

Bruxelles, 8 giugno 2015
(OR. en)

9495/15

**Fascicolo interistituzionale:
2015/0068 (CNS)**

**FISC 55
ECOFIN 457**

RELAZIONE

Origine:	presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	9487/15 FISC 54
n. doc. Comm.:	7374/15 FISC 25 - COM(2015) 135 final
Oggetto:	Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale - Stato dei lavori

I. INTRODUZIONE

1. Il 18 marzo 2015 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale¹.
2. Tale proposta costituisce l'elemento fondamentale di un pacchetto sulla trasparenza fiscale e rappresenta il primo passo dell'agenda della Commissione contro l'elusione dell'imposta sulle società. È stata presentata congiuntamente ad una proposta di abrogazione della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio e ad una comunicazione della Commissione in cui è delineata una serie di iniziative intesa a far avanzare la trasparenza fiscale.

¹ Doc. 7374/15 FISC 25 + ADD 1.

3. Scopo della proposta in questione è di inserire nella direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale² (DAC) nuove disposizioni sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni, tra le amministrazioni fiscali, sui ruling preventivi transfrontalieri (ATR) e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (APA, un particolare tipo di ruling preventivo transfrontaliero utilizzato nel settore dei prezzi di trasferimento). Nella proposta si prevede inoltre l'istituzione, da parte della Commissione, di un repertorio centrale sicuro per le informazioni comunicate nel quadro di tale proposta.
4. Attualmente, l'articolo 9 della DAC prevede indirettamente uno scambio spontaneo di informazioni sui ruling fiscali, ma solo in determinate circostanze. I benefici pratici di tale disposizione rimangono molto limitati. Mentre l'emanazione di ATR e APA nei confronti delle imprese ai fini della certezza del diritto è prassi corrente nell'UE, nel corso del tempo ciò ha assunto, in taluni casi, la forma di meccanismi di pianificazione fiscale strategica, i quali muovendo da tali prassi, hanno portato a (a volte gravi forme di) erosione fiscale o lacune fiscali (ad esempio in seguito a trasferimento degli utili).
5. Il Comitato economico e sociale europeo ha espresso il suo parere il 27 maggio 2015.

II. STATO DEI LAVORI

6. Una delle priorità che il Consiglio europeo del giugno 2014 ha stabilito per l'Unione per i prossimi cinque anni (nell'ambito di "Un'Unione che responsabilizza tutti i cittadini e li protegge") è di "garantire l'equità: contrastando l'evasione e la frode fiscali affinché tutti contribuiscano in misura equa."³ Inoltre, il Consiglio europeo di dicembre 2014 ha concluso che "Occorre proseguire con urgenza gli sforzi nella lotta all'elusione fiscale e alla pianificazione fiscale aggressiva, a livello sia globale sia dell'UE."⁴

² GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1, come modificata dalla direttiva 2014/107/UE del Consiglio (GU L 359 del 16.11.2014, pag. 1).

³ Doc. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2, punto 2.

⁴ Doc. EUCO 237/14 CO EUR 16 CONCL 6, punto 3.

7. La summenzionata proposta della Commissione occupa pertanto un posto prioritario nell'agenda del Consiglio e tutti gli Stati membri vi annettono grande importanza, sostenendo nel contempo gli obiettivi principali di tale proposta e chiedendo una rapida adozione della nuova direttiva. Vari Stati membri si sono espressi a favore della quasi totalità delle disposizioni della proposta della Commissione.
8. Durante l'attuale semestre di presidenza, si sono tenute quattro riunioni del Gruppo "Questioni fiscali" (31 marzo, 30 aprile, 21 maggio e 9 giugno 2015), in cui è stata discussa detta proposta legislativa. La presidenza ha inoltre presentato due proposte di compromesso per le riunioni del Gruppo "Questioni fiscali"⁵, a fini di discussione, per capire meglio in che modo affrontare le preoccupazioni sollevate dagli Stati membri. Questi lavori preparatori dovranno proseguire nel secondo semestre del 2015.

III. QUESTIONI SELEZIONATE PER UN DIBATTITO ORIENTATIVO

9. In questo contesto la presidenza ritiene che, allo stato attuale, sia opportuno che il Consiglio, nel discutere dello stato di avanzamento di questa proposta legislativa, proceda ad uno scambio di opinioni su una serie di questioni finora individuate e riportate in appresso⁶. Un tale tipo di dibattito potrebbe fornire ulteriori indicazioni alla presidenza entrante per la stesura del testo di compromesso che potrebbe essere messo a punto e infine presentato in previsione di un accordo politico in sede di Consiglio nell'autunno 2015.

⁵ Doc. 8710/15 FISC 42 LIMITE e doc. 9487/15 FISC 54 LIMITE.

⁶ La presente relazione non mira a coprire assolutamente tutte le questioni sollevate dalle delegazioni, né pregiudica l'esito dei lavori tecnici in corso.

A. Ambito di applicazione e tempi dello scambio di informazioni e ulteriore allineamento ai lavori dell'OCSE

10. Nelle riunioni del Gruppo "Questioni fiscali" è sorto un dibattito sul proposto ambito di applicazione dello scambio di informazioni, più particolarmente:

- i) sull'ambito di applicazione di ATR e APA: varie delegazioni ritengono che le definizioni proposte dalla Commissione siano troppo ampie. La presidenza ha presentato una serie di proposte per affrontare tale questione, senza compromettere l'obiettivo della proposta della Commissione di contemplare un ambito di applicazione ATR e APA il più ampio possibile. Alcune delegazioni ritengono che un margine di interpretazione troppo ampio (ad esempio distinguendo tra ruling vincolanti e non vincolanti) rischi di creare incertezza. La presidenza ha pertanto ritenuto opportuno, ad esempio, restringere l'ambito di applicazione ad ATR e APA emanati nei confronti di contribuenti o gruppi di contribuenti specifici, esentando in tal modo dallo scambio automatico i commentari alle leggi fiscali di ordine generale;
- ii) circa i limiti di tempo applicabili allo scambio di ruling: la Commissione ha proposto che gli Stati membri si comunichino informazioni su ATR e APA emanati nel periodo che ha inizio dieci anni prima della data di introduzione delle nuove norme. Tuttavia, molte delegazioni ritengono che ciò vada al di là di quanto sia ragionevolmente necessario per il conseguimento degli obiettivi di trasparenza fiscale, tenendo anche conto dell'onere amministrativo che ciò richiederebbe ("clausola di retroattività").
- iii) in merito alla data di inizio dello scambio sui nuovi ruling: per molti Stati membri sarebbero necessari almeno 12 mesi per recepire le nuove norme nella legislazione nazionale. Pertanto la presidenza ha ritenuto opportuno legare la data di inizio dello scambio obbligatorio di informazioni al termine per il recepimento (12 mesi dall'entrata in vigore della nuova direttiva modificata).

11. Varie delegazioni hanno inoltre chiesto che negli ulteriori lavori su un compromesso della presidenza si tenga conto dei lavori svolti a livello di OCSE, più specificamente nell'ambito del forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose (FHTP). Nel 2013, l'OCSE e i paesi del G20, lavorando insieme su un piano di parità, hanno adottato un piano di azione composto di 15 punti per affrontare l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS). Detto forum dell'OCSE ha compiuto di recente buoni progressi con riguardo all'azione 5⁷ del piano di azione BEPS elaborato dall'OCSE e dai paesi del G20. Si prevede che l'FHTP riferirà sugli sviluppi riguardanti tale questione nella sua relazione sull'andamento dei lavori 2015, segnatamente sull'applicazione del quadro per lo scambio spontaneo e obbligatorio di informazioni sui ruling ai membri e paesi associati ammessi ai regimi preferenziali, in previsione dell'avvio dell'applicazione del quadro dopo la riunione dell'FHTP prevista nell'autunno.⁸
12. A fronte di lavori in sede di OCSE che attualmente sembrano contemplare un ambito di applicazione più ristretto degli ATR e APA, appare opportuno mirare, all'interno dell'UE, ad un accordo su uno standard più elevato, per non compromettere gli obiettivi della proposta della Commissione. A tal fine, per giungere ad un compromesso UE, ci si potrebbe ispirare ai progressi realizzati nel quadro dell'agenda OCSE, in particolare per quanto concerne il formulario tipo che potrebbe essere utilizzato per lo scambio automatico di informazioni, nonché la data di "retroattività" (vale a dire la data antecedente dopo la quale gli APA e ATR emanati andrebbero scambiati in futuro). Ulteriori allineamenti tra i due approcci dovrebbero essere attentamente valutati.

⁷ Il testo dell'azione 5 prevede *il rinnovo dei lavori sulle pratiche fiscali dannose dando priorità al miglioramento della trasparenza, che include lo scambio obbligatorio e spontaneo delle decisioni relative ai regimi preferenziali e il requisito di attività sostanziali per qualsiasi regime preferenziale. Occorrerà un approccio olistico per valutare i regimi fiscali preferenziali nel contesto del BEPS. Sarà necessario avviare un dialogo con gli Stati che non fanno parte dell'OCSE in base al quadro esistente e valutare revisioni o integrazioni al quadro esistente.*

⁸ OCSE (2014) *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. pagg. 63-64. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218970-en>

B. Esenzione per APA bilaterali e multilaterale con paesi terzi

13. Tutti gli Stati membri sono a favore del fatto che gli APA debbano rientrare nell'ambito di applicazione dello scambio automatico obbligatorio di informazioni. Tuttavia, varie delegazioni ritengono che sia importante, per ragioni di certezza del diritto e nel rispetto di determinate condizioni molto rigorose, escludere dalla direttiva proposta le informazioni scambiate con paesi terzi nello stipulare APA bilaterali o multilaterali con paesi terzi, su cui è stato raggiunto un accordo prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, nel quadro di trattati internazionali esistenti, laddove tali trattati prevedano norme in materia di riservatezza più rigorose di quelle che verrebbero previste dalla direttiva 2011/16/CE, una volta che la presente proposta legislativa sullo scambio automatico di ATR e APA sarà stata adottata.

C. Ruolo della Commissione nel nuovo meccanismo

14. Oltre ad una serie di disposizioni consuete sul monitoraggio del meccanismo, la Commissione propone di prevedere le seguenti principali caratteristiche per quanto concerne il suo ruolo nel nuovo meccanismo sullo scambio automatico di informazioni:
- i) le informazioni iniziali su ATR e APA dovrebbero essere comunicate non solo agli altri Stati membri, ma anche alla Commissione;
 - ii) la Commissione dovrebbe istituire un repertorio centrale, in cui verrebbero conservate le informazioni scambiate e la Commissione avrebbe accesso a tutti i dati contenuti in tale repertorio;
 - iii) la Commissione, nell'ambito della procedura di comitato, elaborerebbe un formulario tipo e ogni altra misura e modalità pratiche necessarie nella prima fase dello scambio automatico di informazioni;

- iv) nella proposta della Commissione si fa riferimento alle disposizioni in materia di riservatezza, ma non vi è chiarezza circa il fatto se la Commissione possa o no utilizzare le informazioni cui ha accesso per fini diversi dal monitoraggio o dalla valutazione dell'effettiva applicazione delle nuove norme. Vi si afferma chiaramente, tuttavia, che le informazioni comunicate alla Commissione nel quadro della nuova direttiva non esonererebbero uno Stato membro dall'obbligo di notificare gli aiuti di Stato alla Commissione.

IV. VIA DA SEGUIRE

15. Alla luce di quanto sopra, si invita il Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio a procedere ad uno scambio di opinioni e a fornire orientamenti per gli ulteriori lavori sulle questioni selezionate riportate nella parte II della presente relazione, e in particolare sui seguenti aspetti:

- l'ambito di applicazione dello scambio di informazioni;
 - le date a partire dalle quali si inizierebbe lo scambio di informazioni (comprese le questioni riguardanti la "retroattività");
 - il ruolo della Commissione europea nel meccanismo di scambio di informazioni.
-