

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione dei rappresentanti del Centro Arcelli per gli studi monetari e finanziari (CASMEF), sulle tematiche delle accise 87

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione 87

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto « Trans Adriatic Pipeline ». C. 1710 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (*Esame e rinvio*) 87

Sui lavori della Commissione 92

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 26 novembre 2013.

Audizione dei rappresentanti del Centro Arcelli per gli studi monetari e finanziari (CASMEF), sulle tematiche delle accise.

L'audizione informale è stata svolta dalle 10.50 alle 11.45.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 26 novembre 2013. — Presidenza del vicepresidente Enrico ZANETTI.

La seduta comincia alle 13.20.

Variazione nella composizione della Commissione.

Enrico ZANETTI, *presidente*, comunica che il deputato Antonio Angelucci ha cessato di far parte della Commissione.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto « Trans Adriatic Pipeline ». C. 1710 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giovanni SANGA (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere alla III Commissione Affari esteri, il disegno di legge C. 1710, approvato dal Senato, recante ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto « Trans Adriatic Pipeline » (TAP), fatto ad Atene il 13 febbraio 2013.

Evidenzia preliminarmente come l'oggetto principale dell'Accordo in esame riguardi il trasporto verso l'Europa meridionale del gas estratto dal giacimento di Shah Deniz, sito in Azerbaijan, per un valore complessivo di circa 200 miliardi di

dollari in base ad accordi di vendita venticinquennali. Tra i maggiori acquirenti del gas azero figurano, per l'Italia, ENEL e Hera.

In tale contesto, con il Memorandum d'intesa italo-greco-albanese del 27 settembre 2012, è stato raggiunto un accordo preliminare sulla cooperazione allo sviluppo della realizzazione del progetto Trans Adriatic Pipeline – TAP; successivamente per la realizzazione del gasdotto è stata costituita la Società Trans Adriatic Pipeline AG.

Al riguardo segnala come il gasdotto sia stato concepito come prosecuzione di fatto del gasdotto transanatolico, la cui realizzazione è stata concordata nel dicembre 2012 dai governi dell'Azerbaijan e della Turchia. Una volta realizzato, il gasdotto sarà lungo circa 800 km, dei quali 105 km nel Mare Adriatico, e consentirà di trasportare circa 10 miliardi di metri cubi di gas ogni anno, raddoppiabili senza necessità di ulteriore posa di tubi.

Ricorda che, nel corso della discussione al Senato sul disegno di legge di ratifica, è emerso come il Consorzio operante in Azerbaijan per la gestione del giacimento di Shah Deniz abbia scelto il Gasdotto transadriatico piuttosto che la soluzione alternativa costituita dal gasdotto cosiddetto « Nabucco West », eliminando l'aleatorietà che ancora circondava la realizzazione dell'infrastruttura TAP.

Passando al contenuto dell'Accordo di cui si propone la ratifica, che si compone di un preambolo, 14 articoli e un'Appendice, l'articolo 1 reca, attraverso il rinvio all'Appendice all'Accordo, la definizione di alcuni termini rilevanti impiegati nel testo dell'Accordo medesimo.

L'articolo 2 sancisce, al comma 1, l'impegno delle Parti a consentire l'attuazione del progetto in coordinamento reciproco, nonché a fornire per l'esecuzione del medesimo condizioni stabili, trasparenti e non discriminatorie.

Il comma 2 sancisce il consenso delle Parti circa il fatto che il trasporto sia effettuato conformemente alle disposizioni dell'Accordo e alla legislazione derivante dai Trattati comunitari e dal Trattato della

Comunità per l'energia, senza imposizione di ritardi irragionevoli, restrizioni o oneri.

L'articolo 3 prevede anzitutto, al comma 1, una clausola di salvaguardia rispetto delle disposizioni dell'Accordo, che fa salve, per quanto riguarda la Grecia e l'Italia, le disposizioni obbligatorie dei Trattati comunitari, e, per quanto riguarda l'Albania, le disposizioni obbligatorie del Trattato della Comunità per l'energia.

Il comma 2 stabilisce inoltre che i Partecipanti al progetto devono essere considerati investitori ai fini dell'articolo 1, comma 7, del Trattato sulla Carta europea dell'energia, mentre ogni interesse che essi possono avere in qualsiasi accordo relativo al progetto deve essere considerato come un investimento nel territorio della Parte interessata, ai fini dell'articolo 1, comma 6, del medesimo Trattato sulla Carta europea dell'energia.

Al riguardo ricorda che l'articolo 1, comma 7, del predetto Trattato sulla Carta europea dell'energia definisce come investitore una persona fisica, una società o altro organismo, mentre l'articolo 1, comma 6, definisce come investimento ogni tipo di attività, detenuta o controllata, direttamente o indirettamente da un investitore e comprendente: *a)* beni materiali e immateriali, beni mobili e immobili, proprietà e qualsiasi diritto su beni, quali locazioni (*leases*), ipoteche, vincoli e pegni; *b)* una società o un'impresa commerciale, o azioni, quote di capitale, o altre forme di partecipazioni in una società o un'impresa commerciale e obbligazioni e altri debiti di una società o di un'impresa commerciale; *c)* diritti di credito e diritti a prestazioni, in virtù di contratto, aventi valore economico e connessi con un investimento; *d)* proprietà intellettuale; *e)* utili; *f)* qualsiasi diritto conferito per legge o contratto o derivante da qualsiasi licenza e autorizzazione concesse, conformemente alla legge, a svolgere un'attività economica nel settore dell'energia.

L'articolo 4 designa, per i tre Paesi Parti dell'Accordo, i soggetti abilitati a trasmettere e ricevere comunicazioni e avvisi relativi al medesimo, nonché ad agire da coordinatori dei diritti e degli

obblighi derivanti dall'Accordo: per la Repubblica italiana, tale soggetto è il Dipartimento per l'energia, Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche presso il Ministero dello sviluppo economico.

L'articolo 5, comma 1, prevede la stipula di uno specifico accordo tra il Governo ospitante e l'Investitore del progetto (la società Trans Adriatic Pipeline AG, costituita secondo le leggi svizzere), al quale aderiranno l'Albania e la Grecia, in quanto Parti nei cui territori sarà ubicata la maggior parte del Gasdotto transadriatico.

In tale ambito segnala, in quanto rilevante per le competenze della Commissione Finanze, la previsione secondo cui tale accordo, tenendo conto della clausola salvaguardia di cui all'articolo 3, comma 1, include anche disposizioni sulle tasse (comprese le aliquote fiscali) che saranno applicate all'Investitore del progetto nella giurisdizione greca e albanese.

Il comma 2 prevede che nessuna legge ordinaria della Grecia o dell'Albania potrà limitare, diminuire o avere un effetto sfavorevole nei confronti dei diritti concessi dall'accordo del Governo ospitante con l'Investitore del progetto o con qualsiasi Partecipante allo stesso; nessuna legge greca o albanese potrà inoltre derogare, abrogare o prevalere sull'accordo del Governo ospitante o su parte di esso.

In base all'articolo 6 ciascuna Parte dovrà adottare ogni provvedimento per facilitare la realizzazione del progetto nel proprio territorio, incluse tutte le autorizzazioni necessarie, senza irragionevoli ritardi o restrizioni, seppure in conformità delle leggi della Parte interessata.

L'articolo 7, comma 1, prevede che nessuna delle Parti dovrà interrompere, limitare o ritardare il flusso in entrata o in uscita di gas naturale attraverso il gasdotto transadriatico, se non ricorrendo a una delle autorità competenti ai sensi del regolamento UE sulle forniture di gas (regolamento 994/2010).

I commi 2 e 3 riguardano invece le minacce di interruzione o ritardo di altri aspetti del progetto, nei confronti delle

quali la Parte interessata per territorio dovrà compiere ogni ragionevole tentativo per eliminarle. In ogni modo, la Parte nel cui territorio si sia verificato un evento di interruzione o ritardo di qualsiasi aspetto del progetto dovrà immediatamente comunicarlo alle altre Parti dell'Accordo e all'Investitore del progetto, con completa e dettagliata informazione.

Ai sensi dell'articolo 8, le Parti, in ragione della natura transfrontaliera del progetto, riconoscono che è essenziale applicare al progetto un insieme coerente e uniforme di standard tecnici, di sicurezza, ambientali, sociali e del lavoro. In quest'ambito si stabilisce che tali standard dovranno essere definiti dalla Commissione di attuazione dell'Accordo istituita dall'articolo 10.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala l'articolo 9, il quale regola le questioni fiscali.

In particolare, la disposizione stabilisce che, per la determinazione della base imponibile dell'Investitore del progetto, verranno applicate le disposizioni nazionali pertinenti, in base ai principi dell'OCSE.

Si prevedono inoltre accordi preliminari sui prezzi, giuridicamente vincolanti, stipulati tra le autorità fiscali di ciascuna delle Parti tra di loro e con l'autorità fiscale elvetica (essendo infatti svizzera la giurisdizione dello statuto dell'Investitore del progetto), in coerenza con le clausole dei trattati sull'eliminazione della doppia imposizione. È previsto altresì che gli accordi preliminari sui prezzi abbiano una durata minima di 25 anni, e che non possano essere modificati o risolti se non con il consenso dell'Investitore del progetto.

Al riguardo segnala come nel corso dell'esame del provvedimento al Senato siano stati chiesti chiarimenti al Governo, al fine di escludere che gli accordi preliminari sui prezzi (*advance pricing agreements*) – funzionali a definire la base imponibile della società titolare del progetto di investimento – possano compor-

tare, nel medio-lungo termine, effetti finanziari negativi, in termini di minor gettito tributario.

In riferimento a tale richiesta il rappresentante del Governo, nella seduta del 17 ottobre 2013, ha fatto presente che l'articolo 9 non prescrive che i prezzi restino fermi per venticinque anni, ma che i criteri per la corretta attribuzione delle entrate da parte del consorzio della società TAP a fini fiscali nei confronti del Paese attraversati dal TAP rimarranno validi per venticinque anni; dopodiché, all'interno di quei criteri, la situazione evolverà in base ai dati che, di volta in volta, si realizzeranno (ad esempio in relazione ai prezzi, e così via).

In tale contesto rileva come un *advance pricing agreement* (APA) consista generalmente in un accordo tra il contribuente e l'amministrazione finanziaria del Paese di residenza del contribuente che consente, in via preventiva e per un determinato periodo di tempo, di individuare il metodo di calcolo del prezzo di libera concorrenza riferibile alle operazioni oggetto dell'accordo. Essi rappresentano dunque uno strumento avanzato di politica fiscale largamente diffuso presso i Paesi aderenti all'OCSE.

Secondo le linee guida dell'OCSE un APA (che può avere carattere « unilaterale », « bilaterale » o « multilaterale ») può essere definito come « *an arrangement that determines, in advance of controlled transactions, an appropriate set of criteria (e.g. method, comparables and appropriate adjustments thereto, critical assumptions as to future events) for the determination of the transfer pricing for those transactions over a fixed period of time (...)* » (*Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, § 4.124).

Un APA bilaterale o multilaterale assicura che il reddito delle imprese associate, derivante dalle operazioni che ricadono nel perimetro dell'accordo, non sia assoggettato a doppia o multipla imposizione, poiché l'APA è condiviso e sottoscritto anche dalle autorità competenti delle giurisdizioni estere interessate. Pertanto, al fine di rendere più efficace l'azione di

contrasto ai fenomeni di doppia imposizione internazionale e di fornire certezza ai gruppi multinazionali in merito alle politiche dei prezzi di trasferimento *inter-company*, a partire dagli ultimi mesi del 2010, l'Amministrazione finanziaria italiana ha previsto la possibilità, per i contribuenti che ne avessero interesse, di presentare istanze volte alla conclusione di *Advance pricing agreements* di tipo bilaterale o multilaterale.

L'articolo 10 istituisce una Commissione di attuazione, composta da due rappresentanti per ciascuna Parte dell'Accordo, la quale vigilerà sul rispetto dell'Accordo e opererà al fine di concordare un Protocollo con le Parti, d'intesa con l'Investitore del progetto, per l'istituzione degli standard coerenti e uniformi di cui all'articolo 8.

L'articolo 11, in materia di responsabilità, prevede che qualsiasi mancanza o rifiuto di adempiere ai propri obblighi, di adottare misure e di concedere diritti o benefici previsti dall'Accordo costituirà una violazione ai sensi del medesimo. La responsabilità di una delle Parti, in conformità del diritto internazionale generale, è estesa anche agli atti o omissioni di qualsiasi autorità o entità statale riconducibile alla Parte medesima.

L'articolo 12 riguarda le modifiche o la risoluzione dell'Accordo, che nessuna delle Parti può modificare o disapplicare senza il previo consenso scritto delle altre Parti. La durata dell'Accordo è prevista fino alla data di completamento dell'eventuale smantellamento di tutto il Gasdotto transadriatico.

Nessuna delle Parti potrà inoltre denunciare o recedere dall'Accordo senza il preventivo consenso di ciascuna delle altre Parti. Tuttavia, qualora il Consorzio del giacimento Shah Deniz non dovesse scegliere di servirsi del Gasdotto transadriatico per il trasporto di gas naturale verso l'Europa, si cercheranno fonti alternative di approvvigionamento. In mancanza di ciò, una delle Parti potrà recedere allora dall'Accordo, previo invio, con tre mesi di anticipo, di una comunicazione scritta alle altre Parti inoltrata per la via diplomatica.

Ai sensi dell'articolo 13 le controversie relative all'interpretazione e all'attuazione dell'Accordo dovranno essere risolte per via diplomatica, mentre l'articolo 14 stabilisce che l'Accordo entrerà in vigore alla data in cui saranno stati scambiati tra le Parti i rispettivi strumenti nazionali di ratifica, mediante i quali altresì ciascuna Parte adotta le misure giuridiche necessarie all'applicazione dell'Accordo stesso.

Per quanto riguarda il contenuto del disegno di legge di ratifica, esso consta di quattro articoli. Gli articoli 1 e 2 contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del Protocollo d'Intesa.

L'articolo 3 reca la clausola di copertura finanziaria degli oneri recati dal provvedimento, quantificati in 1.150 euro per il 2013 e in 1.155 euro a decorrere dal 2014, ai quali si fa fronte mediante corrispondente riduzione del Fondo speciale di parte corrente iscritto ai fini del bilancio triennale 2013-2015 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

L'articolo 4 stabilisce l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Daniele PESCO (M5S) chiede chiarimenti in merito alle precisazioni rese dal Governo al Senato circa le previsioni dell'articolo 9 dell'Accordo.

Giovanni PAGLIA (SEL) ritiene opportuno sapere se il gettito tributario derivante dall'attività dell'Investitore del progetto, la società Trans Adriatic Pipeline AG, riguarderà solamente la Svizzera, essendo tale società costituita secondo le leggi della Confederazione elvetica. Chiede altresì di conoscere quale sino gli azionisti della predetta società.

Giovanni SANGA (PD), *relatore*, richiamando le informazioni rese dal Viceministro degli Affari esteri Dassù nel corso della discussione in Assemblea al Senato

del provvedimento, rileva come all'azionariato della società Trans Adriatic Pipeline AG partecipino la società inglese BP, con il 20 per cento, la società azerbaigiana SOCAR, con il 20 per cento, la società norvegese Statoil, con il 20 per cento, la società francese Total, con il 10 per cento, la società belga Fluxys, con il 16 per cento, la società svizzera Axpo, con il 5 per cento, e la società E.ON, con il 9 per cento.

Per quanto riguarda invece i chiarimenti forniti dal Governo nel corso della discussione al Senato, precisa che i criteri per la definizione dei ricavi e dei costi dell'Investitore del progetto resteranno fermi, e che, all'interno di tali criteri, saranno considerate le variazioni di prezzo che, di volta in volta, si verificheranno.

Enrico ZANETTI, *presidente*, rileva come la previsione dell'articolo 9 dell'Accordo riguardi, in sostanza, la definizione preventiva di un meccanismo per la determinazione del prezzo di trasferimento del bene considerato dall'Accordo, costituito dal gas naturale trasportato mediante il gasdotto. A tale riguardo sottolinea come nei casi, quali quello considerato, di iniziative economiche di carattere internazionale, che interessano necessariamente le autorità fiscali di più Stati, sia necessario prevedere tali meccanismi preventivi di determinazione del prezzo di trasferimento, al fine di garantire alle imprese interessate un quadro giuridico chiaro e stabile.

Girolamo PISANO (M5S) considera molto significativo che, nell'ambito di un progetto imprenditoriale così vasto, si sia deciso di costituire la società Trans Adriatic Pipeline proprio secondo le leggi svizzere, stabilendo in tal modo la residenza fiscale di tale soggetto in quel Paese che, in Europa, garantisce a suo giudizio il minor livello di trasparenza, sia sotto il profilo fiscale, sia sotto il profilo finanziario. Ritiene, dunque, che tale scelta getti un'ombra sull'intera operazione, la quale deve dunque essere valutata molto attentamente, anche sotto il profilo delle ricadute tributarie per l'Italia.

Daniele PESCO (M5S) concorda con le considerazioni espresse dal deputato Pisano, ritenendo necessario che il Governo chiarisca maggiormente i passaggi che hanno condotto alla conclusione dell'Accordo in esame.

Marco CAUSI (PD) sottolinea come la sede propria per approfondire compiutamente tutti i profili sottesi all'Accordo sia la Commissione Affari esteri, mentre la Commissione Finanze è chiamata ad esaminare solamente gli aspetti tributari dell'Accordo, costituiti dall'articolo 9, il quale sostanzialmente si rifà alle metodologie standard definite in materia dall'OCSE. Ritiene, quindi, che tutti gli altri aspetti del provvedimento, sui quali egli stesso avrebbe diversi quesiti da porre, debbano essere valutati nell'ambito dell'esame in sede referente.

Enrico ZANETTI, *presidente*, concorda con le considerazioni svolte dal deputato Causi, rilevando come alcuni rilievi emersi nel corso della seduta odierna siano certamente importanti, ma attengano a profili di competenza della III Commissione. Evidenza, quindi, come le previsioni dell'articolo 9 si rifacciano al modello standard definito a livello OCSE per evitare le doppie imposizioni.

Girolamo PISANO (M5S) ritiene che, nel parere sul provvedimento, si potrebbe sollecitare la Commissione Affari esteri a valutare con attenzione i profili di trasparenza fiscale e finanziaria sottesi all'articolo 9, eventualmente anche invitando il Governo a modificare l'Accordo nel senso di vincolare la società Trans Adriatic Pipeline AG ad assicurare piena trasparenza su tali aspetti, atteso che la Svizzera non assicura, sotto questo aspetto, un adeguato livello di collaborazione.

Giovanni SANGA (PD), *relatore*, si dichiara disponibile a verificare la possibilità di inserire, nella propria proposta di parere, un'osservazione in materia, ritenendo tuttavia opportuno chiarire come in sede parlamentare non sia possibile mo-

dificare il contenuto di un Accordo già sottoscritto.

Enrico ZANETTI, *presidente*, alla luce del dibattito svolto, ritiene opportuno rinviare il seguito dell'esame a una seduta da convocare nella giornata di domani, nel corso della quale si procederà alla votazione della proposta di parere che sarà formulata dal relatore.

Sui lavori della Commissione.

Marco CAUSI (PD), intervenendo sui lavori della Commissione, rileva l'esigenza che la Commissione valuti come concludere proficuamente il ciclo di audizioni attualmente in corso sulle tematiche delle accise, ritenendo, ad esempio, al riguardo opportuno chiedere all'Agenzia delle dogane e dei monopoli di trasmettere alcuni dati aggiuntivi rispetto a quelli già consegnati nel corso dell'audizione svolta. Evidenza, a tale proposito, come la Commissione abbia finora approfondito prevalentemente i rapporti tra accise e decisioni di consumo concernenti i beni soggetti a tale imposizione, mentre sarebbe necessario affrontare anche il tema del rapporto tra i meccanismi di accisa e i sistemi produttivi. In questa prospettiva propone di ascoltare in audizione il professor Franco Gallo, i cui più recenti contributi scientifici affrontano proprio la questione delle prospettive dell'imposizione indiretta, anche nell'ottica della tassazione ambientale.

Ernesto CARBONE (PD), con specifico riguardo ai temi della tassazione sui prodotti del tabacco, propone di ascoltare l'Istituto superiore di sanità, al fine di approfondire il rapporto tra costo delle sigarette, qualità del prodotto e salute dei cittadini, nonché di verificare come le strategie produttive e di costo perseguite dai produttori di sigarette possano influenzare le politiche sanitarie pubbliche con riferimento al tabagismo.

Daniele PESCO (M5S) concorda con la proposta del deputato Carbone, ritenendo

altresì opportuno ascoltare i rappresentanti del Ministero della salute, allargando dunque l'ambito delle audizioni al tema dei costi sanitari indotti dal consumo di sigarette, in rapporto con l'imposizione fiscale nel settore.

Enrico ZANETTI, *presidente*, con riferimento alle proposte di audizione avanzate, invita a considerare come l'attività conoscitiva della Commissione debba comunque svolgersi entro gli ambiti di competenza propri della Commissione stessa.

Carla RUOCCO (M5S) sottolinea come la politica tributaria debba seguire un doppio binario, tenendo in adeguata considerazione anche i profili ambientali, in un'ottica di riconversione industriale che sia indirizzata dallo strumento fiscale.

Giovanni PAGLIA (SEL), con riferimento alle considerazioni da ultimo emerse, evidenzia come la scelta della Commissione di occuparsi delle tematiche delle accise risponda a considerazioni di carattere tributario e non ad altri profili che non attengono alle competenze della Commissione stessa. Rileva, inoltre, nello specifico, come il livello di tassazione sulle sigarette sia già molto elevato e come, qualora sussistesse un rapporto diretto tra livello della tassazione e consumi, questi avrebbero conosciuto una caduta ancor più marcata di quella registrata negli ultimi anni.

Sebastiano BARBANTI (M5S) concorda con la proposta del deputato Causi di

ascoltare il professor Franco Gallo, nonché con l'opportunità di valutare le interconnessioni tra il sistema delle accise ed il mondo produttivo. In tale contesto ritiene altresì necessario comprendere i riflessi di tale tematica con la salute e con l'andamento delle spese sanitarie connesse alla cura delle patologie correlate al tabacco: a quest'ultimo proposito considera infatti utile valutare se lo strumento delle accise possa essere utilizzato come deterrente contro il consumo di tali prodotti.

Girolamo PISANO (M5S) suggerisce l'opportunità di ascoltare la Guardia di Finanza per acquisire i dati relativi all'andamento del contrabbando nel settore dei tabacchi, con particolare riferimento al rapporto tra incremento delle accise ed estensione dell'area del mercato illegale di tali prodotti.

Marco CAUSI (PD), con riferimento alla proposta del deputato Pisano, ritiene che le problematiche del contrabbando dei tabacchi potrebbero costituire oggetto di una richiesta di informazioni da avanzare all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, senza procedere ad una specifica audizione in materia.

Enrico ZANETTI, *presidente*, rileva come le attività conoscitive suggerite nel corso del dibattito potranno essere ulteriormente precisate e definite in seno all'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione.

La seduta termina alle 13.50.