



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0009900 P-4.22.1  
del 16/08/2016



14662793

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero della Giustizia  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Politiche Europee  
- Ufficio Mercato interno e  
concorrenza

Ministero degli Affari Esteri e della  
cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda l'accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio. COM(2016) 452.**

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. Il Capo del Dipartimento  
Cons. Diana Agosti



Roma, 05-08-2016

*Ministero*  
*dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE  
DIREZIONE RELAZIONI INTERNAZIONALI

UFFICI VI

Prot. 5719 /2016  
CDG06  
All. 1

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Politiche Europee  
Servizio Informative Parlamentari e  
Corte di Giustizia UE  
[infoattive@governo.it](mailto:infoattive@governo.it)

All'Ufficio Legislativo Finanze  
[legislativo.finanze@tesoro.it](mailto:legislativo.finanze@tesoro.it)

e, p.c.

Direzione Centrale Normativa  
- [dc.normativa@agenziaentrate.it](mailto:dc.normativa@agenziaentrate.it)  
- [dc.norm.fiscalitainternazimpost@agenziaentrate.it](mailto:dc.norm.fiscalitainternazimpost@agenziaentrate.it)  
[edirette@agenziaentrate.it](mailto:edirette@agenziaentrate.it)

All'Agenzia delle Entrate  
Direzione Cen. Accertamento  
- [dc.acc.udc@agenziaentrate.it](mailto:dc.acc.udc@agenziaentrate.it)  
- [dc.acc.sci@agenziaentrate.it](mailto:dc.acc.sci@agenziaentrate.it)  
- [dc.acc.sint@agenziaentrate.it](mailto:dc.acc.sint@agenziaentrate.it)

Alla Direzione Legislazione  
Tributaria e Federalismo Fiscale  
[df.dltff.segreteria@finanze.it](mailto:df.dltff.segreteria@finanze.it)

Alla Direzione Studi e  
Ricerche Economico fiscali  
[df.def.segreteria@finanze.it](mailto:df.def.segreteria@finanze.it)

Al Signor Direttore Generale  
[df.dirgen.segreteria@finanze.it](mailto:df.dirgen.segreteria@finanze.it)

**OGGETTO: Relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 - Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea. Richiesta di relazione. Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 2011/16/UE per quel che attiene l'accesso delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio. Codice del Consiglio: 10978/16. Codice della proposta: COM(2016)452; Codice inter istituzionale: 2016/0209 (CNS).**

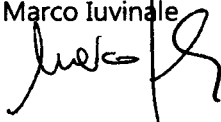
Dipartimento delle Finanze - Direzione Relazioni Internazionali - Via dei Normanni 5, 00184 Roma  
tel. +39.06.93836414; fax +39.0693836218; e-mail: [df.dri.segreteria@finanze.it](mailto:df.dri.segreteria@finanze.it)

DF.DFDRI.REGISTRO UFFICIALE.0005719.05-08-2016-U

Si fa riferimento alla comunicazione del Dipartimento Politiche Europee, Servizio Informativa Parlamentari e Corte di Giustizia UE del 19 luglio u.s., con la quale il predetto Ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto di predisporre con la massima urgenza e comunque, con scadenza l'8 agosto 2016, la relazione di cui all'oggetto, al fine di consentirne il successivo inoltro alle Camere.

Al riguardo, si rappresenta che lo scrivente, con nota prot. n. 5253/2016 del 21 luglio u.s., trasmessa con i relativi allegati agli Uffici che leggono in copia, ha inoltrato ai medesimi Uffici il formato word del modello della richiesta relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012, chiedendo di ricevere i contributi di competenza entro e non oltre la data del 5 agosto 2016. Ciò in considerazione della necessità di dover collazionare ed integrare i contributi ricevuti al fine di adempiere a quanto richiesto e rispettare i termini di urgenza fissati.

Tanto premesso, si trasmette in formato elettronico, la prevista allegata Relazione compilata dalla scrivente Direzione con il concorso della Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo Fiscale e Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali, inviata preventivamente agli Uffici in indirizzo per conoscenza che non hanno formulato osservazioni in merito.

Il Direttore  
Marco Iuvinale  


**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda l'accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio.

- **Codice della proposta:** COM(2016) 452 final del 5/07/2016
- **Codice interistituzionale:** 2016/0209(CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

La Commissione europea sta portando avanti un programma ambizioso contro l'evasione e l'elusione fiscali, al fine di garantire una tassazione più equa e più efficace nell'UE. Il miglioramento della trasparenza fiscale costituisce un elemento fondamentale di questo programma.

Negli ultimi anni sono stati compiuti significativi progressi nel rafforzamento della trasparenza fiscale e della cooperazione tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri dell'Unione. La Commissione con la collaborazione dei Paesi, ha concordato nuove norme in materia di scambio automatico obbligatorio di informazioni sui conti finanziari e sui ruling fiscali, intervenendo nella modifica della Direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, adottando la Direttiva 2014/107/UE (c.d. DAC2) e la Direttiva 2015/2376/UE (c.d. DAC3).

Nell'aprile 2016 la Commissione ha inoltre proposto alle grandi multinazionali di rendere pubblico un determinato insieme di dati di natura fiscale paese per paese. A differenza delle piccole e medie imprese o dei singoli contribuenti, i gruppi di imprese multinazionali si trovano, infatti, in una posizione tale da renderle in grado di sfruttare le lacune nelle legislazioni fiscali nazionali e internazionali trasferendo gli utili da un paese all'altro al fine di ridurre le imposte dovute. Il Consiglio, il 25 maggio 2016, ha adottato la Direttiva (UE) 2016/881 recante modifica della Direttiva 2011/16/UE, per quel che riguarda appunto, lo scambio automatico obbligatorio di informazioni *country-by-country* in ambito fiscale (c.d. DAC4).

L'occultamento di fondi offshore su larga scala, confermano l'importanza del programma dell'Unione sulla trasparenza fiscale. E' emerso che per identificare ed affrontare l'evasione fiscale in modo efficace le autorità fiscali hanno bisogno di un accesso più ampio alle informazioni sui titolari effettivi degli enti intermediari e ad altre informazioni pertinenti in materia di adeguata verifica della clientela.

La dichiarazione del G20 del 18 aprile 2016, invitava il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) e il forum globale sulla trasparenza e lo scambio d'informazioni a fini fiscali, a presentare proposte per migliorare l'attuazione delle norme internazionali in materia di trasparenza, anche per quanto riguarda la disponibilità di informazioni sulla titolarità effettiva e il loro scambio a

livello internazionale. Nella loro dichiarazione del 14 aprile 2016, i cinque Ministri delle Finanze dell'Unione presenti al G20, hanno posto l'accento sulla lotta contro l'evasione fiscale, la pianificazione fiscale aggressiva e il riciclaggio di denaro.

Obiettivo di questa iniziativa è consentire alle autorità fiscali di avere un accesso sistematico alle informazioni in materia di antiriciclaggio per lo svolgimento delle loro funzioni di monitoraggio della corretta applicazione della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa da parte delle istituzioni finanziarie.

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta modifica la Direttiva 2011/16/UE, già modificata, come anticipato, dalla direttiva 2014/107/UE6, dalla direttiva 2015/2376/UE7 e dalla direttiva 2016/881/UE8, introducendo una disposizione che consente l'accesso da parte delle autorità fiscali a specifiche informazioni in materia di antiriciclaggio a fini fiscali. Le modifiche sono contenute nell'articolo 1 della presente proposta. In particolare, l'articolo 22 (obblighi specifici) della predetta Direttiva 2011/16/UE, sarebbe integrato dal paragrafo 1 *bis* che consente l'accesso, da parte delle autorità fiscali, alle misure di attuazione, ai documenti e alle informazioni relative alla titolarità effettiva e all'adeguata verifica della clientela, nel quadro della quarta Direttiva antiriciclaggio (Dir.2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo). Il paragrafo è aggiunto all'articolo generale 22 relativo agli obblighi specifici degli Stati membri, piuttosto che all'articolo specifico 8, paragrafo 3 *bis*, concernente lo scambio automatico. Tale scelta è dovuta al fatto che lo scambio automatico può generare altre tipologie di scambio, come quelle su richiesta e quelle di tipo spontaneo. La cooperazione che si auspica può anche condurre a ulteriori forme di indagini, incentrate, ad esempio, sui conti o su altre attività che non sono state oggetto di scambio automatico. I diritti di accesso delle autorità fiscali diventerebbero così necessari anche nell'ambito di tali scambi. La Proposta, pertanto, rispetta il principio di attribuzione.

### 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

L'oggetto di tali modifiche rientra nella stessa base giuridica della direttiva 2011/16/UE, vale a dire l'articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che mira a garantire il corretto funzionamento del mercato interno. L'articolo 115 del TFUE prevede il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno e rendono necessario tale ravvicinamento. Al fine di garantire il buon funzionamento del mercato interno e la parità di condizioni in termini di capacità degli Stati membri di monitorare adeguatamente l'attuazione della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa, alle autorità fiscali di tutti gli Stati membri dell'UE sono concessi i diritti di accesso necessari. La Proposta, pertanto, rispetta il principio di sussidiarietà.

### 3. Rispetto del principio di proporzionalità

I problemi evidenziati dalle recenti rivelazioni giornalistiche, hanno messo in luce il fatto che gli evasori fiscali mirano sempre ai regimi di trasparenza più deboli, sfruttando le vulnerabilità della

loro applicazione. Al fine di limitare tali possibilità e garantire condizioni di parità tra gli Stati membri, è necessario definire un insieme comune di norme che consenta alle autorità fiscali di assolvere i propri obblighi di controllo. La Proposta costituisce la risposta più proporzionata rispetto al problema testé descritto. Le modifiche proposte, pertanto, non vanno al di là di quanto necessario per affrontare i problemi individuati e conseguire così gli obiettivi, sanciti dal Trattato, di un corretto ed efficace funzionamento del mercato interno. Sulla base di quanto premesso, si può affermare che la Proposta rispetta il principio di proporzionalità enunciato all'articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto, come anticipato, cinque Stati membri - nella richiamata dichiarazione del 14 aprile 2016 - hanno sottolineato l'importanza di un'efficace e rapida attuazione dello standard globale, attuata tramite la direttiva, e delle relative sfide in materia di antiriciclaggio. Successivamente, tutti gli altri Stati membri hanno aderito a tale dichiarazione. Il progetto è di particolare urgenza, atteso che secondo gli intendimenti dell'esecutivo comunitario, la Proposta dovrebbe essere adottata entro la fine del 2016.

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto, l'Italia sostiene la Proposta, che può rappresentare un chiaro segno della crescente importanza della diffusione delle informazioni in tema di "beneficial ownership" per prevenire e contrastare la frode e l'evasione fiscale. L'Italia ritiene che l'impegno ad assicurare l'accesso alle informazioni antiriciclaggio delle autorità fiscali vada attuato rapidamente e considera importante il ruolo della qualità delle informazioni. L'Italia valuta importante, altresì, il rapporto tra la cooperazione amministrativa e la normativa antiriciclaggio.

La possibilità di garantire l'accesso delle autorità fiscali alle predette informazioni (beneficial ownership) costituisce un importante passo per garantire un maggiore grado di cooperazione e di uno scambio di informazioni effettivo, a livello di autorità fiscali. La Proposta contiene una serie di iniziative che potrebbero intensificare gli sforzi delle autorità nazionali contro evasione, elusione e altri illeciti finanziari. Si evidenzia, tuttavia, che la quantità e la qualità delle informazioni che potranno essere a disposizione delle Autorità fiscali dipenderanno, in larga misura, dal contenuto dell'analoga Proposta di revisione della Direttiva antiriciclaggio, anch'essa in discussione in Consiglio, cui l'iniziativa in questione si limita ad effettuare il richiamo.

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

Come già anticipato, le valutazioni sulle finalità del progetto sono complessivamente positive e l'Italia supporta la Proposta. Nel primo recente incontro in Consiglio UE del 19 luglio 2016, la Presidenza Slovacca ha auspicato di poter adottare la Proposta il prima possibile. La Commissione UE, per parte sua, auspica che le modifiche alla Direttiva 2011/16/UE sulla cooperazione in campo fiscale, e quelle relative alla modifica della Direttiva 2015/849/UE in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo, possano essere adottate contestualmente, considerata la loro evidente interazione. Anche da parte dell'esecutivo comunitario si ritiene la necessità di un'adozione rapida, al massimo entro la fine del 2016. Nell'ambito di tale prima riunione in

Consiglio, l'Italia ha sostenuto, come già evidenziato, oltre all'importanza della qualità delle informazioni da acquisirsi da parte delle autorità fiscali anche lo stretto coordinamento dei Gruppi consiliari che si occupano delle tematiche testé citate: cooperazione amministrativa e antiriciclaggio. La Presidenza slovacca si è impegnata a valutare la questione posta dall'Italia relativa alla sinergia dei due tavoli di lavoro, il prima possibile. Su tale aspetto, tuttavia, la Commissione UE, è sembrata piuttosto scettica, evidenziando che difficilmente si potrà giungere a far riunire i due differenti Gruppi nello stesso tavolo, in quanto tali Gruppi e le Proposte normative che ne conseguono, presuppongono iter giuridici diversi.

Gli Stati membri potranno presentare i propri commenti scritti alla Presidenza di turno ed al Segretariato Generale del Consiglio, entro la fine del prossimo mese di agosto. I primi di Settembre è prevista un'ulteriore riunione del Gruppo Questioni Fiscali del Consiglio.

### **C. Valutazione d'impatto**

#### **1. Impatto finanziario**

Si presume che l'adozione della Proposta di Direttiva in questione, che andrebbe incidere sulla cooperazione amministrativa tra Paesi, potrebbe favorire un impatto positivo sul gettito fiscale degli Stati membri, atteso che le amministrazioni, per quanto sopra richiamato, potrebbero giovare - attraverso l'accesso alla base dati valide ai fini dell'antiriciclaggio - di ulteriori elementi da utilizzarsi nell'ambito dell'accertamento e del controllo di quegli operatori nazionali che pongono in essere forme di pianificazione fiscale aggressiva. Al momento, tuttavia, non è possibile, quantificare puntualmente i benefici che potrebbero derivare dall'adozione della Proposta in discussione, ma che in ogni caso, dovrebbero comportare riflessi positivi per il gettito interno.

#### **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

Come già indicato, l'obiettivo della Proposta, è quello di consentire alle autorità fiscali di avere un accesso sistematico alle informazioni in materia di antiriciclaggio per lo svolgimento delle loro funzioni di monitoraggio della corretta applicazione della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa da parte delle istituzioni finanziarie. Qualora la Proposta procedesse in termini positivi nell'ambito delle discussioni in Consiglio e si arrivasse alla sua adozione, sarà necessario procedere, sul piano interno, ad un coordinamento delle norme che regolano la materia della cooperazione amministrativa tra Stati membri in campo fiscale, ed in particolare nel settore dell'imposizione diretta. Ci si riferisce al Decreto di recepimento della Direttiva 2011/16/UE, Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n.29 ed allo strumento giuridico che dovrà trasporre, a livello interno, le disposizioni contenute nella proposta di direttiva in parola. Ulteriore verifica dovrà essere effettuata per coordinare l'impianto della proposta con la normativa nazionale valevole, in particolar modo, ai fini dell'accertamento (DPR 600/1973).

#### **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

La materia non impatta con le competenze regionali e delle autonomie locali.

#### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

Le modifiche possono riguardare soltanto le modalità organizzative interne delle amministrazioni degli Stati membri e non riguardano parti interessate esterne. Le competenze di controllo sono direttamente connesse alla Direttiva 2011/16/UE e successive modificazioni, sulla cooperazione

amministrativa.

## 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

In base all'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali. L'impatto di un accesso più ampio alle informazioni sulla titolarità effettiva e delle relative procedure di adeguata verifica nei confronti della clientela sottostante è stato analizzato dal punto di vista del rispetto dell'articolo 7 (rispetto della vita privata e della vita familiare) e dell'articolo 8 (protezione dei dati di carattere personale) della Carta. Tenendo conto del fatto che le nuove misure riguardano i dati personali, la concessione dell'accesso è l'unico modo mediante il quale le autorità fiscali possono verificare non soltanto le informazioni che vengono loro comunicate, ma anche che la persona soggetta ad imposta è il vero beneficiario effettivo, fornendo loro strumenti strategici per combattere la frode e l'evasione fiscale. Le amministrazioni fiscali, inoltre, sono già soggette a obblighi di segretezza. Le informazioni ottenute nel corso dell'esercizio delle loro funzioni rientrerebbero nell'ambito di applicazione di detti obblighi di segretezza e sarebbero soggette alle tutele necessarie. L'articolo 25 della Direttiva in materia di cooperazione amministrativa si riferisce alla normativa sulla protezione dei dati ai fini della cooperazione amministrativa tra le autorità fiscali nonché alla raccolta e all'uso dei dati raccolti dalle entità obbligate e provenienti da queste ultime. In tal senso, le misure proposte, pur interferendo potenzialmente con i diritti fondamentali alla vita privata, inclusa la riservatezza delle comunicazioni, nonché la tutela della vita privata e dei dati personali, sono necessarie e proporzionate per garantire il buon funzionamento dei sistemi fiscali e il monitoraggio della corretta esecuzione degli obblighi ad opera di tutte le parti interessate.

## Altro

Altre amministrazioni interessate: Dipartimento del Tesoro.

Modifiche della quarta direttiva antiriciclaggio [Proposta COM(2016) 450]. Nel suo piano d'azione per il rafforzamento della lotta contro il finanziamento del terrorismo, adottato il 2 febbraio 2016, la Commissione UE si è impegnata a proporre, nel primo semestre del 2016, modifiche alla quarta direttiva antiriciclaggio (Direttiva (UE) 2015/849) per rafforzare ulteriormente le norme contro il finanziamento del terrorismo. La necessità di rafforzare ulteriormente le norme antiriciclaggio al fine di rafforzare la trasparenza e la disponibilità delle informazioni sulla titolarità effettiva ha anche indotto la Commissione UE a proporre modifiche alla quarta direttiva antiriciclaggio. Le modifiche della quarta direttiva antiriciclaggio riconoscono i legami esistenti tra l'antiriciclaggio e l'evasione fiscale e le sfide che si pongono a livello mondiale. Tali modifiche si basano sulle sinergie chiare tra l'adeguata verifica della clientela eseguita a norma della quarta direttiva antiriciclaggio e l'adeguata verifica della clientela eseguita a norma della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa.

Analogamente, il fatto che le informazioni in materia di antiriciclaggio siano chiaramente identificabili e disponibili in virtù di disposizioni specifiche della quarta direttiva antiriciclaggio, offre la possibilità di rinvii diretti a tali disposizioni, senza che le istituzioni finanziarie debbano fornire nuovamente tali informazioni a norma della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa.