



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informativa parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0013856 P-4.22.1

del 05/12/2016



15419939

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una *Proposta di Direttiva del Consiglio sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'Unione europea – COM(2016) 686.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Dirigente
Avv. Pietro Maria Paolucci

dott. Roberto Biasini

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Direttiva del Consiglio sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'Unione europea

- **Codice della proposta:** COM(2016) 686
- **Codice interistituzionale:** 2016 / 0338 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze

Premessa: finalità e contesto

La proposta si inserisce nell'ambito del pacchetto legislativo recentemente presentato dalla Commissione in materia di tassazione societaria, volto a favorire la crescita, la competitività e l'equità all'interno dell'Unione europea. Il pacchetto in parola, oggetto di un primo scambio di vedute nel corso dell'Ecofin dell'8 novembre 2016, prevede inoltre il rilancio del progetto sulla base imponibile comune e consolidata delle imprese e l'introduzione di una disciplina più dettagliata in tema di disallineamenti ibridi.

In questo contesto, la proposta di Direttiva sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'Unione europea affronta uno dei principali problemi riscontrati dalle società che operano a livello *cross-border*.

Ad oggi, la composizione delle controversie internazionali in materia di doppia imposizione avviene tramite lo strumento della "procedura amichevole" (*Mutual Agreement Procedure*).

Si tratta, in concreto, di un meccanismo di consultazione diretta tra Amministrazioni fiscali di Paesi diversi, che dialogano attraverso le rispettive Autorità competenti nelle forme ritenute più idonee e con il fine di pervenire ad un accordo sulle rispettive pretese impositive volto ad eliminare la doppia imposizione internazionale.

Detta procedura è disciplinata nei Trattati fiscali bilaterali sottoscritti dagli Stati sulla base del Modello di Convenzione elaborato dall'OCSE, nonché dalla Convenzione europea n. 90/436/CEE del 23 luglio 1990, specificamente dedicata all'eliminazione della doppia imposizione derivante da rettifiche degli utili di imprese associate con sede in Stati membri diversi. La citata Convenzione n. 90/436/CEE prevede inoltre un meccanismo di arbitrato obbligatorio e vincolante, ai sensi del quale, ove le Autorità competenti non raggiungano un accordo, la questione viene demandata ad una commissione consultiva indipendente chiamata ad esprimere un parere al fine dell'eliminazione della doppia imposizione.

Sebbene tali strumenti operino adeguatamente in molti casi, la Commissione, ad esito di un'analisi sul funzionamento della Convenzione n. 90/436/CEE, ha rilevato talune criticità in tema di accesso alla procedura da parte dei contribuenti, eccessiva durata della procedura stessa,

scarso ricorso all'arbitrato, ambito di applicazione limitato. Da qui la ritenuta necessità di migliorare i meccanismi esistenti, rendendoli più efficaci, efficienti e certi nei tempi di implementazione.

Nel merito, la proposta di Direttiva in esame sviluppa le disposizioni vigenti nel settore, in particolare la citata Convenzione n. 90/436/CEE, riproponendone la struttura generale, ovvero: i) presentazione dell'istanza da parte del contribuente; ii) valutazione delle Autorità competenti sull'ammissibilità dell'istanza; iii) raggiungimento entro due anni dell'accordo amichevole volto ad eliminare la doppia imposizione; iv) in mancanza di accordo, previsione di un arbitrato obbligatorio attraverso l'istituzione di una commissione consultiva con il compito di emanare un parere sulle modalità di risoluzione del caso.

Rispetto all'impianto convenzionale attuale, vengono tuttavia introdotte le seguenti modifiche:

- ampliamento del campo di applicazione oggettivo - non più limitato alle problematiche relative ai prezzi di trasferimento, ma esteso a tutte le ipotesi di doppia imposizione riferibili al "business income" - e soggettivo - ricomprendendo tutti i contribuenti soggetti ad IRPEF e IRES, ivi incluse le stabili organizzazioni situate negli Stati membri, indipendentemente dalla sede della casa madre che potrebbe essere situata anche al di fuori dell'Unione europea;
- introduzione di ulteriori meccanismi di natura arbitrale e di ricorso alle competenti corti giurisdizionali nazionali attivabili dal contribuente ogni qualvolta si presenti la necessità di dirimere disaccordi tra le Autorità competenti degli Stati membri coinvolti, nonché di contrastare dinieghi di queste ultime al passaggio alle fasi successive della procedura.

In particolare si introduce: i) in caso di disaccordo tra gli Stati interessati circa l'instaurazione della procedura, la possibilità di adire una commissione consultiva competente ad esprimersi sull'ammissibilità del caso; ii) in caso di diniego di accesso alla procedura amichevole e/o di mancata istituzione della commissione consultiva, la possibilità per il contribuente di ricorrere agli organi giurisdizionali domestici.

Ulteriore elemento di novità è individuabile nella possibilità per le Autorità competenti coinvolte di istituire una commissione per la risoluzione alternativa delle controversie (ADR), in luogo della commissione consultiva, al fine dell'emissione di un parere sull'eliminazione della doppia imposizione. Tale commissione può essere diversa dalla commissione consultiva per quanto riguarda composizione e forma e può applicare la conciliazione, la mediazione, la consulenza, la delibera o altre procedure di risoluzione delle controversie, mutuabili dal diritto internazionale.

La proposta della Commissione si pone in linea con gli obiettivi perseguiti nell'ambito del Progetto BEPS OCSE/G20 dall'Azione 14 - volta ad una maggiore efficacia dei meccanismi per la risoluzione delle controversie già previsti nei trattati bilaterali contro le doppie imposizioni - e dalla Convenzione Multilaterale, che introdurrà, tra l'altro, per i Paesi che la sottoscriveranno, tra cui l'Italia - una clausola arbitrale obbligatoria nei trattati bilaterali.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

La normativa in materia di imposte dirette rientra nell'ambito dell'articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). A norma di tale articolo, le misure legislative di ravvicinamento assumono la forma giuridica di una direttiva.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta si prefigge il potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dei meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione, al fine di perseguire il buon funzionamento del mercato interno.

La natura della questione implica un'iniziativa comune a tutto il mercato interno in quanto i suddetti meccanismi si sostanziano, di fatto, in procedure bilaterali o multilaterali che richiedono un'azione coordinata tra gli Stati membri.

Un insieme comune di norme consente inoltre di garantire, a livello di Unione europea, maggior certezza del diritto e prevedibilità per i contribuenti con riguardo alla risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione.

Tale approccio è pertanto conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta si fonda su meccanismi esistenti, introducendo nuove disposizioni con l'obiettivo di migliorarne il funzionamento ed eliminare le criticità identificate. La proposta fa inoltre riferimento a meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e a procedure di ricorso già operanti in altri settori.

La proposta non va al di là di quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi e pertanto è conforme al principio di proporzionalità.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

Gli obiettivi della proposta sono nel loro complesso condivisibili. In particolare, la valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva, in quanto l'adozione di una direttiva sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione, che possa garantire una maggiore uniformità e certezza nella trattazione delle stesse, è in principio auspicabile.

Elementi che si ritiene necessitino di ulteriore approfondimento riguardano tuttavia l'effettiva efficienza del nuovo impianto proposto, in particolare per quanto concerne l'ampliamento del campo di applicazione oggettivo rispetto alla vigente Convenzione n. 90/436/CEE, che appare, nella sua ampiezza, di difficile interpretazione, come pure la necessità di scongiurare l'ipotesi di pronunce confliggenti tra le diverse corti nazionali nonché tra queste ultime e la commissione consultiva o la commissione per la risoluzione alternativa delle controversie, i costi delle procedure arbitrali, il coordinamento tra le disposizioni della Direttiva e quelle della Convenzione n. 90/436/CEE e relativo codice applicativo, la coerenza con le disposizioni concernenti la clausola arbitrale obbligatoria previste dallo Strumento Multilaterale elaborato nell'ambito del Progetto BEPS OCSE/G20.

Quanto alla tempistica, la proposta di Direttiva prevede che il recepimento delle disposizioni in essa contenute avvenga già entro il 31 dicembre 2017. Tale data, come osservato da diversi Stati membri in sede di presentazione del pacchetto in materia di tassazione societaria e rilevato inoltre nelle successive conclusioni del Consiglio sul pacchetto in parola, appare tuttavia ambiziosa.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

L'Italia ha sempre supportato sui tavoli internazionali l'opportunità di adottare misure condivise per rendere più efficace ed efficiente il processo di definizione delle controversie in materia di doppia imposizione, in relazione sia alla Convenzione n. 90/436/CEE che ai trattati bilaterali.

La valutazione effettuata dalla Commissione rileva inoltre un impatto economico positivo sulle entrate fiscali a medio e lungo termine, nella misura in cui la Direttiva proposta potrà produrre uno stimolo alla crescita e agli investimenti nell'Unione europea e rafforzare la fiducia dei contribuenti nel sistema fiscale con un prevedibile aumento della *compliance*.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nelle conclusioni sul pacchetto della Commissione in materia di tassazione societaria, il Consiglio ha riconosciuto la necessità di migliorare i meccanismi esistenti di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione ed ha accolto con favore la proposta di Direttiva in esame. A fronte dell'ambiziosa tempistica di recepimento prevista dalla Commissione, il Consiglio ha chiesto di progredire rapidamente nella discussione dell'articolato al fine di raggiungere un accordo il prima possibile, lasciando intendere che il testo necessita di un approfondimento tecnico.

La proposta è pertanto suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali dell'Unione. In tale negoziato, l'Italia solleverà la necessità di affrontare gli elementi evidenziati nel punto 1 della presente Sezione, anche al fine di rendere le disposizioni della Direttiva più conformi alla normativa nazionale e facilitare il recepimento delle misure UE. La posizione negoziale dell'Italia sarà inoltre tesa a garantire il massimo grado possibile di omogeneità tra le disposizioni della Direttiva e le clausole arbitrali obbligatorie di prossima introduzione in ambito bilaterale, compresi i meccanismi di monitoraggio dei risultati perseguiti nella risoluzione di procedure amichevoli, in modo da ridurre i costi di conformità per le amministrazioni fiscali. Sarebbe peraltro opportuno un coordinamento tra la data di recepimento della Direttiva in esame e l'entrata in vigore delle disposizioni sulla clausola arbitrale obbligatoria nei trattati bilaterali previste dallo Strumento Multilaterale elaborato nell'ambito del progetto *BEPS OCSE/G20*. La posizione della nostra delegazione potrà evolvere, anche in base alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.

L'Italia partecipa attivamente al negoziato tecnico in Consiglio con una delegazione composta da delegati del Dipartimento delle Finanze ed esperti dell'Agenzia delle Entrate.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi alla proposta di Direttiva di cui trattasi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Una valutazione accurata degli effetti sull'ordinamento nazionale potrà essere effettuata soltanto ad uno stadio più avanzato del negoziato tecnico sulla proposta in esame.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Non sembra che dall'approvazione della proposta di Direttiva possano emergere effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta di Direttiva nella formulazione attuale introdurrebbe un significativo cambiamento nella gestione delle procedure amichevoli, con un impatto rilevante sull'assetto organizzativo delle strutture deputate alla gestione delle stesse. Sarà, pertanto, necessario dotare l'amministrazione deputata alla gestione delle procedure amichevoli di adeguate risorse al fine di scongiurare procedure di infrazione derivanti dal mancato adempimento degli obblighi di risultato previsti nella Direttiva in esame.

Peraltro, in considerazione dell'ambito di applicazione più esteso rispetto alla Convenzione n. 90/436/CEE e delle molteplici possibilità riconosciute al contribuente di adire il giudice nazionale, potrebbero verificarsi fenomeni quali l'incremento delle procedure e l'aumento del contenzioso domestico. Sono inoltre presumibili adempimenti aggiuntivi connessi alla nuova e più complessa articolazione dell'iter procedurale, ivi inclusa la gestione del "meccanismo arbitrale".

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta si concentra su imprese e società. Nello specifico, sono interessate tutte le situazioni transfrontaliere soggette a doppia imposizione del reddito da impresa nell'Unione europea.

Alla luce del previsto rafforzamento del ruolo del contribuente, il vantaggio per le imprese, dovrebbe consistere nel beneficiare di maggiori diritti al fine di far rispettare, a determinate condizioni, l'obbligo di istituire meccanismi di risoluzione delle controversie, essere maggiormente informate riguardo la procedura e fare affidamento sull'obbligo degli Stati membri di conseguire risultati vincolanti.

Altro

Altre amministrazioni interessate: Agenzia delle Entrate



Ministero dell'Economia e delle Finanze

UFFICIO LEGISLATIVO -- FINANZE

Roma

30 NOV. 2016

Prot. 3-11435 /UL

URGENTISSIMO

Al Dipartimento per le Politiche Europee
- Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

e, p.c.,

All'Ufficio del Coordinamento Legislativo

All'Ufficio Legislativo Economia

**Al Ministero degli Affari Esteri ed alla
Cooperazione Internazionale**
- Nucleo di valutazione degli atti UE

Loro Sedi

Oggetto: Invio relazione COM.

Proposta di Direttiva del Consiglio relativa sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'Unione europea.

- Codice del Consiglio: 13732/16
- Codice della proposta: COM(2016) 686
- Codice interistituzionale: 2016/0338 (CNS)
- WP Commissione (2016): non presente

Con riferimento alla questione di cui all'oggetto, si trasmette, in qualità di Amministrazione con competenza prevalente, anche in formato elettronico editabile, la relazione prevista dall'art. 6, comma 4, della Legge n. 234 del 2012.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO