139 (circa il 90% del PIL mondiale). L'Italia perde ogni anno la possibilità di tassare oltre 23 miliardi di dollari di profitti a causa dei paradisi fiscali all'interno dei confini europei. L'effettivo impatto dell'introduzione della *global minimum tax* sull'erosione e sulla pianificazione fiscale dipenderà da come verranno risolti i molti aspetti critici relativi alla definizione della base imponibile, come il trattamento degli aggiustamenti fiscali, per esempio, sugli investimenti e sugli incentivi. Inoltre, un livello troppo basso dell'aliquota (il 15% dell'accordo è già inferiore al 21% della proposta di riforma della *Global Intangible Low-Taxed Income* dell'amministrazione Biden) potrebbe lasciare ancora spazio alla convenienza al *profit shifting* rispetto ai Paesi che continueranno ad applicare aliquote superiori al 15%.

In virtù del "contributo" che daranno le grandi tech companies degli Stati Uniti, Washington ha chiesto di abolire le web tax approvate nel corso degli anni dai vari Paesi, quando la global tax entrerà in vigore (probabilmente nel 2023). La Commissione europea, dal canto suo, congela i piani per la digital tax in attesa dell'approvazione finale della riforma fiscale internazionale a fine ottobre.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

- In linea con quanto proposto nel Documento di Osservazioni e Proposte del 25 novembre 2020 "*Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo*", il CNEL ritiene necessario arrivare a realizzare un'Unione Fiscale europea ed un bilancio

comune con l'istituzione di un Ministro del Tesoro UE, rendendo così possibile una capacità di imposizione fiscale e di redistribuzione delle risorse e quindi un' approccio sovranazionale alla fiscalità con conseguente armonizzazione della tassazione delle grandi imprese almeno al livello europeo.

- La giustizia fiscale può consentire un maggior benessere per tutti. Appare, in questa ottica, necessario affrontare le questioni riguardanti la riallocazione dei profitti e la tassazione minima (e condivisa) a livello globale delle grandi imprese, al fine di assicurare risorse economiche ulteriori per i servizi essenziali della popolazione.
- Il CNEL accoglie con soddisfazione l'accordo storico e senza precedenti sulla *Global Minimum Tax* e le nuove regole sul ricollocamento dei profitti delle grandi multinazionali laddove la ricchezza viene effettivamente prodotta proposto in sede OCSE e raggiunto dal recente G20 sotto la Presidenza italiana. I governi nazionali risultano essere ormai inadeguati per la tassazione dei profitti delle grandi imprese multinazionali, e dunque solo la realizzazione di un assetto internazionale condiviso può consentire di tassare queste società in modo equo ed efficace. Secondo le stime dell'OCSE, infatti, la redistribuzione della competenza a tassare le grandi multinazionali potrebbe interessare una base imponibile di 100 miliardi di dollari l'anno, e la *Global minimum tax* sui redditi delle stesse garantirebbe un gettito di circa 150 miliardi di euro l'anno.
- La decisione di stabilire un limite minimo del 15% per la tassazione delle grandi multinazionali, insieme all'obbligo per queste ultime di pagare le tasse nei paesi in cui effettivamente svolgono le proprie attività – impedendo loro di spostare il reddito di capitale verso giurisdizioni a bassa tassazione e di ricorrere ad espedienti contabili - rappresentano l'inizio di un percorso per ridurre le disuguaglianze economiche nei Paesi occidentali e non solo. Il CNEL ritiene tuttavia che sia l'aliquota del 15% che il 20% della riallocazione dei profitti siano una base di partenza, ma auspica che si possano raggiungere soglie più elevate.
- La decisione della Commissione Europea del 12/7/2021 di rinviare al prossimo autunno la proposta di tassazione dei diritti digitali deve servire a dare priorità al completamento dell'accordo globale sulla tassazione minima delle società.

Per una direttiva UE che renda vincolante il contenuto di quanto stabilito al G20 è necessario il via libera di tutti gli Stati membri: ci sono ancora molte complicazioni politiche e tecniche, occorre superare le resistenze di alcuni Paesi europei e dialogare in particolare con gli Stati Uniti. Un accordo globale per una riforma del quadro internazionale in materia di tassazione delle grandi imprese appare adesso possibile: il CNEL auspica che in vista del *summit* dei Capi di Stato e di Governo che si terrà il prossimo ottobre a Roma si realizzi lo sforzo finale per dare compimento a quanto auspicato nel recente G20.