



Le iniziative dell'Unione europea in materia di cooperazione amministrativa e scambio di informazione in materia fiscale

Dossier n° 13 -
9 gennaio 2023

Elementi per l'esame dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2021/514 recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (Atto n. 8).

Premessa

Il presente dossier illustra in estrema sintesi le iniziative in corso di esame a livello di Unione europea che incidono sulla normativa oggetto dello schema di decreto legislativo in oggetto o hanno comunque rilievo per la cooperazione amministrativa in materia fiscale. Si tratta, in particolare, di tre proposte legislative all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo:

- la [proposta di direttiva del Consiglio](#) che modifica ulteriormente la direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (cd. DAC 8) allo scopo di introdurre lo **scambio automatico di informazioni sui redditi da cryptoattività** tra amministrazioni fiscali degli Stati membri dell'Unione europea;
- la [proposta di regolamento](#) che stabilisce misure finalizzate a conseguire un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'UE (cd. **normativa su un'Europa interoperabile**). Sebbene l'iniziativa non si riferisca esclusivamente alla cooperazione e allo scambio di dati e informazioni nel settore fiscale, quest'ultimo, come espressamente precisato dalla Commissione europea, può rientrare tra i settori interessati dalla normativa proposta;
- la [proposta di regolamento del Consiglio](#), che modifica il [regolamento \(UE\) n. 389/2012 del Consiglio](#) relativo alla **cooperazione amministrativa in materia di accise**, per quanto riguarda lo scambio di informazioni conservate nei registri elettronici riguardanti gli operatori economici che trasportano prodotti sottoposti ad accisa tra Stati membri per scopi commerciali.

Proposta di direttiva cd. DAC8

La [proposta di direttiva del Consiglio](#) cd. **DAC8**, presentata dalla Commissione europea lo scorso 8 dicembre (*non ancora tradotta in italiano e quindi non trasmessa formalmente al Parlamento italiano*), come accennato, **modifica ulteriormente la direttiva 2011/16/UE** principalmente allo scopo di regolamentare lo **scambio di informazioni sulle cryptoattività e sulla moneta elettronica**.

La proposta è esaminata – in coerenza con le regole generali stabilite per la politica fiscale dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - secondo una procedura legislativa speciale che prevede la **deliberazione del Consiglio dell'UE all'unanimità**, previa **consultazione del Parlamento europeo** e del Comitato economico e sociale.

Principali misure proposte

La Commissione europea motiva la presentazione della proposta rilevando come le **autorità fiscali non dispongano attualmente delle informazioni necessarie per monitorare i proventi ottenuti utilizzando criptoattività**, che sono facilmente scambiate a livello transfrontaliero; ne consegue che la capacità delle medesime autorità di garantire che le imposte siano effettivamente pagate è fortemente limitata, determinando perdite ingenti di gettito fiscale. Pertanto, la Commissione europea propone di aggiornare la direttiva DAC affinché la **segnalazione e lo scambio di informazioni** tra le autorità fiscali all'interno dell'UE **coprano anche il reddito o le entrate generati dagli utenti residenti nell'UE che operano con le criptoattività**.

Come chiarito dalla Commissione europea, le nuove norme andrebbero a integrare il [regolamento relativo ai mercati delle cripto-attività](#) – MiCA (recentemente approvato in Consiglio sulla base dell'accordo raggiunto con il Parlamento europeo, che ora deve anch'esso formalmente adottare), che fornisce le condizioni per l'accesso delle criptoattività al mercato dell'UE, sostituendo le norme nazionali che attualmente disciplinano l'emissione, la negoziazione e la custodia delle criptoattività, ma che non fornisce una base per le autorità fiscali per raccogliere e scambiare le informazioni di cui hanno bisogno per tassare il reddito da criptoattività, nonché andrebbero a integrare le norme UE antiriciclaggio. La proposta, aggiunge la Commissione europea, è altresì coerente con [l'iniziativa dell'OCSE sul quadro per la comunicazione in materia di cripto-attività \(CARF\)](#) e con [le modifiche dello standard comune di comunicazione dell'OCSE \(CRS\)](#).

In estrema sintesi, la proposta presentata dalla Commissione europea intende in particolare migliorare la capacità degli Stati membri di individuare e contrastare la frode, l'evasione e l'elusione fiscali:

- **imponendo a tutti i fornitori di servizi per le criptoattività** - indipendentemente dalle loro dimensioni o da dove sono stabiliti - **di comunicare le operazioni di clienti residenti nell'UE**. La proposta riguarda sia le transazioni nazionali che quelle transfrontaliere;
- **estendendo gli obblighi di comunicazione delle istituzioni finanziarie alla moneta elettronica e alle valute digitali della banca centrale**;
- **estendendo l'ambito di applicazione dello scambio automatico di informazioni ai ruling preventivi transfrontalieri utilizzati da individui ad alto patrimonio netto**. I soggetti interessati sarebbero coloro che detengono un minimo di 1.000.000 di euro di patrimonio finanziario o investibile, ovvero di patrimonio gestito, esclusa la residenza privata principale dell'individuo. Gli Stati membri si scambierebbero informazioni sui *ruling* preventivi transfrontalieri emessi, modificati o rinnovati tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2025;
- stabilendo un **livello minimo comune di sanzioni** per le situazioni di inadempienza grave, come la totale assenza di comunicazione nonostante i solleciti amministrativi.

I nuovi obblighi di comunicazione relativi alle cripto-attività, alla moneta elettronica e alle valute digitali entrerebbero in vigore il **1° gennaio 2026**.

*La proposta propone, tra l'altro, di emendare alcune disposizioni della direttiva 2011/16/UE che sono state già oggetto di **modifica** (si vedano gli articoli 3, 8, 8-bis, 16, 20, 21, 22, 25, 25-bis e allegato V) o di **nuova introduzione** (si veda l'articolo 8-bis quater) da parte della **direttiva (UE) 2021/514** di cui lo **schema di decreto legislativo in oggetto** reca attuazione.*

La portata di tali disposizioni prospettate dalla Commissione europea potrebbe essere valutata mediante uno specifico esame, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, della proposta di direttiva in questione.

Proposta di regolamento su un'Europa interoperabile

La proposta di regolamento per un'Europa interoperabile, presentata dalla Commissione europea lo scorso 18 novembre, stabilisce misure volte a **rafforzare l'interoperabilità e la cooperazione transfrontaliere nel settore pubblico** nell'Unione.

La proposta è accompagnata da una comunicazione che delinea più in generale le azioni della Commissione europea finalizzate a rafforzare la politica del settore pubblico in materia di interoperabilità.

La proposta è assegnata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, alla Commissione affari costituzionali oltre che, per il parere, alla Commissione politiche dell'Unione europea.

Contesto e finalità della proposta

Nel **settore pubblico**, l'interoperabilità si riferisce alla capacità delle amministrazioni di interagire e cooperare attraverso la **condivisione di informazioni e conoscenze** e lo **scambio di dati** senza soluzione di continuità tra i loro sistemi informatici e di rete al fine di **rendere i servizi pubblici operativi a livello transfrontaliero, intersettoriale e tra organizzazioni**.

I campi di applicazione dell'interoperabilità sono molteplici, specie nei settori che hanno un forte collegamento con il settore pubblico, come la sanità (dove, ad esempio, di recente l'interoperabilità è stata necessaria non soltanto per la creazione di certificati COVID-19 digitali accessibili in tutta l'UE, ma anche per la condivisione in tempo reale dei dati sui posti letto disponibili in terapia intensiva negli ospedali), l'agricoltura, la giustizia e gli affari interni, la **fiscaltà** e le dogane e i trasporti.

Vantaggi di una migliore interoperabilità del settore pubblico

La Commissione europea stima che il miglioramento delle prestazioni del settore pubblico grazie alla piena attuazione dell'interoperabilità a tutti i livelli dell'amministrazione potrebbe determinare un **aumento dello 0,4% del PIL dell'UE**, mentre i cittadini potrebbero risparmiare fino a 24 milioni di ore l'anno, ossia 543 milioni di euro, e le imprese 30 miliardi di ore l'anno, ossia 568 miliardi di euro. Il risparmio annuo stimato sui costi grazie all'interoperabilità transfrontaliera è compreso tra 5,5 e 6,3 milioni di euro per i cittadini e tra 5,7 e 19,2 miliardi di euro per le imprese. L'interoperabilità del settore pubblico - afferma la Commissione europea - ha un **impatto importante sul diritto di libera circolazione delle merci e dei servizi** sancito nei trattati, poiché procedure amministrative onerose possono creare ostacoli significativi, specialmente per le PMI. È altresì un fattore cruciale per **l'attenuazione dei rischi crescenti per la cibersicurezza** che l'Unione e gli Stati membri si trovano ad affrontare.

Quadro attuale

Il settore dell'interoperabilità del settore pubblico non è attualmente disciplinato da disposizioni generali vincolanti dell'UE.

Dal 2010 il principale riferimento della politica di interoperabilità dell'UE è il **Quadro europeo di interoperabilità** (*European Interoperability Framework*), che, aggiornato più volte, da ultimo nel 2017 con una comunicazione della Commissione europea, è appunto sempre stato non vincolante.

Esso contiene linee guida sull'interoperabilità generalmente accettate sotto forma di **principi, modelli e raccomandazioni comuni** su tutti i diversi livelli di interoperabilità - tecnico, semantico, organizzativo e giuridico - in un approccio di *governance* integrato.

Negli ultimi anni, tuttavia, sono stati da più parti messi in luce i **limiti di tale approccio** interamente volontario alla cooperazione, ritenuto anche svantaggioso in termini economici e di

efficienza.

Principali misure proposte

La normativa proposta dalla Commissione europea intende **sostituire l'attuale collaborazione informale con un quadro giuridico** che consenta l'interoperabilità tra i diversi livelli amministrativi e settori e garantisca senza interruzioni flussi di dati transfrontalieri per servizi digitali realmente europei.

Viene in particolare proposta la seguente definizione di "**interoperabilità transfrontaliera**": la capacità dei sistemi informatici e di rete di essere utilizzati dagli enti pubblici nei diversi Stati membri e nelle istituzioni, negli organismi e nelle agenzie dell'Unione per interagire gli uni con gli altri, condividendo dati mediante comunicazione elettronica.

A questo scopo, la proposta istituisce:

- una **valutazione obbligatoria dell'interoperabilità** per qualsiasi modifica o adozione di un sistema di informazione o di un componente di sistema di rilevanza transfrontaliera che consenta la fornitura o la gestione elettronica di servizi pubblici;
- una **cooperazione strutturata permanente** in materia di interoperabilità transfrontaliera del settore pubblico. Gli Stati membri e le istituzioni, le agenzie e gli organismi dell'UE, in quanto fornitori di reti e sistemi informativi per i servizi pubblici, concorderebbero soluzioni di interoperabilità attraverso un **organismo di governance** dedicato, il **Comitato per un'Europa interoperabile** con l'incarico, tra l'altro, di sviluppare il Quadro europeo di interoperabilità (QEI) e garantirne l'evoluzione futura;
- una **Comunità per un'Europa interoperabile** sotto forma di un forum aperto di professionisti e portatori di interessi che forniscono consulenza in materia di interoperabilità e innovazione nel settore pubblico;
- un portale "**Europa interoperabile**", che metterebbe a disposizione un punto di ingresso unico per le informazioni relative all'interoperabilità dei sistemi informatici e di rete pertinenti e l'**Agenda per un'Europa interoperabile** definirebbe un'agenda strategica a livello UE contenente suggerimenti per ulteriori miglioramenti, comprese misure di sostegno coordinate.

Il programma [Europa digitale](#) costituirebbe il principale strumento di finanziamento per l'attuazione della legge sull'Europa interoperabile.

Proposta di modifica del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise

La [proposta di modifica](#) del regolamento del Consiglio (UE) n. 389/2012 relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise è stata presentata dalla Commissione europea lo scorso 24 ottobre.

La proposta è assegnata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, alla Commissione finanze oltre che, per il parere, alla Commissione politiche dell'Unione europea.

L'**obiettivo principale** della proposta è ampliare l'ambito di applicazione degli articoli 15, 19 e 20 del regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio affinché gli Stati membri si scambino informazioni riguardanti **tutti gli operatori economici** e non solo quelli che intervengono nella circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in regime di sospensione dall'accisa.

Più nel dettaglio, come spiegato dalla Commissione europea nella relazione introduttiva alla proposta, che illustra i motivi e gli obiettivi dell'intervento normativo, la circolazione commerciale intra-UE di prodotti sottoposti ad accisa può essere effettuata in **sospensione dall'accisa** o dopo che i prodotti sono stati immessi in consumo nel territorio di uno Stato membro e successivamente trasportati verso il territorio di un altro Stato membro per essere consegnati per scopi commerciali (quindi **ad accisa assolta**).

Attualmente, solo i movimenti in regime di sospensione di accisa sono controllati dal sistema informatizzato di cui all'articolo 1 della decisione (UE) 2020/263. Per tali movimenti i tipi di operatori economici sono stabiliti e definiti nella direttiva 2008/118/CE del Consiglio. A norma del capo V della direttiva 2020/262 del Consiglio, a decorrere dal 13 febbraio 2023 i movimenti ad accisa assolta sono controllati dal

sistema informatizzato. Tipi specifici di operatori economici per i movimenti ad accisa assoluta sono stati stabiliti e definiti nella direttiva 2020/262 del Consiglio.

Il regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio stabilisce la base giuridica per la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri. Ciascuno Stato membro gestisce una banca dati elettronica contenente i registri con i dati degli operatori economici che intervengono nella circolazione di prodotti sottoposti ad accisa. Nell'ambito della cooperazione amministrativa gli Stati membri scambiano i dati contenuti in tali registri con un registro centrale gestito dalla Commissione europea solo per quanto riguarda gli operatori economici che trasportano prodotti in sospensione dall'accisa. Sulla base dell'articolo 19 del regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio, a decorrere dal 13 febbraio 2023 gli Stati membri gestiranno negli stessi registri della banca dati elettronica i dati degli operatori economici che intervengono nei movimenti ad accisa assoluta. Tali operatori economici sono definiti nella direttiva 2020/262 del Consiglio come speditori certificati e destinatari certificati.

Con la proposta gli Stati membri **allineerebbero la procedura relativa allo scambio di dati degli operatori economici che trasportano prodotti in sospensione di accisa alla procedura di scambio di dati degli operatori economici che trasportano prodotti ad accisa assoluta**. Tale allineamento, sostiene la Commissione europea, rafforzerà ulteriormente la **digitalizzazione del controllo della circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa** immessi in consumo nel territorio di uno Stato membro e trasportati verso il territorio di un altro Stato membro per esservi consegnati per scopi commerciali e migliorerà la lotta contro la frode fiscale.

La relazione tecnica del Governo, trasmessa alle Camere ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 234 del 2012, valuta positivamente le finalità generali della proposta, ritenendola necessaria nell'ottica della lotta alle frodi nel settore delle accise.

*La relazione ritiene altresì la proposta **conforme all'interesse nazionale** in quanto l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di scambiare con il registro centrale i dati conservati nei registri nazionali relativi agli operatori economici che intervengono nella circolazione dei prodotti ai sensi del capo V, sezione 2, della direttiva 2020/262 del Consiglio, consentirà lo scambio completo di informazioni, con ripercussioni positive sugli oneri amministrativi a carico degli operatori economici, sul rischio di frode e sulla cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli Stati membri.*

