

Bruxelles, 15 giugno 2016
(OR. en)

10340/16

**Fascicolo interistituzionale:
2016/0011 (CNS)**

**FISC 103
ECOFIN 624**

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Consiglio
n. doc. prec.:	9432/16 FISC 84 ECOFIN 499
Oggetto:	Proposta di direttiva del Consiglio recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno – Accordo politico

I. INTRODUZIONE

1. La proposta di direttiva anti-elusione (ATAD) è stata presentata dalla Commissione il 28 gennaio 2016 nel quadro del suo pacchetto contro l'elusione fiscale (ATAP).
2. La proposta ATAD ha risposto alle conclusioni del Consiglio ECOFIN, dell'8 dicembre 2015, in materia di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili (BEPS) nel contesto dell'UE (doc. 15150/15). In queste conclusioni, il Consiglio ECOFIN ha ritenuto che le direttive dell'UE dovessero essere, se del caso, lo strumento preferenziale per l'attuazione delle conclusioni dell'OCSE sul BEPS e ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa in particolare sulle azioni BEPS 2, 3 e 4 dell'OCSE, tenendo pienamente conto, nel contempo, dei lavori svolti in seno al Consiglio nell'ambito del fascicolo sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) nel corso di precedenti presidenze.

3. Le conclusioni del Consiglio ECOFIN hanno sottolineato inoltre l'esigenza di trovare *"soluzioni comuni, seppur flessibili, a livello dell'UE"* in linea con le conclusioni dell'OCSE sul BEPS e le libertà sancite dal trattato UE, e hanno sostenuto *"un'attuazione efficace, rapida e coordinata"* da parte degli Stati membri delle misure anti-BEPS da adottare a livello dell'UE. Parallelamente, pur osservando che le conclusioni dell'OCSE sul BEPS propongono spesso varie opzioni, hanno suggerito che un approccio comune a livello dell'UE a favore di *"determinate opzioni"* apporterebbe *"valore"* al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato unico.
4. Si sono tenute otto riunioni del Gruppo "Questioni fiscali" per esaminare la proposta a livello tecnico. Le prime due (9 e 17 febbraio 2016) erano dedicate all'esame tecnico della proposta originaria della Commissione, mentre le ultime sei (4 marzo, 18 marzo, 6 aprile, 15 aprile, 25 aprile e 4 maggio 2016) hanno esaminato successivi progetti di testi di compromesso della presidenza.
5. Il 10 maggio 2016 il Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali" (HLWP) ha esaminato i risultati scaturiti da questi lavori tecnici. Alcune delegazioni hanno sollevato perplessità chiedendosi se talune disposizioni della proposta fossero tecnicamente pronte per una decisione in sede ECOFIN e un certo numero di esse ha messo in dubbio la necessità di norme vincolanti su alcune disposizioni specifiche. L'HLWP ha incaricato gli Addetti fiscali di presentare un compromesso finale sulle questioni in sospeso prima della riunione del Coreper. Gli Addetti fiscali si sono riuniti a tal fine il 12 e 13 maggio 2016.
6. I risultati di questi lavori (doc. 8766/16) sono stati discussi in sede di Coreper il 18 maggio 2016. Le delegazioni hanno sollevato questioni che riguardano vari aspetti della proposta. La presidenza ha concluso incaricando gli Addetti fiscali di discutere le questioni in sospeso.
7. Gli Addetti fiscali si sono riuniti a tal fine il 19 maggio 2016 e il testo di compromesso della presidenza è stato quindi aggiornato (doc. 9060/16) e discusso nella riunione del Coreper del 24 maggio 2016 e in tale sede alcune delegazioni hanno ribadito posizioni assunte in precedenza.

8. La presidenza ha tentato di raggiungere un orientamento generale nella sessione del Consiglio ECOFIN del 25 maggio 2016. Era stata distribuita una nuova proposta di pacchetto di compromesso (doc. 9520/16), ma non era stato ancora possibile raggiungere un accordo. Il presidente del Consiglio ECOFIN aveva concluso che le questioni in sospeso ancora da sottoporre a discussione prima di poter raggiungere un'intesa definitiva fossero l'applicazione intra-UE delle norme sulle società controllate estere (articolo 8, paragrafo 2, lettera a)) e la condizione legata all'aliquota effettiva di imposta (articolo 8, paragrafo 1, lettera b)).
9. La nuova proposta di pacchetto di compromesso distribuita al Consiglio ECOFIN del 25 maggio ha costituito la base per gli ulteriori lavori. A seguito della riunione del Gruppo ad alto livello del 3 giugno e di contatti bilaterali con le delegazioni, la presidenza ha presentato testi di compromesso sulle questioni di cui sopra che sono stati discussi dagli Addetti fiscali il 13 giugno 2016 e dal Coreper il 15 giugno 2016. I risultati di questi lavori trovano riscontro nel compromesso aggiornato della presidenza (doc. 10039/16). Alcune delegazioni, tuttavia, hanno espresso una serie di restanti preoccupazioni per quanto concerne la proposta riveduta di norma di esclusione riguardante le società controllate estere per le situazioni intra-UE. Alcune delegazioni hanno inoltre chiesto una maggiore flessibilità per quanto riguarda la norma relativa ai limiti sugli interessi.
10. La presidenza resta determinata a raggiungere un accordo politico nella sessione del Consiglio ECOFIN del 17 giugno 2016, nel rispetto del calendario sostenuto dalla maggior parte degli Stati membri durante il Consiglio ECOFIN del 12 febbraio 2016 e ribadito nel Consiglio ECOFIN informale del 22 aprile 2016 ad Amsterdam. La direttiva potrebbe essere successivamente adottata dal Consiglio. Il Comitato economico e sociale europeo e il Parlamento europeo hanno già adottato i loro pareri, rispettivamente il 28 aprile e l'8 giugno 2016.

II. PACCHETTO DI COMPROMESSO

11. La presidenza presenterà ai ministri un testo di compromesso che contiene un pacchetto di sei disposizioni concrete per norme anti-elusione:
 - norma relativa ai limiti sugli interessi;
 - imposizione in uscita;
 - clausola di switch-over;

- norma generale anti-abuso;
 - norme sulle società controllate estere;
 - disallineamenti da ibridi.
12. Per quanto riguarda la norma relativa ai limiti sugli interessi (articolo 4), il testo è già stato modificato sostanzialmente rispetto alla proposta originaria della Commissione, consentendo maggiore flessibilità e maggiori esenzioni, pur restando coerente con la relazione dell'OCSE sull'azione BEPS 4. La presidenza ha pertanto soltanto chiarito nel testo del considerando 6 che norme mirate come quelle sulla sottocapitalizzazione possono solo *aggiungersi* all'approccio del "rapporto fisso" delineato nell'articolo 4, come è chiaro dalla relazione dell'OCSE. Nel corso della riunione del Coreper del 15 giugno, alcune delegazioni hanno tuttavia chiesto di essere autorizzate a utilizzare norme mirate a titolo di sostituzione. Per garantire parità di condizioni a livello internazionale, alcune delegazioni hanno inoltre proposto di sospendere l'applicazione dell'articolo 4 finché non sia raggiunto un accordo in ambito OCSE su una norma minima vincolante. Entrambe le proposte solleverebbero difficoltà giuridiche e sono state fortemente osteggiate da varie altre delegazioni secondo le quali tutti gli Stati membri dovrebbero recepire la norma generale della raccomandazione dell'OCSE (norma sul rapporto fisso), inclusa nell'articolo 4 della proposta ATAD, nella legislazione nazionale entro il 2019. Alcune delegazioni hanno inoltre chiesto maggiore flessibilità per quanto riguarda la clausola di anteriorità. Complessivamente, la presidenza è convinta di aver raggiunto un giusto equilibrio tra i diversi punti di vista degli Stati membri e ritiene che il testo di compromesso su tale articolo debba ora essere lasciato invariato.
13. Per quanto riguarda le norme sull'imposizione in uscita (articolo 5), la norma generale anti-abuso (articolo 7) e i disallineamenti da ibridi (articolo 10), la presidenza rileva che i testi attuali raccolgono un ampio consenso tra le delegazioni e che il progetto di dichiarazione del Consiglio sui disallineamenti da ibridi presentato in sede di Consiglio ECOFIN del 25 maggio dovrebbe essere parte integrante dell'accordo politico.

14. Per quanto riguarda la clausola di switch-over (articolo 6) si rileva che durante la sessione del Consiglio ECOFIN del 25 maggio varie delegazioni hanno proposto di sopprimere detta disposizione. Il presidente del Consiglio ECOFIN ha indicato che la clausola di switch-over contribuisce a un pacchetto coerente di misure anti-BEPS e ha dichiarato che la soppressione dovrebbe essere presa in considerazione soltanto qualora fosse possibile raggiungere un accordo definitivo su un pacchetto efficace costituito dalle altre cinque disposizioni.
15. Per quanto riguarda le norme sulle società controllate estere (articoli 8 e 9 e considerando 13) sono state inserite nel testo di compromesso della presidenza alcune importanti modifiche che tengono conto delle osservazioni formulate dagli Stati membri nella sessione del Consiglio ECOFIN del 25 maggio e successivamente:
- condizione legata al livello di imposta (articolo 8, paragrafo 1, lettera b)): viene proposto un testo alternativo che non fa riferimento ad una soglia dell'aliquota effettiva d'imposta. È stato chiarito che questa modifica non incide sull'efficacia delle norme sulle società controllate estere e non impedisce agli Stati membri che lo desiderano di utilizzare soglie frazionarie almeno equivalenti (in termini relativi o assoluti) all'atto del recepimento della direttiva. Sulla base di tale chiarimento le delegazioni si sono mostrate disponibili ad accettare la modifica proposta in uno spirito di compromesso;
 - norma di esclusione per le situazioni intra-UE (articolo 8, paragrafo 2, lettera a)): sono state inserite varie modifiche per raggiungere un compromesso tra le opinioni delle diverse delegazioni. Da un lato, le espressioni "*commisurati*" e "*che giustificano i redditi attribuitile*", che non figurano nella giurisprudenza, sono state soppresse e il criterio dei motivi ("*valide ragioni commerciali*") è stato eliminato al fine di porre l'accento sul criterio dell'attività economica. Dall'altro, la facoltà per il contribuente di confutare la presunzione dell'esistenza di società controllate estere ("*il contribuente può dimostrare che*") è stata reinserita e il criterio dell'attività economica è stato rafforzato dall'aggiunta del termine "*sostanziale*". Varie delegazioni hanno espresso preoccupazione per la presunzione relativa, mentre il Servizio giuridico del Consiglio ha indicato che l'onere della prova dovrebbe rimanere a carico dell'amministrazione fiscale data la natura anti-abuso delle norme sulle società controllate estere. Complessivamente, la presidenza è convinta di aver raggiunto un compromesso equo ed equilibrato tra i diversi punti di vista degli Stati membri.

16. Alla luce degli adeguamenti redazionali illustrati sopra, il progetto di dichiarazione del Consiglio in relazione alle "società controllate estere" e il progetto di dichiarazione della Commissione in relazione all'"imposizione effettiva" presentati al Consiglio ECOFIN del 25 maggio possono essere tralasciati considerando che le questioni interessate sono ora regolate dalle ultime modifiche del testo giuridico presentate sopra. Come indicato sopra, la terza dichiarazione sui disallineamenti da ibridi rimane comunque una parte integrante del pacchetto di compromesso.
17. In sede di Coreper le delegazioni hanno accolto con grande favore il nuovo pacchetto proposto dalla presidenza che sarà presentato al Consiglio ECOFIN. La Repubblica ceca ha ricordato la sua riserva politica sul fascicolo mentre la delegazione del Regno Unito ha mantenuto una riserva d'esame parlamentare.

III. PROSSIME TAPPE

18. In linea con la discussione in sede di riunione informale del Consiglio ECOFIN di Amsterdam sui cosiddetti "Panama Papers", la presidenza ritiene fondamentale raggiungere un'intesa ora piuttosto che in una fase ulteriore. In effetti, tutti gli Stati membri hanno sostenuto, nelle conclusioni del Consiglio dell'8 dicembre 2015 (doc. 15150/15), l'attuazione dei risultati del piano d'azione dell'OCSE sul BEPS (ottobre 2015) e un'attuazione coordinata a livello dell'UE sarebbe preferibile, dal punto di vista del mercato interno, a singole soluzioni nazionali. La presidenza è inoltre convinta del fatto che l'esame tecnico abbia esaurito sia le difficoltà che le possibilità di flessibilità aggiuntive, il che significa che un ulteriore esame tecnico della proposta non aggiungerebbe valore sostanziale. Alla luce del dibattito svoltosi in sede di Consiglio ECOFIN del 25 maggio e di Coreper del 15 giugno 2016, la presidenza ritiene pertanto che il testo di compromesso sul tavolo rappresenti un pacchetto equilibrato per un accordo politico.
19. Si invita pertanto il Consiglio a:
- raggiungere un accordo politico sulla direttiva in base al testo di compromesso che figura nel doc. 10039/16 FISC 100 ECOFIN 585, al fine di adottare la direttiva tra i punti "A" dell'ordine del giorno di una delle prossime sessioni del Consiglio, previa messa a punto giuridico-linguistica;
 - iscrivere nel processo verbale del Consiglio la dichiarazione del Consiglio sui disallineamenti da ibridi figurante nel doc. 10039/16.