

Bruxelles, 7 giugno 2019  
(OR. en)

9773/19

FISC 281  
ECOFIN 528

**NOTA PUNTO "I/A"**

---

Origine: Segretariato generale del Consiglio  
Destinatario: Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio  
Oggetto: Relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulle questioni fiscali  
– Approvazione

---

1. Il Consiglio ECOFIN è stato invitato a riferire al Consiglio europeo su varie questioni fiscali menzionate, in particolare, nelle sue conclusioni del marzo e giugno 2012, del maggio 2013, del dicembre 2014 e dell'ottobre 2017.
2. Il 4 giugno 2019 il Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali" (HLWP) del Consiglio ha predisposto e approvato un progetto di relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulle questioni fiscali, in vista della presentazione al Consiglio tramite il Coreper. È stato inoltre convenuto che, prima di pubblicare la versione definitiva della relazione, l'SGC effettuerà i consueti aggiornamenti fattuali (che interessano le parti tra parentesi quadre) dopo il Consiglio ECOFIN.
3. Si invita pertanto il Coreper a raccomandare al Consiglio ECOFIN del 14 giugno 2019 di approvare tra i punti "A" la relazione, il cui testo figura nell'allegato, in vista della sua trasmissione al Consiglio europeo (20 e 21 giugno 2019).

**RELAZIONE DEL CONSIGLIO ECOFIN AL CONSIGLIO EUROPEO SULLE  
QUESTIONI FISCALI**

1. La presente relazione fornisce una panoramica dei progressi conseguiti in sede di Consiglio durante il semestre di presidenza rumena, nonché una panoramica dello stato dei lavori sui fascicoli più importanti attualmente in fase di negoziazione nel settore della fiscalità.
2. La relazione fornisce una panoramica dello stato dei pertinenti lavori del Consiglio e riguarda varie questioni menzionate nelle conclusioni del Consiglio europeo del 1° e 2 marzo 2012<sup>1</sup> dedicate alla crescita, nonché nelle conclusioni del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012<sup>2</sup>, del 22 maggio 2013<sup>3</sup>, del 24 e 25 ottobre 2013<sup>4</sup>, del 19 e 20 dicembre 2013<sup>5</sup>, del 20 e 21 marzo 2014<sup>6</sup>, del 26 e 27 giugno 2014<sup>7</sup>, del 18 dicembre 2014<sup>8</sup> e del 19 ottobre 2017<sup>9</sup>, come pure nelle conclusioni del Consiglio del 2012<sup>10</sup> e del 2016<sup>11</sup> nel settore dell'IVA e nelle conclusioni del Consiglio "Rispondere alle sfide della tassazione degli utili dell'economia digitale" del 2017<sup>12</sup>.
3. La presidenza rumena ha prestato particolare attenzione alla tassazione del digitale, al funzionamento delle nuove norme IVA per il commercio elettronico, alle norme sulla trasmissione e sullo scambio obbligatori di informazioni sui pagamenti pertinenti ai fini dell'IVA, alla semplificazione delle norme in materia di IVA per le piccole imprese, alla rifusione del regime generale dell'UE nel settore delle accise e della circolazione intra-UE di prodotti sottoposti ad accisa, all'aggiornamento delle norme UE concernenti le strutture delle accise sull'alcole nonché alla revisione della lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali.

---

<sup>1</sup> Doc. EUCO 4/3/12 REV 3 (punti 9 e 21).

<sup>2</sup> Doc. EUCO 76/12, 28 e 29 giugno 2012.

<sup>3</sup> Doc. EUCO 75/1/13 REV 1, 22 maggio 2013.

<sup>4</sup> Doc. EUCO 169/13, 24 e 25 ottobre 2013.

<sup>5</sup> Doc. EUCO 217/13, 19 e 20 dicembre 2013.

<sup>6</sup> Doc. EUCO 7/1/14 REV 1, 20 e 21 marzo 2014.

<sup>7</sup> Doc. EUCO 79/14, punto 2.

<sup>8</sup> Doc. EUCO 237/14, punto 3.

<sup>9</sup> Doc. EUCO 14/17, punto 11.

<sup>10</sup> Doc. 9586/12.

<sup>11</sup> Doc. 9494/16.

<sup>12</sup> Doc. 15175/17.

4. Nello specifico, il Consiglio:
- a) ha discusso la proposta di direttiva relativa all'imposta sui servizi digitali e la tassazione del digitale nel contesto internazionale;
  - b) ha adottato, in data 12 marzo 2019, conclusioni del Consiglio sulla lista UE riveduta delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali<sup>13</sup>;
  - c) ha raggiunto un orientamento generale sul pacchetto di attuazione dell'IVA nel commercio elettronico;
  - d) ha raggiunto un orientamento generale parziale in merito alla proposta legislativa riguardante il programma Fiscalis;
  - e) ha adottato una decisione relativa al comitato congiunto istituito dall'accordo UE-Norvegia riguardante la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode e il recupero dei crediti in materia di IVA;
  - f) ha proceduto a uno scambio di opinioni sulla comunicazione della Commissione "Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE" in cui la Commissione propone il passaggio al voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria nel settore della politica fiscale dell'UE.
5. Il Gruppo "Codice di condotta (Tassazione delle imprese)" ha proseguito ulteriormente i lavori riguardanti le diverse materie che rientrano nel suo mandato, tra cui la lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali. I risultati dei lavori del Gruppo sono stati presentati in coordinamento con il Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali" (HLWP) al Consiglio ECOFIN del 14 giugno 2019<sup>14</sup>.
6. Per informazioni più dettagliate sui singoli fascicoli, si veda qui di seguito.

---

<sup>13</sup> Doc. 7441/19.

<sup>14</sup> Doc. 9652/19 + ADD da 1 a 10.

## A. Iniziative nel settore del diritto fiscale dell'UE

### Base imponibile (consolidata) comune per l'imposta sulle società

7. Nell'ambito del rilancio della proposta del 2011 relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, la Commissione ha presentato proposte di direttive del Consiglio su una base imponibile comune per l'imposta sulle società (di seguito "CCTB"<sup>15</sup>) e su una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (di seguito "CCCTB"<sup>16</sup>). La proposta CCTB stabilisce norme comuni per il calcolo della base imponibile delle società multinazionali all'interno dell'UE, mentre la proposta CCCTB integra la proposta CCTB con l'elemento del consolidamento.
8. Il 6 dicembre 2016 il Consiglio ECOFIN ha ritenuto<sup>17</sup> che i lavori sulla proposta CCTB dovessero concentrarsi in via prioritaria sugli "*elementi di una base imponibile comune*", in particolare i capi da I a V, e che la proposta CCCTB dovesse invece essere esaminata a livello tecnico soltanto una volta concluse con esito positivo le discussioni sulla proposta CCTB.
9. La presidenza maltese ha incentrato successivamente le discussioni tecniche sui nuovi elementi della proposta CCTB, ossia gli incentivi fiscali: la superdeduzione per i costi di ricerca e sviluppo a sostegno dell'innovazione (articolo 9), la nuova deduzione per la crescita e gli investimenti per affrontare la distorsione a favore del finanziamento tramite debito (articolo 11) e la compensazione temporanea delle perdite (articolo 42). Il 23 maggio 2017 il Consiglio ECOFIN ha proceduto a un dibattito orientativo sulla questione del giusto equilibrio tra armonizzazione e flessibilità nel contesto di una crescente concorrenza internazionale, trattandosi di un tema ricorrente. In tale occasione, vari ministri hanno sostenuto l'obiettivo di una base imponibile quanto più ampia possibile per l'imposta sulle società al fine di preservare il gettito fiscale nazionale.

---

<sup>15</sup> Doc. 13730/16.

<sup>16</sup> Doc. 13731/16.

<sup>17</sup> Doc. 15315/16.

10. Durante le presidenze estone e bulgara, il Gruppo "Questioni fiscali" ha portato a termine l'esame articolo per articolo di tutti i capi della proposta CCTB ed è stato avviato un dibattito per stabilire in quale misura la proposta CCTB potesse fornire una risposta strategica adeguata alle sfide in materia di imposizione diretta poste dall'economia digitale. La presidenza bulgara ha elaborato inoltre un primo testo di compromesso sul capo IV (disposizioni in materia di ammortamento) della CCTB e ha raggiunto un accordo tra le delegazioni sull'idea di valutare l'incidenza di taluni articoli della proposta CCTB sul gettito fiscale nazionale utilizzando una metodologia e ipotesi comuni. Ha inoltre avviato discussioni sul livello di armonizzazione, sull'ambito di applicazione e sulla flessibilità per gli Stati membri.
11. La presidenza austriaca ha discusso i risultati delle suddette valutazioni sul gettito fiscale nazionale a livello di HLWP, il che ha consentito di orientare le discussioni in corso a livello tecnico in sede di Gruppo "Questioni fiscali". Su tale base, la presidenza austriaca ha presentato testi di compromesso sui capi da I a V della CCTB e ha proposto di:
- a) estendere l'ambito di applicazione obbligatorio della CCTB all'insieme dei contribuenti assoggettati all'imposta sul reddito delle società e vagliare nuove disposizioni specifiche (ma basate su principi) nella CCTB per le PMI e settori specifici, integrate, se necessario, da atti di esecuzione del Consiglio;
  - b) discutere degli incentivi fiscali proposti nell'articolo 9, paragrafo 3, e negli articoli 11 e 42 della CCTB in una fase successiva, dopo l'approvazione del nucleo tecnico della base imponibile comune per l'imposta sulle società, considerata la loro notevole incidenza sul gettito fiscale nazionale;
  - c) rinviare anche le discussioni sull'articolo 5 della CCTB a una fase successiva, tenuto conto del fatto che modifiche importanti di tale articolo sono incluse nella proposta della Commissione sulla presenza digitale significativa e che sono altresì in corso lavori sull'argomento in sede di OCSE.
12. La presidenza rumena ha proseguito i lavori su questo fascicolo seguendo la stessa rotta intrapresa dalla presidenza precedente e ha elaborato testi di compromesso sui capi da I a V. Poiché le discussioni sul nucleo tecnico di tali capi non hanno portato a ulteriori progressi, la presidenza ha esteso i lavori a livello tecnico ai capi da VI a IX.

13. Nella fattispecie, la presidenza rumena ha avviato un dibattito su come affrontare le sovrapposizioni tra l'ATAD e la CCTB riguardo alle norme contro l'elusione fiscale. A tale riguardo, la maggior parte delle delegazioni ha convenuto che:
- a) gli articoli 13 (limiti sugli interessi) e 53-54 (clausola di switch-over) della CCTB sono direttamente legati al calcolo della base imponibile comune, benché non vi sia consenso sul livello di armonizzazione da conseguire per quanto attiene ai limiti sugli interessi e alcune delegazioni rimangono contrarie all'inserimento di una clausola di switch-over;
  - b) al momento, il livello di armonizzazione previsto nell'ATAD riguardo ad altre norme contro l'elusione fiscale può essere ritenuto sufficiente, benché non vi sia consenso sull'eventualità di lasciare le corrispondenti norme nell'ATAD o di includerle nella CCTB.
14. Le opinioni delle delegazioni degli Stati membri continuano inoltre a divergere in merito alla questione fondamentale di estendere o meno l'ambito di applicazione della CCTB all'insieme dei contribuenti assoggettati all'imposta sul reddito delle società, che impedisce il conseguimento di ulteriori progressi a livello tecnico. La maggioranza delle delegazioni continua a essere contraria o ad avere riserve in merito a tale estensione, mentre diverse delegazioni – tra cui quella francese e tedesca, che hanno presentato un documento di posizione comune sulla proposta CCTB nel 2018 – sono del parere opposto o rimangono indecise.
15. La presidenza rumena ha facilitato le discussioni riguardanti le implicazioni tecniche che detta estensione dell'ambito di applicazione avrebbe sulla proposta CCTB nel suo insieme. Nello specifico, la presidenza ha suggerito di valutare l'idea di eventuali esenzioni dalle norme CCTB per taluni settori specifici, ad esempio la navigazione, le attività minerarie o la silvicoltura, e/o di norme specifiche per le PMI. Questo sforzo non ha tuttavia contribuito a colmare il divario tra i due gruppi di delegazioni.
16. La presidenza rumena ha inoltre dato seguito alle valutazioni sul gettito fiscale nazionale condotte nel 2018 con la presentazione di uno studio della Commissione riguardante l'impatto della proposta CCTB sull'effettiva pressione fiscale sulle società, utilizzando i risultati del modello "*Tax Analyser*".

17. L'esito di queste discussioni è riportato nell'ultimo testo di compromesso della presidenza<sup>18</sup>.

### **Pacchetto sulla tassazione del digitale**

18. A seguito delle conclusioni del Consiglio "Rispondere alle sfide della tassazione degli utili dell'economia digitale", del 5 dicembre 2017, la Commissione ha presentato in data 21 marzo 2018 il suo "pacchetto sulla tassazione del digitale", composto da:

- i) una proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa (sulla base dell'articolo 115 del TFUE);
- ii) una raccomandazione della Commissione relativa alla tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa;
- iii) una proposta di direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali (sulla base dell'articolo 113 del TFUE);
- iv) una comunicazione dal titolo "È giunto il momento di istituire norme fiscali moderne, eque ed efficaci per l'economia digitale".

19. Il pacchetto è stato esaminato in sede di Consiglio durante le presidenze bulgara e austriaca in via prioritaria. A tale riguardo è stato concordato di incentrare le discussioni sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali (in prosieguo "direttiva relativa all'ISD").

20. La presidenza austriaca ha sottoposto la direttiva relativa all'ISD al Consiglio ECOFIN del 4 dicembre 2018 in vista di un orientamento generale<sup>19</sup> e ha presentato un testo di compromesso ampiamente sostenuto dagli Stati membri. Ciononostante, il testo non ha ottenuto il sostegno necessario e non è stato esaminato in dettaglio.

---

<sup>18</sup> Doc. 9676/19.

<sup>19</sup> Doc. 14885/18.

21. In seguito alle discussioni in sede di Consiglio ECOFIN del 4 dicembre 2018 sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali, è stato convenuto di vagliare la possibilità di uno strumento di portata più limitata, che contempra soltanto la pubblicità digitale mirata.
22. Il testo è stato pertanto riformulato incentrandolo sui ricavi derivanti unicamente dalla fornitura di servizi pubblicitari digitali: il sistema comune d'imposta sulla pubblicità digitale (IPD).
23. Durante la presidenza rumena si sono tenute quattro tornate di colloqui: in sede di Gruppo "Questioni fiscali" (Tassazione del digitale) il 15 gennaio e il 20 febbraio 2019 e di Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali" (HLWP) il 31 gennaio e il 28 febbraio 2019.
24. Il 12 marzo 2019 la presidenza rumena ha sottoposto la questione dell'IPD al Consiglio ECOFIN in vista di un accordo politico. In assenza di accordo in sede di Consiglio, la presidenza ha suggerito che i lavori proseguano sulla base di un duplice approccio:
  - a) il Consiglio e gli Stati membri continueranno ad adoperarsi congiuntamente per raggiungere un accordo su una soluzione globale a livello dell'OCSE entro il 2020 per affrontare le sfide di natura fiscale poste dalla digitalizzazione dell'economia. La presidenza farà tutto il possibile per facilitare le discussioni, esaminando nel contempo anche la proposta sulla presenza digitale significativa;
  - b) qualora, entro la fine del 2020, risulti evidente che l'accordo a livello dell'OCSE richiede più tempo, il Consiglio potrebbe, se necessario, tornare a discutere di IPD/direttiva relativa all'ISD e del possibile approccio dell'UE alle sfide di natura fiscale derivanti dalla digitalizzazione.
25. I ministri hanno chiesto agli esperti di valutare periodicamente i progressi realizzati a livello internazionale, di tenere i ministri aggiornati e, se necessario, di raccomandare eventuali ulteriori interventi a livello di UE.

## Sviluppi a livello internazionale in materia di tassazione del digitale

26. Sin dall'adozione della relazione intermedia "*Tax Challenges Arising from Digitalisation*" (Le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione)<sup>20</sup>, il gruppo direttivo del quadro inclusivo dell'OCSE ha elaborato un progetto di programma di lavoro per sviluppare una soluzione consensuale alle sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia. Il programma di lavoro è stato approvato in occasione della 7<sup>a</sup> riunione plenaria del quadro inclusivo OCSE/G20 sulla BEPS tenutasi il 28 e 29 maggio 2019.
27. Il 6 maggio 2019 il commissario Moscovici ha inviato ai ministri delle finanze dell'UE una lettera in cui propone di continuare la discussione con gli Stati membri relativa al dibattito in corso sulla riforma fiscale internazionale nel quadro del G20 e dell'OCSE. La lettera era accompagnata da un documento di analisi in cui si suggerisce che l'Unione europea dialoghi con l'OCSE in modo coordinato, così da incidere significativamente sulle discussioni internazionali, in linea con gli interessi e i bisogni comuni dell'UE<sup>21</sup>.
28. Il Consiglio ECOFIN del 17 maggio 2019 ha discusso della tassazione del digitale nel contesto internazionale sulla base di una nota della presidenza, sintetizzando le discussioni tenute in sede di HLWP. I ministri si sono detti favorevoli a tenere discussioni a livello dell'UE al fine di procedere a uno scambio di opinioni sulle questioni oggetto di negoziazione in sede di OCSE, specie per quanto riguarda la valutazione d'impatto delle opzioni strategiche dell'OCSE.
29. È stato concordato di incaricare l'HLWP di dare seguito alla questione in termini concreti.
30. La presidenza coopererà strettamente con la presidenza finlandese entrante al fine di organizzare i lavori a tale riguardo e garantire che le opinioni dell'UE espresse in sede di Consiglio siano presentate a livello di G20/OCSE.

---

<sup>20</sup> [https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique\\_g20.pdf](https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique_g20.pdf)

<sup>21</sup> Doc. 9150/19.

## Imposta sul valore aggiunto (IVA) e accise

31. Per quanto concerne l'IVA, nel 2016 il Consiglio ha adottato due serie di conclusioni: nel maggio 2016<sup>22</sup> il Consiglio ha risposto al "piano d'azione sull'IVA - Verso uno spazio unico europeo dell'IVA", presentato dalla Commissione il 7 aprile 2016, e nel novembre 2016 il Consiglio ha espresso un parere sui miglioramenti alle attuali norme IVA dell'UE per le operazioni transfrontaliere<sup>23</sup>.
32. Dando seguito al suo piano d'azione sull'IVA, la Commissione ha avanzato un numero considerevole di proposte legislative in materia di IVA. Nel complesso, tali proposte mirano a modernizzare il sistema dell'IVA per adeguarlo all'economia digitale e alle esigenze delle PMI, nonché per far fronte al divario dell'IVA e migliorare la cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA. Muovendo dai progressi compiuti durante la presidenza precedente<sup>24</sup>, la presidenza rumena ha proseguito i lavori sui fascicoli legislativi nel settore dell'IVA.
33. Nel settore delle accise, a seguito delle conclusioni del Consiglio del 2016 sulla direttiva 92/83/CEE<sup>25</sup> e del 2017 sulla direttiva 2008/118/CE<sup>26</sup>, i lavori in sede di Consiglio sono proseguiti sulla base delle proposte legislative presentate dalla Commissione nel 2018 nell'ambito del pacchetto legislativo sul regime generale delle accise nonché della proposta legislativa volta a modificare le norme relative alla struttura delle accise sull'alcole.
34. In particolare, durante il semestre di presidenza rumena, i fascicoli legislativi sottoposti all'esame del Consiglio e/o, secondo i casi, dei suoi organi preparatori riguardavano i seguenti settori in materia di IVA e accise:

---

<sup>22</sup> Doc. 9494/16.

<sup>23</sup> Doc. 14257/16.

<sup>24</sup> V., per esempio, il doc. 15082/18, punti da 30 a 111 e il doc. 10322/18, punti da 56 a 100.

<sup>25</sup> Doc. 15009/16.

<sup>26</sup> Doc. 14481/17.

- a) sistema dell'IVA definitivo;
- b) riforma delle aliquote IVA;
- c) pacchetto di attuazione dell'IVA nel commercio elettronico;
- d) trasmissione e scambio obbligatori di informazioni sui pagamenti pertinenti ai fini dell'IVA;
- e) semplificazione delle norme in materia di IVA per le piccole imprese;
- f) comitato congiunto istituito dall'accordo UE-Norvegia riguardante la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode e il recupero dei crediti in materia di IVA;
- g) regime generale delle accise;
- h) strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche;
- i) Campione d'Italia e le acque italiane del Lago di Lugano;
- j) modifica delle norme UE in materia di IVA e accise per quanto riguarda lo sforzo di difesa dell'UE.

35. Per informazioni più dettagliate sui singoli fascicoli nel settore dell'IVA e delle accise, si veda qui di seguito.

a) *Sistema dell'IVA definitivo*

### **Contesto**

36. Dando seguito al suo "piano d'azione sull'IVA - Verso uno spazio unico europeo dell'IVA" del 7 aprile 2016, la Commissione, in relazione al sistema dell'IVA definitivo (che è il principale obiettivo strategico nel settore dell'IVA), ha scelto un approccio legislativo in due tappe<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Doc. 12617/17.

37. Quale **prima parte della prima tappa legislativa**, il pacchetto di tre proposte legislative dell'ottobre 2017 (il cosiddetto fascicolo sulle "soluzioni rapide" in materia di IVA, composto da tre atti normativi<sup>28</sup> volti ad apportare quattro miglioramenti a breve termine - ovvero "soluzioni rapide" - al sistema dell'IVA attuale) conteneva una serie di nuove disposizioni sul concetto di soggetto passivo certificato (SPC) e i cosiddetti "principi fondamentali" del sistema dell'IVA definitivo (che figurano come modifiche dell'articolo 402 della direttiva IVA).
38. Nel concludere i lavori sul pacchetto legislativo relativo alle "soluzioni rapide" in materia di IVA, tutti gli Stati membri hanno convenuto in sede di Consiglio che, per conseguire rapidi progressi e risolvere questioni importanti nel settore dell'IVA, era opportuno e necessario far progredire i lavori sul nucleo delle proposte della Commissione relative alle "soluzioni rapide" in materia di IVA, rilevando nel contempo che le restanti parti delle proposte concernenti gli SPC e il testo delle modifiche dell'articolo 402 della direttiva IVA richiederanno ulteriori discussioni nel contesto di altre proposte legislative in materia di IVA (proposte relative ai dettagli tecnici del sistema dell'IVA definitivo/aliquote IVA)<sup>29</sup>.
39. Quale **seconda parte della prima tappa legislativa**, la Commissione ha presentato, nel maggio 2018, una proposta legislativa relativa a misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo (di seguito "proposta della Commissione"). La proposta è stata presentata più dettagliatamente dalla Commissione in una delle riunioni del Gruppo "Questioni fiscali" durante il semestre di presidenza bulgara.

---

<sup>28</sup> Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri (doc. 12882/17); proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda talune esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie (doc. 12881/17); proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda i soggetti passivi certificati (doc. 12880/17, modificato successivamente da una proposta legislativa che figura nel doc. 14893/17 integrando le disposizioni in materia di "soggetto passivo certificato" in tale nuova proposta di modifica del regolamento n. 904/2010).

<sup>29</sup> Proposta di direttiva recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto.

40. Alla proposta della Commissione sul sistema dell'IVA definitivo è accordata alta priorità da parte degli Stati membri e il fascicolo richiede un'analisi tecnica approfondita prima che siano operate le scelte strategiche definitive che consentiranno di elaborare un testo di compromesso sulla base di una proposta della Commissione, che conduca a un accordo tra tutti gli Stati membri in merito ai dettagli del sistema dell'IVA definitivo.
41. Gli Stati membri apprezzano l'iniziativa intrapresa dalla Commissione per giungere a un sistema dell'IVA definitivo.
42. Il funzionamento del futuro sistema dell'IVA definitivo, unitamente alle eventuali misure di accompagnamento che potrebbero, se del caso, essere concordate, dipenderà in ampia misura dalle specificità della sua concezione. L'obiettivo principale delle discussioni tenute durante la presidenza austriaca era pertanto quello di individuare e valutare i principali elementi costitutivi della proposta della Commissione, come anche i loro effetti, e di sondare se gli Stati membri avrebbero ritenuto opportuni e necessari adeguamenti o integrazioni, proporzionati all'obiettivo perseguito.
43. Invece di un'analisi "articolo per articolo" della proposta, che non avrebbe consentito molti progressi su questo fascicolo data la portata, complessità e sensibilità della proposta, durante il semestre di presidenza austriaca le discussioni si sono incentrate su sei elementi chiave<sup>30</sup>:
- i) imposizione nello Stato membro di destinazione;
  - ii) modifica delle norme per le cessioni transfrontaliere di beni tra imprese (B2B) all'interno dell'UE nel senso di un'unica operazione B2B (cessione intraunionale di beni nello Stato membro di destinazione) al posto delle attuali due operazioni (cessione intracomunitaria di beni esente nello Stato membro da cui inizia la spedizione o il trasporto e acquisto intracomunitario nello Stato membro di destinazione);

---

<sup>30</sup> Doc. 15082/18, punti da 57 a 88.

- iii) elaborazione e funzionamento delle disposizioni relative al concetto di SPC e alla sua certificazione;
- iv) norme in materia di cessioni di beni a SPC;
- v) norme in materia di cessioni di beni a soggetti diversi dagli SPC, comprese misure di accompagnamento, e
- vi) estensione dello sportello unico.

### **Stato dei lavori**

44. Durante il semestre di presidenza rumena la discussione sul fascicolo ha riguardo la possibilità di compiere progressi con misure di accompagnamento come la "scissione dei pagamenti". In generale, molti Stati membri hanno espresso opinioni positive riguardo a un'ulteriore analisi di tale misura, anche in relazione all'impatto sul flusso di cassa delle imprese e all'aumento degli oneri amministrativi.

### **Via da seguire**

45. Come già rilevato dal Consiglio<sup>31</sup>, è importante osservare che il miglior modo di procedere è continuare a porre l'accento sugli elementi chiave della proposta della Commissione e sull'analisi delle opzioni relative alle misure di accompagnamento.
46. Gli Stati membri convengono che la prossima tappa potrebbe essere l'ulteriore prosecuzione del vaglio delle misure di accompagnamento, tenendo tra l'altro in considerazione, se del caso, l'eventualità di un'applicazione più estesa delle nuove tecnologie. Per il momento, al fine di giungere a un accordo su un sistema dell'IVA che sia migliore di quello temporaneo, sembra opportuno prendere in esame una serie di opzioni. Tali opzioni potrebbero includere, per esempio, quelle già discusse a livello di Gruppo "Questioni fiscali": il proposto passaggio all'"assoggettamento del fornitore all'imposta" per le cessioni transfrontaliere di beni tra imprese (B2B) all'interno della Comunità abbinato a obblighi di comunicazione e/o a una limitazione del diritto alla detrazione dell'IVA a monte e/o a una responsabilità in solido dell'acquirente insieme a una "scissione dei pagamenti".

---

<sup>31</sup> Doc. 15082/18, punti da 89 a 91.

47. Gli Stati membri sono inoltre concordi nel ritenere che il dibattito sul sistema dell'IVA definitivo debba restare una delle priorità in materia di IVA. Ciononostante, tale dibattito non dovrebbe impedire o rallentare gli sforzi tesi a migliorare, ove opportuno, l'attuale sistema dell'IVA, che rimarrà in essere fino al raggiungimento di un accordo sul regime definitivo.

b) Riforma delle aliquote IVA

48. Il 18 gennaio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto<sup>32</sup>. Obiettivo di tale proposta legislativa è introdurre norme sulla fissazione delle aliquote IVA in tutta l'UE, con effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore del regime definitivo di imposizione degli scambi tra gli Stati membri.

49. In sintesi, con questa specifica proposta legislativa la Commissione propone essenzialmente di:

- i) modificare le norme dell'UE sulla fissazione delle aliquote IVA ridotte (ad esempio abolire le attuali disposizioni transitorie che consentono di derogare temporaneamente alle norme generali; rivedere l'articolo 98 della direttiva IVA, ecc.);
- ii) concedere agli Stati membri maggiore libertà nella fissazione delle aliquote (tuttavia gli Stati membri sarebbero tenuti a garantire che la loro aliquota IVA media ponderata sia superiore al 12% in qualsiasi momento);
- iii) introdurre un "elenco negativo" di beni e servizi per i quali non è permessa l'applicazione di aliquote ridotte (in luogo dell'attuale elenco "positivo").

50. L'esame tecnico del fascicolo è stato avviato durante il semestre di presidenza bulgara. La presidenza rumena ha proseguito l'esame tecnico della proposta della Commissione.

---

<sup>32</sup> Doc. 5335/18.

51. Va osservato che alcuni Stati membri ritengono che la proposta di riforma delle aliquote IVA debba essere discussa anche nel contesto della proposta legislativa relativa a un sistema dell'IVA definitivo, perché entrambi i testi giuridici, una volta concordati, rientrano in un sistema dell'IVA coerente.
52. Nel corso delle discussioni tecniche, è stata sottolineata la necessità di sviluppare un portale web contenente tutte le aliquote IVA ridotte a livello dell'UE, al fine di facilitare gli scambi tra Stati membri. Vari Stati membri appoggiano un "elenco positivo" invece di un "elenco negativo" come previsto dall'attuale proposta di direttiva. È stato altresì evidenziato che i beni potrebbero essere identificati da codici NC e i servizi da codici CPA, sia nell'elenco che nel portale della banca dati delle imposte in Europa ("Taxes in Europe") (TEDB).

c) Pacchetto di attuazione dell'IVA nel commercio elettronico

53. L'11 dicembre 2018 la Commissione ha presentato al Consiglio le due proposte legislative seguenti:
- a) una proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 per quanto riguarda le disposizioni relative alle vendite a distanza di beni e a talune cessioni nazionali di beni<sup>33</sup>, e
  - b) una proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda le cessioni di beni o le prestazioni di servizi facilitate da interfacce elettroniche e i regimi speciali per i soggetti passivi che prestano servizi a persone che non sono soggetti passivi, effettuano vendite a distanza di beni e talune cessioni nazionali di beni<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Doc. 15471/18.

<sup>34</sup> Doc. 15472/18.

54. Obiettivo di tali proposte è stabilire le regole dettagliate necessarie a garantire il funzionamento delle nuove norme IVA per il commercio elettronico a seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio (la "direttiva sull'IVA nel commercio elettronico")<sup>35</sup>, che entrerà in vigore nel gennaio 2021.
55. Il 12 marzo 2019 il Consiglio ECOFIN ha raggiunto un orientamento generale sulla direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 per quanto riguarda le disposizioni relative alle vendite a distanza di beni e a talune cessioni nazionali di beni e sul regolamento di esecuzione del Consiglio che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda le cessioni di beni o le prestazioni di servizi facilitate da interfacce elettroniche e i regimi speciali per i soggetti passivi che prestano servizi a persone che non sono soggetti passivi, effettuano vendite a distanza di beni e talune cessioni nazionali di beni<sup>36</sup>.
56. Il Consiglio adotterà i due atti legislativi in una delle sue prossime sessioni, fatti salvi il parere del Parlamento europeo e la messa a punto giuridico-linguistica.
- d) Trasmissione e scambio obbligatori di informazioni sui pagamenti pertinenti ai fini dell'IVA
57. Nel dicembre 2018 la Commissione ha presentato un pacchetto legislativo costituito da due proposte:
- i) direttiva che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni requisiti per i prestatori di servizi di pagamento<sup>37</sup>;
  - ii) regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> GU L 348 del 29.12.2017, pag. 7.

<sup>36</sup> Doc. 7245/19.

<sup>37</sup> Doc. 15508/18.

<sup>38</sup> Doc. 15509/18.

58. Le due proposte legislative mirano a facilitare l'individuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, di frodi fiscali e a integrare l'attuale quadro normativo sull'IVA recentemente modificato dalla direttiva sull'IVA nel commercio elettronico. Le proposte sono finalizzate a introdurre norme UE che consentano la raccolta armonizzata, da parte degli Stati membri, della documentazione resa disponibile per via elettronica dai prestatori di servizi di pagamento e a istituire un nuovo sistema elettronico centrale per l'archiviazione delle informazioni sui pagamenti e per l'ulteriore trattamento di tali informazioni da parte dei funzionari antifrode degli Stati membri nel quadro di Eurofisc (ovvero la rete per lo scambio multilaterale di segnali di allerta precoce al fine di lottare contro le frodi in materia di IVA, istituita a norma del capo X del regolamento (UE) n. 904/2010).
59. Durante il semestre di presidenza rumena il fascicolo è stato discusso in otto riunioni del Gruppo "Questioni fiscali" e degli Addetti fiscali in cui gli Stati membri hanno preso atto degli ottimi progressi realizzati nell'analisi tecnica della proposta della Commissione, allo scopo di raggiungere un accordo su un testo di compromesso.
60. Lo scambio di opinioni a livello di Gruppo "Questioni fiscali" ha dimostrato la necessità di ulteriori lavori in sede di Consiglio e di organi preparatori prima che si possa giungere a un accordo definitivo tra gli Stati membri su questo fascicolo.

e) Semplificazione delle norme in materia di IVA per le piccole imprese

61. Nel gennaio 2018 la Commissione ha presentato la proposta legislativa di direttiva che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda il regime speciale per le piccole imprese<sup>39</sup>.
62. Secondo la Commissione, la revisione delle norme applicabili alle PMI è stata dettata dai seguenti tre principali motivi:

---

<sup>39</sup> Doc. 5334/18.

- i) nonostante il fatto che gli Stati membri possano concedere alle PMI una franchigia IVA, opzione che è ampiamente utilizzata, le PMI continuano a risentire dei costi sproporzionati di conformità in materia di IVA a causa del modo in cui l'esenzione per le PMI è concepita;
- ii) il sistema attuale ha effetti distorsivi sulla concorrenza sui mercati nazionali e dell'UE;
- iii) il riesame offre l'opportunità di incoraggiare il rispetto volontario della normativa e quindi contribuire a ridurre le perdite di gettito dovute alla non conformità e alle frodi dell'IVA.

63. La proposta prevede:

- i) la revisione delle norme in materia di esenzione dall'IVA per le piccole imprese e
- ii) la semplificazione degli obblighi in materia di IVA sia per le piccole imprese che beneficiano della franchigia, sia per quelle che non ne beneficiano.

64. L'esame tecnico del fascicolo è stato avviato durante il semestre di presidenza bulgara ed è proseguito durante le presidenze austriaca e rumena.

65. Nel corso dei negoziati sul fascicolo è emersa l'evidenza che "occorrerà trovare il giusto equilibrio prevedendo una semplificazione equa e proporzionata degli obblighi in materia di IVA che gravano sulle piccole imprese, provvedendo al contempo a porre in essere adeguate misure di cooperazione amministrativa (comprese soluzioni informatiche) tra le autorità fiscali degli Stati membri, ai fini della corretta applicazione del regime modificato per le piccole imprese ed evitando un indebolimento del controllo fiscale e un aumento dei rischi di frode/evasione dell'IVA"<sup>40</sup>. Alla luce di questo obiettivo sono state ritenute necessarie anche modifiche al regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla cooperazione amministrativa in materia di IVA.

66. Durante il semestre di presidenza rumena il fascicolo è stato discusso in cinque riunioni del Gruppo "Questioni fiscali" e degli Addetti fiscali, come pure nelle riunioni dell'HLWP del 7 maggio e 4 giugno 2019, in cui gli Stati membri hanno preso atto dei buoni progressi compiuti.

---

<sup>40</sup> V. il doc. 15082/18 (relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulle questioni fiscali sotto la presidenza austriaca), punto 99.

67. Lo scambio di opinioni a livello di Gruppo "Questioni fiscali", di HLWP e di Comitato dei rappresentanti permanenti ha dimostrato la necessità di ulteriori lavori in sede di Consiglio e di organi preparatori prima che si possa giungere a un accordo definitivo tra gli Stati membri su questo fascicolo.
- f) Comitato congiunto istituito dall'accordo UE-Norvegia riguardante la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode e il recupero dei crediti in materia di IVA
68. Il 12 dicembre 2018 la Commissione ha trasmesso la proposta<sup>41</sup> di decisione del Consiglio sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nel comitato congiunto istituito a norma dell'articolo 41, paragrafo 1, dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno di Norvegia riguardante la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode e il recupero dei crediti in materia di imposta sul valore aggiunto<sup>42</sup>.
69. Il testo risultante dalle discussioni tra le delegazioni, che ha portato all'accordo unanime a livello di Gruppo "Questioni fiscali", è stato presentato per approvazione e adozione da parte del Consiglio, che il 12 marzo 2019 ha adottato la decisione (UE) 2019/425 sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato congiunto istituito dall'accordo tra l'Unione europea e il Regno di Norvegia riguardante la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode e il recupero dei crediti in materia di imposta sul valore aggiunto<sup>43</sup>.
70. Nella riunione del Gruppo del 21 marzo 2019, la Commissione ha aggiornato le delegazioni in merito all'istituzione del comitato congiunto e ai contenuti dell'ordine del giorno della prima riunione del comitato.
- g) Regime generale delle accise
71. Le proposte in materia di disposizioni comuni sulle accise sono state presentate dalla Commissione il 25 maggio 2018.

---

<sup>41</sup> Doc. 15503/18.

<sup>42</sup> GU L 195 dell'1.8.2018, pag. 3.

<sup>43</sup> GU L 74 del 18.3.2019, pag. 67.

72. In primo luogo la Commissione ha proposto la rifusione della direttiva 2008/118/CE che stabilisce il regime generale applicabile a tutti i prodotti sottoposti ad accisa (alcole, tabacchi, prodotti energetici ed elettricità). La proposta di rifusione della direttiva<sup>44</sup> prevede una serie di miglioramenti, come suggerito nella relazione al Consiglio e al Parlamento europeo e nelle conclusioni del Consiglio sull'attuazione e sulla valutazione della direttiva 2008/118/CE. Allo stesso tempo, allinea le disposizioni della direttiva 2008/118/CE all'evoluzione della normativa doganale e di altri settori pertinenti e ai requisiti procedurali risultanti dal trattato di Lisbona. Le modifiche previste riguardano, tra l'altro, l'interazione tra accise e dogane e la circolazione intra-UE di prodotti sottoposti ad accisa già immessi in consumo. La proposta comprende misure volte ad eliminare gli ostacoli che incontrano le PMI consentendo loro di utilizzare sistemi informatici moderni in luogo dei sistemi cartacei ormai superati e sollevandole dall'obbligo esistente nei confronti dei venditori a distanza di impiegare rappresentanti fiscali. Attualmente, gli Stati membri possono esigere che i venditori a distanza di prodotti sottoposti ad accisa impieghino rappresentanti fiscali, il che può rendere il commercio legittimo finanziariamente insostenibile.
73. In secondo luogo la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa (rifusione)<sup>45</sup>. Questa proposta accompagna la succitata proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce il regime generale delle accise ed è intesa a integrare nell'attuale sistema di informatizzazione l'automazione della procedura per la circolazione dei prodotti soggetti ad accisa che sono stati immessi in consumo nel territorio di uno Stato membro e che sono trasportati verso il territorio di un altro Stato membro per esservi consegnati per scopi commerciali.
74. In terzo luogo la Commissione ha inoltre presentato una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 389/2012 relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise per quanto concerne il contenuto del registro elettronico<sup>46</sup>. Anche questa proposta accompagna la citata proposta di direttiva che stabilisce il regime generale delle accise.

---

<sup>44</sup> Doc. 9571/18 + ADD 1, ADD 2, ADD 3.

<sup>45</sup> Doc. 9567/18 + ADD 1.

<sup>46</sup> Doc. 9568/18.

75. La Presidenza ha completato l'esame tecnico delle tre proposte avviato sotto la presidenza bulgara. Nel febbraio 2019 il Consiglio ha raggiunto un accordo con il Parlamento europeo sulla decisione relativa all'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa. Il Parlamento europeo ha votato sulla proposta il 4 aprile 2019. Il Consiglio adotterà l'atto legislativo una volta che in sede di Consiglio saranno conclusi i negoziati sulle prime due proposte di questo pacchetto legislativo.

76. I testi di compromesso del progetto di rifusione della direttiva sul regime generale delle accise e del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa per quanto concerne il contenuto del registro elettronico sono stati discussi nella sessione del Consiglio ECOFIN del 17 maggio 2019<sup>47</sup>. In tale sessione il Consiglio ECOFIN non è stato in grado di raggiungere un accordo politico unanime sulle due proposte legislative.

*h) Strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche*

77. Il 25 maggio 2018 la Commissione ha presentato anche una proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 92/83/CEE relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche<sup>48</sup> al fine di ridefinire le norme che disciplinano le accise sull'alcole all'interno dell'UE, preparando la strada a un ambiente più favorevole alle imprese e a costi ridotti per i piccoli produttori di alcole.

78. In risposta alle conclusioni del Consiglio del 6 dicembre 2016<sup>49</sup>, il 25 maggio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 92/83/CEE relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Doc. 9347/19 + ADD 1.

<sup>48</sup> Doc. 9570/18 + ADD 1 e ADD 2.

<sup>49</sup> Doc. 15009/16.

<sup>50</sup> Doc. 9570/18 + ADD 1 e ADD 2.

79. Obiettivo della proposta è aggiornare le norme che disciplinano l'accisa sull'alcole all'interno dell'UE, preparare la strada a un ambiente più favorevole alle imprese e ridurre i costi per i piccoli produttori di alcole. Nello specifico, la proposta legislativa mira a:
- i) mettere in atto un sistema di certificazione uniforme nell'UE, a conferma dello status dei piccoli produttori indipendenti in tutta l'Unione, riconoscibile in tutti i paesi dell'UE;
  - ii) estendere il regime speciale per i piccoli produttori ai produttori di sidro dell'UE affinché possano beneficiare delle aliquote ridotte di cui godono attualmente i piccoli produttori di birra e di bevande alcoliche;
  - iii) chiarire le condizioni di applicazione dell'esenzione per l'alcole denaturato nell'UE;
  - iv) aumentare dal 2,8% vol al 3,5% vol la soglia per la birra a bassa gradazione alcolica che può beneficiare di aliquote ridotte, in modo da incentivare le birrerie a innovare e a creare nuovi prodotti. Ciò dovrebbe incoraggiare i consumatori a scegliere bevande alcoliche con una gradazione alcolica inferiore rispetto a quelle normali, riducendo così l'assunzione di alcol.
80. Le discussioni sulla proposta legislativa sono iniziate durante le presidenze bulgara e austriaca. La presidenza rumena ha proseguito l'esame tecnico della proposta della Commissione, così come i negoziati sul possibile compromesso.
81. Nel corso dei negoziati è emersa l'opportunità di tenere conto di tutta una serie di considerazioni, ad esempio le questioni relative alla salute e l'efficace riscossione delle accise sull'alcole, al fine di raggiungere un compromesso che possa essere accettabile per tutte le delegazioni<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Doc. 9347/19, punto 5.

82. Nella sessione del Consiglio ECOFIN del 12 marzo 2019<sup>52</sup> ha avuto luogo un dibattito costruttivo; tuttavia non è stato possibile raggiungere un accordo su un testo di compromesso. La presidenza ha proseguito i lavori su questo fascicolo con l'obiettivo di affrontare le rimanenti preoccupazioni sollevate dai ministri.

83. Il testo di compromesso aggiornato del progetto di direttiva è stato discusso nella sessione del Consiglio ECOFIN del 17 maggio 2019<sup>53</sup>. Tuttavia in tale sessione non si è potuti giungere a un accordo unanime in quanto sono risultati necessari ulteriori lavori, in particolare sul testo del progetto di articolo 22, paragrafo 8, della direttiva 92/83/CEE riguardante l'esenzione dall'accisa o l'applicazione di aliquote di accisa ridotte per l'acquavite di frutta distillata da privati.

i) Campione d'Italia e le acque italiane del Lago di Lugano

84. L'8 maggio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio recante modifica delle direttive 2006/112/CE e 2008/118/CE per quanto riguarda l'inclusione del comune italiano di Campione d'Italia e delle acque italiane del Lago di Lugano nel territorio doganale dell'Unione e nell'ambito di applicazione territoriale della direttiva 2008/118/CE.

85. L'Italia ha chiesto che il comune italiano di Campione d'Italia e le acque italiane del lago di Lugano siano inclusi nel territorio doganale dell'Unione e nel territorio dell'Unione cui si applica la direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise<sup>54</sup> ("direttiva sulle accise"). L'ubicazione geografica dei due territori, enclave italiane in territorio elvetico, ne ha giustificato storicamente l'esclusione dal territorio doganale dell'Unione; l'Italia considera tuttavia che tale esclusione non sia più necessaria.

---

<sup>52</sup> Doc. 6942/19.

<sup>53</sup> Doc. 9347/19 + ADD 1.

<sup>54</sup> Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE (GU L 9 del 14.1.2009, pag. 12).

86. Tale proposta presenta anche un collegamento con il settore dell'IVA in quanto l'Italia ritiene che l'inclusione del comune italiano di Campione d'Italia e delle acque italiane del Lago di Lugano nel territorio doganale dell'Unione e nell'ambito di applicazione della direttiva sulle accise non sia incompatibile con il mantenimento dell'applicazione di un regime fiscale speciale relativo all'imposta sul valore aggiunto e, in particolare, con il mantenimento dell'esclusione di detti territori dall'applicazione territoriale della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto. L'inclusione di tali territori nel territorio doganale dell'Unione richiede pertanto solo una modifica formale della direttiva IVA, che consiste nel trasferire la loro denominazione dall'articolo 6, paragrafo 2 (territori che non fanno parte del territorio doganale dell'Unione esclusi dall'applicazione territoriale della direttiva IVA) all'articolo 6, paragrafo 1 (territori che fanno parte del territorio doganale dell'Unione esclusi dall'applicazione territoriale della direttiva IVA).
87. Nella riunione del Gruppo "Questioni fiscali" del 28 novembre 2018 tutti gli Stati membri hanno potuto approvare nel merito tale proposta legislativa e la data di applicazione che decorrerà dal 1° gennaio 2020.
88. Il 18 febbraio 2019 il Consiglio ha adottato la direttiva (UE) 2019/475 recante modifica delle direttive 2006/112/CE e 2008/118/CE per quanto riguarda l'inclusione del comune italiano di Campione d'Italia e delle acque italiane del Lago di Lugano nel territorio doganale dell'Unione e nell'ambito di applicazione territoriale della direttiva 2008/118/CE<sup>55</sup>.
- j) Modifica delle norme UE in materia di IVA e accise per quanto riguarda lo sforzo di difesa dell'UE
89. Il 24 aprile 2019 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda lo sforzo di difesa nell'ambito dell'Unione<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> GU L 83 del 25.3.2019, pag. 42.

<sup>56</sup> Doc. 8940/19.

90. L'obiettivo della proposta legislativa è allineare il trattamento IVA applicabile allo sforzo di difesa nell'ambito dell'Unione e della NATO; le disposizioni in materia di esenzioni dalle accise dovrebbero essere allineate in modo analogo. La proposta legislativa fa seguito ai recenti sviluppi nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).
91. La proposta legislativa è stata presentata dalla Commissione in sede di Gruppo "Questioni fiscali" del 16 maggio 2019, in cui gli Stati membri hanno altresì espresso, con riserva di un ulteriore esame, le loro opinioni iniziali sul testo, manifestando un sostegno generale all'obiettivo della proposta stessa. L'esame della proposta della Commissione è in corso.

**B. Altre questioni concernenti la legislazione fiscale**

**a) Comunicazione della Commissione sulla transizione dal voto all'unanimità nella politica fiscale dell'UE**

92. Il 15 gennaio 2019 la Commissione ha adottato la comunicazione "Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE"<sup>57</sup>, con cui propugna, per la politica fiscale dell'UE, una transizione progressiva dalla procedura legislativa speciale<sup>58</sup> verso la procedura legislativa ordinaria e il voto a maggioranza qualificata<sup>59</sup> entro il 2025. La Commissione suggerisce che il Consiglio europeo prenda una decisione in merito al calendario fissato dalla Commissione nella comunicazione.
93. Nella comunicazione la Commissione suggerisce che il Consiglio europeo ricorra alla clausola "passerella" di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del TUE. A norma di tale articolo, solo il Consiglio europeo può, all'unanimità, adottare una decisione che consenta di passare dalla regola del voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata/alla procedura legislativa ordinaria, se nessun parlamento nazionale si oppone entro sei mesi dalla notifica della decisione e previa approvazione del Parlamento europeo.

---

<sup>57</sup> Doc. 5472/19.

<sup>58</sup> Voto all'unanimità al Consiglio, consultazione del Parlamento europeo.

<sup>59</sup> Procedura legislativa ordinaria (il Consiglio e il Parlamento europeo deliberano in qualità di colegislatori) / voto a maggioranza qualificata al Consiglio.

94. La comunicazione in esame fa parte di una serie di comunicazioni della Commissione che propongono una analoga transizione dal voto all'unanimità nei settori della politica estera e di sicurezza comune (12 settembre 2018), della politica energetica e ambientale (si osservi che la comunicazione in questione include anche le questioni fiscali attinenti all'energia e all'ambiente) (9 aprile 2019) e della politica degli affari sociali (16 aprile 2019).
95. Fatti salvi eventuali scambi che il Consiglio europeo potrebbe tenere su tali questioni, comprese le decisioni che potrebbe prendere in merito alle misure preparatorie in vista dell'ulteriore dibattito, la comunicazione del 15 gennaio 2019 è stata oggetto di discussione in sede di HLWP il 31 gennaio, di Comitato dei rappresentanti permanenti (parte seconda) il 6 febbraio e di Consiglio ECOFIN il 12 febbraio 2019.
96. Molte delegazioni hanno precisato che i pareri da loro espressi avevano carattere preliminare e la comunicazione della Commissione è oggetto di ulteriore esame, anche da parte dei parlamenti nazionali.
97. Alcune delegazioni hanno manifestato un sostegno generale ai principali punti contenuti nella comunicazione della Commissione.
98. Tuttavia, un gran numero di delegazioni accorda molta importanza alla regola dell'unanimità nel settore della fiscalità e non ritiene opportuno modificare le attuali regole di voto per quanto riguarda la politica fiscale dell'UE. Numerose delegazioni hanno inoltre fatto riferimento alla rapidità con cui sono stati raggiunti accordi che, negli ultimi anni, hanno portato all'adozione di un elevato numero di proposte legislative nel settore della politica fiscale dell'UE. L'importanza della tassazione per la sovranità degli Stati membri e il ruolo centrale dei parlamenti nazionali sono stati sottolineati in più occasioni.
99. Alcune delegazioni appoggiano l'idea di continuare il dibattito sul processo decisionale nel settore della fiscalità e si dicono disponibili ad approfondire la questione per accertare se sia possibile definire tecnicamente, con un sufficiente livello di chiarezza giuridica, gli ambiti della politica fiscale dell'UE in cui le attuali regole di voto potrebbero essere modificate, ad esempio per quanto riguarda le misure in materia di cooperazione amministrativa o di lotta all'elusione fiscale.

## b) Programma Fiscalis

100. L'8 giugno 2018 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma "Fiscalis" per la cooperazione nel settore fiscale<sup>60</sup>. La proposta stabilisce, per il periodo 2021-2027, gli obiettivi, la dotazione di bilancio, le forme di finanziamento e le norme relative al programma Fiscalis per la cooperazione nel settore fiscale.
101. La proposta è stata esaminata dal Gruppo "Questioni fiscali" (Fiscalis). Il 28 novembre 2018 il Coreper ha approvato un orientamento generale parziale al fine di avviare i negoziati con il Parlamento europeo nel contesto della procedura legislativa ordinaria<sup>61</sup>.
102. Il Comitato economico e sociale europeo ha formulato il suo parere il 17 ottobre 2018<sup>62</sup>.
103. Al Parlamento europeo, la relazione della commissione è stata votata in sede di commissione ECON il 4 dicembre 2018 e confermata nella plenaria di gennaio 2019.
104. Si sono tenuti due triloghi il 23 gennaio e il 21 marzo 2019, oltre a una serie di riunioni tecniche intermedie.
105. L'esito dei negoziati è stato sottoposto al Coreper del 27 marzo 2019 affinché si facesse il punto sullo stato di avanzamento dei lavori. Il testo comprende alcune disposizioni poste tra parentesi quadre, il cui esame è tuttora in corso e che rientreranno probabilmente nel quadro dei negoziati orizzontali sul QFP.
106. Il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura il 17 aprile 2019. Riguardo alle questioni su cui i colegislatori non sono concordi (ad esempio atti di esecuzione e delegati, bilancio), il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione per la posizione in prima lettura.
107. I negoziati riprenderanno nella seconda metà del 2019, una volta risolte le questioni orizzontali tra i colegislatori.

---

<sup>60</sup> Doc. 9932/18.

<sup>61</sup> Doc. 14208/18 e doc. 14209/18.

<sup>62</sup> Doc. 14207/18.

**c) Sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF)**

108. Il 28 settembre 2011 la Commissione ha presentato al Consiglio la proposta di direttiva concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF). Poiché non è stato possibile raggiungere l'accordo unanime di tutti gli Stati membri, basandosi sulla richiesta di undici Stati membri e conformemente all'autorizzazione del Consiglio del 22 gennaio 2013<sup>63</sup> e all'approvazione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2012, il 14 febbraio 2013 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie.
109. In questa fase dieci Stati membri continuano a partecipare alla cooperazione rafforzata nell'ambito dell'ITF: Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna (di seguito "Stati membri partecipanti")<sup>64</sup>.
110. A seguito dei lavori preparatori svolti dal Gruppo "Questioni fiscali" e, laddove pertinente, dall'HLWP, lo stato di avanzamento di questo fascicolo è stato discusso nelle seguenti sessioni del Consiglio ECOFIN:
- 6 maggio 2014<sup>65</sup>, 7 novembre 2014<sup>66</sup>, 9 dicembre 2014<sup>67</sup> e 8 dicembre 2015<sup>68</sup>;
  - 17 giugno 2016<sup>69</sup>, in cui il Consiglio, per dare seguito alla dichiarazione di dieci Stati membri partecipanti messa a verbale della sessione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2015<sup>70</sup>, ha preso atto dello stato dei lavori su questo fascicolo per quanto riguarda una serie di questioni specifiche (applicazione dei principi di "emissione" e di "residenza" e campo di applicazione territoriale dell'ITF<sup>71</sup>; esenzione dall'ITF delle attività di supporto agli scambi (market making)<sup>72</sup>; campo di applicazione delle transazioni in contratti derivati che devono essere assoggettate all'ITF<sup>73</sup>);

---

<sup>63</sup> GU L 22 del 25.1.2013, pag. 11.

<sup>64</sup> Il 16 marzo 2016 l'Estonia ha interrotto la sua partecipazione alla cooperazione rafforzata relativa all'ITF. V. il doc. 7808/16.

<sup>65</sup> Doc. 9399/14 e doc. 9576/14.

<sup>66</sup> Doc. 14949/14.

<sup>67</sup> Doc. 16498/14 e doc. 16753/14, punti da 36 a 46.

<sup>68</sup> Doc. 14942/15.

<sup>69</sup> Doc. 9602/16.

<sup>70</sup> Doc. 15112/15 ADD 1.

<sup>71</sup> Doc. 9602/16, punti da 6 a 8, e doc. 14942/15, punti da 7 a 11.

<sup>72</sup> Doc. 9602/16, punti da 9 a 12, e doc. 14942/15, punti da 15 a 17.

<sup>73</sup> Doc. 9602/16, punti da 13 a 15, e doc. 14942/15, punti 18 e 19.

- 6 dicembre 2016<sup>74</sup>, in cui il Consiglio ha preso atto delle discussioni in corso sulle parti costitutive (gli "elementi portanti")<sup>75</sup> dell'ITF e sull'assemblaggio di tali "elementi portanti" in eventuali modelli dell'ITF. Il Consiglio ha inoltre preso atto delle discussioni su questioni riguardanti l'efficienza in termini di costi di possibili modelli di riscossione dell'ITF.

111. Nella riunione dell'HLWP del 7 maggio 2019 gli Stati membri partecipanti hanno riferito di avere avviato una discussione sull'opzione di un ITF basato sul modello francese di imposta e sulla possibile messa in comune del gettito tra gli Stati membri partecipanti come contributo al bilancio dell'UE. [Il Consiglio ECOFIN è stato informato dello stato dei lavori relativi al fascicolo il 14 giugno 2019.]

112. Alla luce di quanto precede, come già indicato nella relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulle questioni fiscali<sup>76</sup> del dicembre 2016, saranno necessari ulteriori lavori in sede di Consiglio e dei suoi organi preparatori prima che si possa raggiungere un accordo definitivo su questo fascicolo tra gli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata che rispetti le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata relativa all'ITF.

### **C. Coordinamento delle politiche fiscali**

113. Come illustrato in appresso, sono stati portati avanti importanti lavori nel settore del coordinamento delle politiche fiscali (al di là della portata della legislazione dell'UE in materia fiscale).

#### **a) Gruppo "Codice di condotta (Tassazione delle imprese)"**

114. Il Gruppo "Codice di condotta" si è riunito quattro volte sotto la presidenza rumena, il 30 gennaio, il 27 febbraio, l'11 aprile e il 20 maggio 2019, mentre i suoi sottogruppi, presieduti dalla presidenza rumena, si sono riuniti il 18 gennaio, il 25 gennaio, il 27 marzo e il 6 maggio 2019.

---

<sup>74</sup> Doc. 13608/16.

<sup>75</sup> Doc. 14942/15, punto 3.

<sup>76</sup> Doc. 15254/16, punto 45.

115. Nella riunione del 30 gennaio 2019 Lyudmila Petkova, direttrice della direzione per la politica fiscale del ministero bulgaro delle finanze, è stata nominata di comune accordo presidente del Gruppo "Codice di Condotta (Tassazione delle imprese)" per un periodo di due anni, iniziato il 5 febbraio 2019 alla scadenza del mandato del presidente uscente.
116. Il Gruppo ha proseguito i lavori sullo status quo e sullo smantellamento dei regimi fiscali preferenziali dannosi degli Stati membri nonché sulla lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali e sul relativo monitoraggio degli impegni assunti dalle giurisdizioni in questo contesto.
117. In particolare, il Consiglio ECOFIN ha adottato una revisione della lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali nella sessione del 12 marzo 2019<sup>77</sup>, mentre tre giurisdizioni sono state rimosse dalla stessa nella successiva sessione del Consiglio ECOFIN del 17 maggio 2019.
118. Inoltre, nella riunione del 20 maggio 2019 il Gruppo ha esaminato lo stato dei lavori in relazione all'aggiornamento/alla revisione del proprio mandato, risalente al dicembre 1997, al fine di fornire un contributo per ulteriori discussioni in sede di HLWP.
119. Informazioni più dettagliate sui lavori del Gruppo figurano nella relazione elaborata per il Consiglio ECOFIN<sup>78</sup> e nelle conclusioni del Consiglio che la accompagnano<sup>79</sup>.

**b) Sviluppi internazionali**

120. L'HLWP è stato periodicamente informato degli sviluppi internazionali pertinenti, in particolare in relazione alle riunioni del quadro inclusivo sulla BEPS e della task force dell'OCSE sull'economia digitale (TFDE).

---

<sup>77</sup> Doc. 7441/19.

<sup>78</sup> Doc. 9652/19 + ADD da 1 a 10.

<sup>79</sup> Doc. 9653/19.

**c) Disposizioni fiscali incluse in fascicoli non fiscali**

121. Il 19 novembre 2013 l'HLWP ha convenuto che le disposizioni fiscali presenti in fascicoli non fiscali che conducono ad un qualsiasi cambiamento nella normativa fiscale o nella prassi amministrativa degli Stati membri o che comportano altre conseguenze nell'imposizione debbano rientrare in un "meccanismo informale di allerta". L'approccio sistematico volto a portare questi casi all'attenzione degli esperti fiscali, con il sostegno del segretariato generale, continuerà a garantire che gli Stati membri siano allertati tempestivamente, anche sui negoziati relativi ad accordi tra l'UE e paesi terzi.

122. Le recenti allerte hanno riguardato in particolare:

- a) la comunicazione della Commissione dal titolo "Un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica in materia di energia e di clima dell'UE";
- b) le conclusioni del Consiglio dal titolo "Il futuro di un'Europa altamente digitalizzata oltre il 2020: accrescere la competitività digitale ed economica e la coesione digitale in tutta l'Unione"<sup>80</sup>.

123. Un quadro aggiornato delle disposizioni fiscali incluse in fascicoli non fiscali è stato esaminato nelle riunioni dell'HLWP del 7 maggio 2019 e del 4 giugno 2019.

**d) Prezzo di trasferimento**

124. Nella riunione dell'HLWP del 7 maggio 2019, le delegazioni sono state informate dei risultati conseguiti dal Forum congiunto sui prezzi di trasferimento (JTPF) durante il mandato giunto al termine il 30 marzo 2019.

---

<sup>80</sup> Doc. 10102/19.