



Bruxelles, 24 maggio 2016  
(OR. en)

9432/16

---

---

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

---

---

**FISC 84  
ECOFIN 499**

## **RELAZIONE**

---

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Consiglio
n. doc. prec.:	8899/16 FISC 75 ECOFIN 397
Oggetto:	Proposta di direttiva del Consiglio recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno – Orientamento generale

---

### **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 continuato a sollevare questioni che riguardano vari aspetti della proposta. La presidenza ha concluso incaricando gli Addetti fiscali di lavorare ulteriormente su tre temi e riferire al Coreper:
  - aspetti dettagliati della clausola di anteriorità nell'articolo 4, paragrafo 4, lettera a) (norma relativa ai limiti sugli interessi);
  - necessità e possibilità di un periodo di transizione più lungo nell'articolo 12, paragrafo 1 (recepimento);
  - eventuale soluzione di compromesso alternativa per l'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera a) (norme sulle società controllate estere) a situazioni intra-UE.

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 riguardo alle prime due questioni summenzionate, come figura nel doc. 9060/16, mentre nessuna modifica è stata apportata quanto al terzo aspetto. Il testo di compromesso aggiornato della presidenza è stato discusso nella riunione del Coreper del 24 maggio 2016 e in tale sede alcune delegazioni hanno ribadito posizioni assunte in precedenza.
8. La presidenza intende raggiungere un orientamento generale nella sessione del Consiglio ECOFIN del 25 maggio 2016 su una norma minima giuridicamente vincolante per, preferibilmente, tutte e sei le disposizioni anti-BEPS proposte dalla Commissione, 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 in seguito all'adozione della relazione del Parlamento europeo (consultazione), prevista per il 6 giugno 2016. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha già adottato il proprio parere il 27 e 28 aprile 2016.

## **II. PACCHETTO DI COMPROMESSO**

9. La presidenza ritiene che il testo di compromesso da presentare ai ministri contenga un pacchetto coerente di sei disposizioni concrete per norme anti-elusione:
- norma relativa ai limiti sugli interessi (articolo 4): scopo di questa norma, basata sulle conclusioni dell'azione BEPS 4 dell'OCSE, è scoraggiare i contribuenti dal trasferire artificialmente il loro debito in Stati membri con norme di deducibilità più generose;
  - imposizione in uscita (articolo 5): scopo di questa norma è scoraggiare i contribuenti dal trasferire la propria residenza fiscale e/o i propri attivi ai soli fini di una pianificazione fiscale aggressiva, il che assume particolare importanza nel contesto del mercato interno;
  - clausola di switch-over (articolo 6): questa clausola obbligherebbe gli Stati membri a non esentare i contribuenti dall'imposta sui redditi esteri generati in un paese terzo a basso tasso di tassazione;
  - norma generale anti-abuso (articolo 7): questa norma è intesa a colmare ogni eventuale lacuna esistente nelle norme anti-abuso in vigore;

- norme sulle società controllate estere (articoli 8 e 9): scopo di questa norma, basata sulle conclusioni dell'azione BEPS 3 dell'OCSE, è assoggettare a imposta le società aventi residenza in giurisdizioni a basso tasso di tassazione se controllate da contribuenti residenti nell'UE;
  - disallineamenti da ibridi (articolo 10): scopo di questa norma, basata sulle conclusioni dell'azione BEPS 2 dell'OCSE, è neutralizzare gli effetti fiscali delle regolazioni ibride da disallineamento fiscale che sfruttano le differenze nel trattamento fiscale di un'entità o di uno strumento nelle legislazioni di due o più Stati membri per ottenere una deduzione in entrambi gli Stati o una deduzione dei redditi in uno Stato senza che tali redditi siano inclusi nella base imponibile dell'altro Stato.
10. La presidenza ha rilevato le riserve di varie delegazioni espresse in sede di Coreper in relazione a diversi aspetti del progetto di compromesso della presidenza. Alcune delegazioni hanno una riserva politica generale in rapporto a eventuali conseguenze economiche negative. Altre ritengono difficile modificare i loro attuali sistemi nazionali (in particolare riguardo alla norma relativa ai limiti sugli interessi) o introdurre nuove norme basate su quelle previste nella direttiva (in particolare in relazione all'imposizione in uscita e alle norme sulle società controllate estere).
11. In linea con la discussione in sede di riunione informale del Consiglio ECOFIN di Amsterdam sui cosiddetti "Panama Papers", la presidenza ritiene tuttavia fondamentale raggiungere un'intesa ora piuttosto che in seguito. 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 ha esaurito sia le difficoltà che le possibilità di flessibilità aggiuntive, il che significa che un ulteriore esame tecnico della proposta non aggiungerebbe valore sostanziale.

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. Alcune delegazioni hanno chiesto ulteriori deroghe, mentre altre temono che maggiore flessibilità possa compromettere l'efficacia della norma. Al fine di trovare un compromesso finale la presidenza ha esteso l'ambito di applicazione della clausola di anteriorità, prevedendo nel contempo condizioni che prevengano l'emergenza di lacune. Nell'ultima proposta di compromesso la clausola di non modifica e la data limite sono state perfezionate. 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. Riguardo alle norme sull'imposizione in uscita (articolo 5), la presidenza rileva che le restanti riserve sono dovute al fatto che attualmente non esistono norme siffatte a livello nazionale. La presidenza ritiene pertanto che tale difficoltà si possa superare prevedendo un periodo più lungo per il recepimento all'articolo 12, come proposto nell'ultimo compromesso della presidenza.
14. Riguardo alla norma generale anti-abuso (articolo 7), la presidenza rileva che l'attuale testo raccoglie ampio consenso tra le delegazioni.
15. Riguardo all'architettura generale delle norme sulle società controllate estere proposte (articoli 8 e 9), con la scelta lasciata agli Stati membri tra due approcci, quali definiti al paragrafo 2, lettera a) (approccio basato sulle entità/categorie) e lettera b) (approccio basato sulle operazioni), la presidenza è consapevole del fatto che varie delegazioni hanno chiesto la soppressione del cosiddetto approccio "2b", ma rileva che entrambi gli approcci sono consentiti espressamente dalla relazione dell'OCSE sul BEPS relativa all'azione 3 e resta convinta che l'architettura proposta è l'unico modo per raccogliere consenso.

16. Riguardo alle norme sui disallineamenti da ibridi (articolo 10), la presidenza è consapevole del fatto che alcune delegazioni avrebbero voluto estendere l'ambito di applicazione dell'articolo 10 ai paesi terzi e ad altre forme di disallineamenti da ibridi, in linea con la relazione dell'OCSE sul BEPS relativa all'azione 2. Il 25 aprile e il 4 maggio il Gruppo "Questioni fiscali" ha esaminato alcune possibili formulazioni giuridiche in tal senso, ma varie delegazioni hanno dichiarato che non sarebbero in grado, in questa fase, di accettare tale estensione tenuto conto del tempo limitato lasciato per l'esame tecnico. La presidenza ritiene pertanto che debba essere lasciata invariata l'attuale disposizione, che è in linea con l'ambito di applicazione inizialmente proposto dalla Commissione, ma sostiene l'importanza fondamentale di proseguire i lavori in questo settore, come delineato al considerando (14). A tal fine la presidenza presenterà una dichiarazione del Consiglio volta a chiedere alla Commissione di presentare una proposta sui disallineamenti ibridi che coinvolgono paesi terzi al più tardi nell'ottobre 2016 al fine di raggiungere un accordo alla fine del 2016.
17. Infine alcune delegazioni hanno chiesto più tempo per attuare il progetto di direttiva nel suo insieme, in quanto varie disposizioni dell'ATAD sarebbero del tutto nuove nei loro sistemi fiscali nazionali. Al riguardo l'ultimo compromesso della presidenza propone di aggiungere un ulteriore anno per il recepimento nazionale, vale a dire l'applicazione delle nuove norme anti-elusione a decorrere dal 1° gennaio 2019.

### **III. PRINCIPALI QUESTIONI IN SOSPESO**

18. Alla luce del dibattito in sede di Coreper, la presidenza ritiene che il dibattito dei ministri debba incentrarsi sulle due principali questioni politiche in sospeso indicate in appresso.

***a) Applicazione intra-UE/SEE dell'approccio "2a" nelle norme sulle società controllate estere (articoli 8 e 9)***

19. Secondo varie delegazioni l'approccio definito all'articolo 8, paragrafo 2, lettera a)<sup>1</sup> va oltre la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia dell'Unione europea per quanto riguarda la sua possibile applicazione all'interno dell'UE/SEE.

---

<sup>1</sup> L'approccio di cui al paragrafo 2, lettera b), può applicarsi in quanto tale alle situazioni intra-UE/SEE.

20. Il compromesso della presidenza sull'approccio "2a" include una norma di esclusione basata sulla sostanza economica ("substance carve-out rule") e prevede un'inversione dell'onere della prova (a carico del contribuente), che è stato valutato giuridicamente corretto. Tuttavia varie delegazioni preferirebbero una formulazione che limiti le norme sulle società controllate estere intra-UE/SEE alle entità "di puro artificio" e che l'onere della prova sia invece a carico dell'amministrazione fiscale. Alcuni Stati membri hanno inoltre proposto di limitare l'ambito di applicazione delle norme sulle società controllate estere ai paesi non UE/SEE e al contempo di lasciare agli Stati membri l'elaborazione di possibili norme sulle società controllate estere intra-UE/SEE.
21. La presidenza ritiene che sia importante dal punto di vista politico che le norme sulle società controllate estere siano applicate anche all'interno dell'UE/SEE, e non solo nei paesi terzi non SEE, e che il compromesso da essa proposto risponda a tale obiettivo rispettando nel contempo le libertà fondamentali dell'UE.

***b) Clausola di switch-over (articolo 6)***

22. Le opinioni delle delegazioni divergono riguardo all'opportunità o meno di mantenere tale clausola nel pacchetto finale.
23. Le delegazioni che sostengono la clausola ritengono che essa rappresenti un necessario complemento alle norme sulle società controllate estere, mentre quelle che vi si oppongono sostengono che non sia raccomandata dall'OCSE e non sia essenziale per il pacchetto. La presidenza ritiene che si debba escludere la proposta, avanzata da alcune delegazioni, di rendere la clausola facoltativa in quanto non è in linea con il principio di questa direttiva.
24. La presidenza ritiene che la clausola debba essere mantenuta nella sua formulazione attuale per disporre di un pacchetto coerente di misure anti-BEPS, ma riconosce la necessità di uno scambio di opinioni e di una decisione a livello ministeriale sulla questione.

#### **IV. FASI SUCCESSIVE**

25. Si invita pertanto il Consiglio a:

- risolvere le questioni politiche in sospeso di cui alla parte III della presente relazione;
- raggiungere un orientamento generale sulla direttiva in base al testo di compromesso che figura nel doc. 9431/16 FISC 83 ECOFIN 498, al fine di adottare la direttiva tra i punti "A" dell'ordine del giorno di una delle prossime sessioni del Consiglio, previa ricezione del parere del Parlamento europeo e messa a punto giuridico-linguistica.