

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica»**

[COM(2017) 335 final — 2017/0138 (CNS)]

(2018/C 197/05)

Relatore: **Victor ALISTAR**

Correlatore: **Petru Sorin DANDEA**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 10.7.2017
Base giuridica	Articoli 113 e 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	20.12.2017
Adozione in sessione plenaria	18.1.2018
Sessione plenaria n.	531
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	184/2/7

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. La proposta della Commissione ha per oggetto una direttiva che modifica la direttiva 2011/16/UE sulla cooperazione amministrativa tra gli Stati membri nel settore fiscale, nonché un allegato che definisce gli elementi distintivi che possono essere indizio di un'operazione di pianificazione fiscale aggressiva. Si propone di impiegare il meccanismo per lo scambio automatico di informazioni (SAI) come strumento che sarà utilizzato da uno Stato membro per mettere a disposizione degli altri Stati membri le informazioni relative alle segnalazioni inviate dagli intermediari.

1.2. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene corretta la proposta della Commissione perché, attualmente, le disposizioni legislative applicabili non permettono agli Stati membri di scambiare informazioni quando essi vengono a conoscenza di metodi per eludere o evadere le tasse.

1.3. Il CESE accoglie con favore e sostiene la decisione della Commissione di affrontare il problema degli intermediari che favoriscono le attività di pianificazione fiscale aggressiva. Rendendo trasparenti le loro attività, attraverso la regolamentazione dell'obbligo di comunicazione previsto dalla proposta di direttiva, gli intermediari saranno disincentivati dal mettere a disposizione dei clienti sistemi di pianificazione fiscale aggressiva, e verrà così ridotto il fenomeno negativo dell'erosione delle basi imponibili degli Stati membri. Si creano in questo modo condizioni di parità e giustizia fiscale tra le imprese che dispongono di un quadro di riferimento per la pianificazione fiscale aggressiva e quelle che non hanno a disposizione un quadro di questo tipo, ma sono soggette a una tassazione maggiore per compensare l'erosione fiscale a livello degli Stati membri. Pertanto, la proposta viene incontro alla richiesta, avanzata dalla maggior parte delle imprese europee, di assicurare un sistema di equità fiscale tra i contribuenti, e rappresenta anche una risposta alla crescente pressione esercitata sui contribuenti che sono persone fisiche.

1.4. In tale contesto, è da accogliere con favore la decisione della Commissione di offrire sostegno logistico e tecnico agli Stati membri per la creazione del registro centrale sicuro che deve essere utilizzato per registrare le informazioni che saranno scambiate nel quadro della cooperazione amministrativa. Vista la complessità insita in alcuni sistemi di pianificazione fiscale aggressiva, il CESE raccomanda alla Commissione di fornire assistenza agli Stati membri anche per quel che concerne la formazione del personale a cui saranno attribuiti dei compiti nel campo della registrazione e dello scambio di informazioni.

1.5. La proposta ha un campo di applicazione molto ampio. È importante assicurare che la direttiva rappresenti un deterrente efficace in rapporto alla pianificazione fiscale aggressiva. Sono necessari requisiti più precisi per definire quando un'operazione è soggetta all'obbligo di notifica, per evitare un eccesso di comunicazione da parte delle imprese e il conseguente dispendio di tempo per la gestione delle notifiche da parte sia dell'amministrazione fiscale che dei contribuenti.

1.6. Il CESE osserva che il principio di libera concorrenza («*arm's length principle*») stabilito nelle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento non è una scienza esatta, e tanto meno lo è l'obbligo di rispettare tale principio, che inevitabilmente è suscettibile di interpretazione da parte dei contribuenti e delle autorità fiscali. Il CESE chiede pertanto che la Commissione e gli Stati membri pubblichino orientamenti adeguati e pertinenti per stabilire se una data operazione presenti o meno gli elementi distintivi di cui all'allegato 4 della proposta in esame.

1.7. Il CESE rileva che la responsabilità ultima della conformità alla direttiva proposta ricade sul contribuente. Al fine di rispettare il requisito della proporzionalità, i costi amministrativi devono essere ridotti il più possibile per tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione.

1.8. Il CESE invita la Commissione a rivedere il termine di cinque giorni per la notifica, in modo che quest'ultima sia fattibile per gli enti che sono soggetti all'obbligo di segnalazione, salvaguardando al tempo stesso l'obiettivo dell'efficacia della politica di comunicazione. Pertanto, risulta necessario e proporzionato estendere il termine suindicato.

1.9. La proposta di direttiva lascia alcune questioni in sospeso, vale a dire quali debbano essere le modalità di applicazione per i contribuenti nel quadro dell'economia digitale, dato che è difficile determinarne la presenza fisica come soggetti imponibili nelle giurisdizioni degli Stati membri. Un'altra questione riguarda la chiarezza dei criteri stabiliti dalla regolamentazione ai fini di un approccio uniforme nelle normative nazionali che disciplinano le sanzioni applicabili in caso di mancata notifica.

1.10. Per quanto riguarda l'utilizzo dei meccanismi di notifica, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che tali meccanismi non devono minare la stabilità della legislazione fiscale con modifiche frequenti e devono altresì tener conto che, in materia di imposte dirette, la competenza normativa spetta agli Stati membri.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. Con la globalizzazione la mobilità dei capitali è aumentata a un livello senza precedenti. In tale contesto e alla luce degli scandali<sup>(1)</sup> degli ultimi anni relativi a imprese e giurisdizioni che hanno agito per favorire sistemi di pianificazione fiscale aggressiva che, spesso, hanno ridotto la base imponibile negli Stati membri, la Commissione ha posto la lotta contro l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva in cima alle priorità della sua agenda.

2.2. La proposta della Commissione ha per oggetto una direttiva che modifica la direttiva 2011/16/UE sulla cooperazione amministrativa tra gli Stati membri nel settore fiscale, nonché un allegato che definisce gli elementi distintivi che possono essere indizio di un'operazione di pianificazione fiscale aggressiva.

2.3. La proposta di direttiva introduce l'obbligo di comunicazione per gli istituti e i professionisti che offrono consulenza in materia di pianificazione fiscale (indicati, nel contesto della direttiva, come «intermediari»). Essi possono essere consulenti tributari, banche, società di rating o altri soggetti che soddisfano la definizione di intermediario di cui alla proposta di direttiva, ossia «qualunque persona che sia responsabile nei confronti del contribuente per l'elaborazione, commercializzazione, organizzazione e gestione dell'attuazione degli aspetti fiscali di un meccanismo transfrontaliero soggetto all'obbligo di notifica, oppure di una serie di meccanismi di questo tipo, nel corso della prestazione di servizi finanziari». In talune circostanze, l'obbligo di fornire informazioni rientra tra le responsabilità del contribuente.

2.4. Gli enti, le persone fisiche e le società, che offrono consulenza sui sistemi di pianificazione fiscale avranno l'obbligo di segnalare il meccanismo transfrontaliero soggetto all'obbligo di notifica, oppure una serie di meccanismi di questo tipo, al massimo entro cinque giorni dalla data in cui il meccanismo è messo a disposizione ai fini dell'attuazione di un sistema di pianificazione fiscale. Le informazioni saranno messe a disposizione dell'amministrazione fiscale e saranno oggetto di uno scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali degli Stati membri. Lo scambio automatico sarà effettuato con periodicità trimestrale.

2.5. La Commissione ritiene che la direttiva avrà un effetto dissuasivo sugli intermediari che offrono consulenza in materia di pianificazione fiscale aggressiva e che porterà a una diminuzione delle operazioni di questo tipo.

2.6. Per realizzare concretamente gli obiettivi di politica pubblica, la Commissione ha preso in considerazione tre opzioni, ossia: una raccomandazione (non vincolante) per gli Stati membri affinché introducano nella rispettiva legislazione nazionale misure per una comunicazione obbligatoria, un codice di condotta degli intermediari, oppure una direttiva dell'UE che imponga agli Stati membri di introdurre un regime vincolante di comunicazione.

---

<sup>(1)</sup> LuxLeaks, Panama Papers e Paradise Papers.

2.7. La Commissione ha scelto di introdurre tali misure attraverso una direttiva, per assicurare un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri delle misure volte a combattere la pianificazione fiscale aggressiva. L'iniziativa della Commissione fa riferimento all'azione 12 del BEPS (piano d'azione sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili) dell'OCSE, che raccomanda di disincentivare le attività degli intermediari che offrono consulenza alle imprese per la realizzazione di operazioni di pianificazione fiscale aggressiva, e la declina attraverso una serie di misure concrete.

2.8. La proposta della Commissione si basa sul principio del dialogo tra il contribuente e l'autorità fiscale competente, nonché sul principio della leale cooperazione tra queste due parti nel quadro del mercato comune. Il meccanismo istituito è la notifica preventiva delle operazioni di pianificazione fiscale potenzialmente aggressiva, secondo una valutazione basata su quattro tipologie standard di indicatori (o «elementi distintivi») stabilite nell'allegato alla proposta di direttiva. Dovrebbe essere chiaro che la semplice notifica non implica automaticamente la presunzione di una pianificazione fiscale aggressiva, ma è il punto di partenza per un dialogo tra i contribuenti e le giurisdizioni fiscali. Pertanto, la Commissione ha optato per un approccio preventivo, che contribuirà a ridurre il rischio di sanzioni per i contribuenti.

2.9. Nella proposta di direttiva la Commissione ha stabilito l'obbligo di notifica preventiva anche direttamente per i contribuenti qualora il sistema o l'operazione di pianificazione fiscale potenzialmente aggressiva venga realizzato/a su proposta dei servizi interni dell'impresa, senza l'intervento o la consulenza di un intermediario, oppure qualora l'intermediario/il consulente sia vincolato da una clausola di riservatezza o sia protetto dalla legislazione nazionale sul segreto professionale o, terzo scenario, qualora l'intermediario o il consulente non sia soggetto alla giurisdizione di uno Stato membro.

### 3. Osservazioni generali e particolari

3.1. Il CESE accoglie con favore e sostiene la decisione della Commissione di affrontare il problema degli intermediari che favoriscono le attività di pianificazione fiscale aggressiva. Rendendo trasparenti le loro attività, attraverso la regolamentazione dell'obbligo di comunicazione previsto dalla proposta di direttiva, gli intermediari verranno disincentivati dal mettere a disposizione dei clienti sistemi di pianificazione fiscale che riducono artificialmente l'ammontare delle tasse che tali clienti pagano. Di conseguenza, con la direttiva verrà attenuato il fenomeno negativo dell'erosione delle basi imponibili degli Stati membri.

3.2. La proposta di direttiva non parte dalla presunzione di una volontà elusiva degli oneri fiscali, bensì dal principio della buona fede dei contribuenti. Analogamente, andrebbe sottolineato che la semplice comunicazione di intese fiscali che potrebbero costituire una pianificazione fiscale aggressiva non significa che sia stata davvero attuata un'effettiva pianificazione.

3.3. Con la proposta della Commissione verrebbero create condizioni di parità e giustizia fiscale tra le imprese che dispongono di un quadro di riferimento per la pianificazione fiscale aggressiva e quelle che non hanno a disposizione un quadro di questo tipo, ma sono soggette a una tassazione maggiore per compensare l'erosione fiscale a livello degli Stati membri.

3.4. La proposta ha un campo di applicazione molto ampio. È importante assicurare che la direttiva rappresenti un deterrente efficace in rapporto alla pianificazione fiscale aggressiva. Sono necessari requisiti più precisi per definire quando un'operazione è soggetta all'obbligo di notifica, per evitare un eccesso di comunicazione da parte delle imprese e il conseguente dispendio di tempo per la gestione delle notifiche da parte sia dell'amministrazione fiscale che dei contribuenti.

3.5. Bisogna evitare una molteplicità di interpretazioni ed è quindi necessario che la Commissione e gli Stati membri pubblichino orientamenti più precisi, per fare in modo che la proposta abbia l'efficacia attesa. Questo vale in particolare per l'applicazione del principio di libera concorrenza stabilito nelle linee guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento.

3.6. Inoltre, la proposta di direttiva lascia alcune questioni in sospeso, vale a dire quali debbano essere le modalità di applicazione per i contribuenti nel quadro dell'economia digitale, dato che è difficile determinarne la presenza fisica come soggetti imponibili nelle giurisdizioni degli Stati membri. Un'altra questione riguarda la chiarezza dei criteri stabiliti dalla regolamentazione ai fini di un approccio uniforme nelle normative nazionali che disciplinano le sanzioni applicabili in caso di mancata notifica.

3.7. Il CESE ritiene necessaria una valutazione d'impatto più generale, per assicurare che la direttiva proposta sia proporzionata. Occorre valutare il tempo richiesto alle amministrazioni fiscali e agli intermediari e/o alle imprese per conformarsi alle norme.

3.8. La Commissione propone di impiegare il meccanismo per lo scambio automatico di informazioni (SAI) come strumento che sarà utilizzato da uno Stato membro per mettere a disposizione degli altri Stati membri le informazioni relative alle segnalazioni inviate dagli intermediari. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene corretta la proposta della Commissione perché, attualmente, le disposizioni legislative applicabili non permettono agli Stati membri di scambiare informazioni quando essi vengono a conoscenza di metodi per eludere o evadere le tasse.

3.9. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri ad assicurare un'attuazione tempestiva ed efficace della direttiva sulla risoluzione delle controversie <sup>(2)</sup>.

3.10. Secondo il CESE, mediante i sistemi di pianificazione fiscale aggressiva, alcune imprese con attività transfrontaliera trasferiscono una parte considerevole dell'utile realizzato nel territorio di uno Stato membro in giurisdizioni con un basso livello di tassazione, riducendo quindi artificialmente le basi imponibili degli Stati membri e provocando gravi distorsioni nel mercato interno. Per tale motivo il Comitato appoggia la proposta della Commissione secondo cui gli Stati membri dovrebbero introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali delle sanzioni, per violazione delle disposizioni della direttiva, che siano applicabili sia agli intermediari che ai contribuenti che ricorrono a sistemi di pianificazione fiscale aggressiva.

3.11. In tale contesto, il CESE invita la Commissione a prevedere l'introduzione, nel quadro della proposta di direttiva, di regolamentazioni chiare per quanto concerne l'individuazione delle fattispecie che implicano la responsabilità dei contribuenti e degli intermediari che impiegano sistemi di pianificazione fiscale aggressiva, lasciando agli Stati membri la decisione sulla quantificazione delle sanzioni da infliggere.

3.12. È assolutamente necessario che le imprese europee e la libera concorrenza sul mercato unico, compresa la giusta ripartizione dei carichi fiscali, vengano protette mediante l'intervento della Commissione europea, e a tal fine il CESE invita quest'ultima a definire i settori nei quali è possibile stabilire in modo dinamico, attraverso atti delegati, le categorie di indizi (gli elementi distintivi) dei sistemi di pianificazione fiscale aggressiva indicate nell'allegato della direttiva.

3.13. Per quanto riguarda l'utilizzo dei meccanismi di notifica, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che tali meccanismi non devono minare la stabilità della legislazione fiscale con modifiche frequenti e devono altresì tener conto che, in materia di imposte dirette, la competenza normativa spetta agli Stati membri.

3.14. Il CESE accoglie con favore la decisione della Commissione di offrire sostegno logistico e tecnico agli Stati membri per la creazione del registro centrale sicuro che deve essere utilizzato per registrare le informazioni che saranno scambiate nel quadro della cooperazione amministrativa. Vista la complessità insita in alcuni sistemi di pianificazione fiscale aggressiva, il CESE raccomanda alla Commissione di fornire assistenza agli Stati membri anche per quel che concerne la formazione del personale a cui saranno attribuiti dei compiti nel campo della registrazione e dello scambio di informazioni.

3.15. Il CESE invita la Commissione a rivedere il termine di cinque giorni per la notifica, in modo che quest'ultima sia fattibile per gli enti che sono soggetti all'obbligo di segnalazione, salvaguardando al tempo stesso l'obiettivo dell'efficacia della politica di comunicazione. Pertanto, risulta necessario e proporzionato estendere il termine suindicato.

3.16. Il CESE invita la Commissione a rivedere i termini per la valutazione dell'attuazione della direttiva, affinché ogni due anni venga presentata una relazione periodica che deve essere pubblicata e messa a disposizione dei contribuenti e dei cittadini europei. Tenuto conto del considerevole sforzo amministrativo, il CESE ritiene che la pubblicazione biennale della relazione assicuri la necessaria trasparenza e non violi i diritti legittimi delle imprese, se tale relazione comprende i dati quantitativi registrati a livello centrale.

Bruxelles, 18 gennaio 2018

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(2)</sup> Proposta di direttiva del Consiglio sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione nell'Unione europea e parere del CESE sul tema *Migliorare i meccanismi di risoluzione delle controversie sulla doppia imposizione* (GU C 173 del 31.5.2017, pag. 29).