

**Bruxelles, 20 giugno 2025
(OR. en)**

10611/25

**FISC 146
ECOFIN 853**

RISULTATI DEI LAVORI

Origine: Segretariato generale del Consiglio

Destinatario: Delegazioni

Oggetto: Relazione del Consiglio ECOFIN sulle questioni fiscali

Si allega per le delegazioni la relazione del Consiglio ECOFIN sulle questioni fiscali, approvata dal Consiglio ECOFIN nella 4106^a sessione tenutasi a Lussemburgo il 20 giugno 2025.

RELAZIONE DEL CONSIGLIO ECOFIN SULLE QUESTIONI FISCALI**A. INTRODUZIONE**

1. La presente relazione del Consiglio fornisce una panoramica dei progressi conseguiti in sede di Consiglio durante la presidenza polacca, nonché una panoramica dello stato dei lavori sui fascicoli più importanti attualmente in fase di negoziazione nel settore della fiscalità. La relazione è stata elaborata sulla base delle discussioni svoltesi in seno al gruppo "Questioni fiscali" (Alto livello) (HLWP) riguardo a questioni orizzontali di politica fiscale di rilevanza strategica, in linea con il suo mandato.
2. La presidenza polacca ha proseguito i lavori su fascicoli fondamentali, tra cui le proposte del pacchetto "IVA nell'era digitale", la modifica della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (DAC 9), la revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, la proposta sui prezzi di trasferimento, l'aggiornamento della lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali, la proposta volta a prevenire l'uso improprio delle entità di comodo a fini fiscali e i negoziati relativi ad accordi fiscali dell'UE con alcuni paesi terzi. Ha inoltre proseguito i lavori relativi ai negoziati sulla cooperazione fiscale in seno alle Nazioni Unite sulla base delle discussioni tenutesi tra gli Stati membri dell'UE.
3. Nello specifico, il Consiglio:
 - a) ha adottato il pacchetto sull'IVA nell'era digitale;
 - b) ha adottato le proposte relative al certificato elettronico di esenzione dall'IVA;
 - c) ha raggiunto un orientamento generale in merito alla direttiva sulle norme IVA per le vendite a distanza di beni importati e sull'IVA all'importazione per quanto riguarda l'incentivazione dello sportello unico per le importazioni (IOSS);
 - d) ha adottato la direttiva recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (DAC 9);

- e) ha approvato conclusioni del Consiglio su un programma di semplificazione e riordino fiscali che contribuisca alla competitività dell'UE;
 - f) ha compiuto progressi in merito alla revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici;
 - g) ha proseguito le discussioni riguardo alla proposta di direttiva del Consiglio sui prezzi di trasferimento e le discussioni sulla possibile istituzione di una piattaforma sui prezzi di trasferimento;
 - h) ha portato avanti le discussioni in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali, e
 - i) ha preso atto delle informazioni fornite dai servizi della Commissione sui negoziati relativi alla modifica degli accordi dell'UE con Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino e Svizzera.
4. Il gruppo "Codice di condotta (Tassazione delle imprese)" ha inoltre proseguito ulteriormente i lavori riguardanti le diverse materie che rientrano nel suo attuale mandato, tra cui la lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali, come indicato nella sua relazione semestrale¹. L'ultimo aggiornamento della lista UE ad opera del Consiglio è stato pubblicato il 18 febbraio 2025².
5. Per informazioni più dettagliate su temi e fascicoli specifici, si veda qui di seguito.

B. ATTIVITÀ LEGISLATIVE

1) Imposizione diretta

a) Uso improprio di entità di comodo

6. Il 22 dicembre 2021 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali e che modifica la direttiva 2011/16/UE (proposta "Unshell")³.

¹ Doc. ST 9651/25 + ADD da 1 a 10.

² GU C, C/2025/1473, 28.2.2025.

³ Doc. ST 15296/21.

7. L'obiettivo della proposta è prevenire l'elusione e l'evasione fiscali attraverso le azioni di entità prive di sostanza e migliorare il corretto funzionamento del mercato interno. La proposta mira a contrastare l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali impropri e a garantire che le società di comodo nell'UE che non svolgono alcuna attività economica o che svolgono un'attività economica minima non possano beneficiare di vantaggi fiscali.
8. L'analisi tecnica della proposta è iniziata nel primo semestre del 2022, con lo svolgimento di discussioni tra le delegazioni sulla base dei testi di compromesso e delle note informative preparati dalle presidenze consecutive. Tra le questioni maggiormente discusse figurano: conseguenze fiscali, collegamenti con la legislazione nazionale antiabuso, entità escluse, sostanza minima, confutazione della presunzione e riduzione degli oneri amministrativi, certificati di residenza fiscale e scambio di informazioni. L'HLWP ha fornito orientamenti per il proseguimento dei lavori sulle questioni in sospeso. In linea di principio, la maggior parte delle delegazioni ha sostenuto gli obiettivi della proposta, ma era del parere che fossero necessari ulteriori lavori tecnici sostanziali prima di raggiungere un accordo.
9. Nel giugno 2024 è stato presentato alle delegazioni un nuovo approccio alla proposta. Nel novembre 2024 questo approccio è stato tradotto in suggerimenti redazionali concreti su alcuni temi chiave, in particolare l'ambito di applicazione, gli elementi distintivi, l'obbligo di comunicazione e lo scambio di informazioni, nonché le misure amministrative. Tali suggerimenti redazionali, le implicazioni pratiche del nuovo approccio in generale e i settori che richiederanno ulteriore attenzione sono stati discussi nella riunione del gruppo "Questioni fiscali" del novembre 2024. Alcune delegazioni hanno ritenuto importante chiarire il rapporto con la direttiva relativa alla cooperazione amministrativa (DAC). È stato sottolineato che le possibili iniziative future in relazione al fascicolo dovrebbero essere intraprese in modo tale da non comportare oneri amministrativi eccessivi per le imprese e le autorità fiscali.

10. Durante la presidenza polacca il Consiglio ha approvato conclusioni in cui è definito un programma di semplificazione e riordino fiscali che contribuisca alla competitività dell'UE (cfr. capo C, sezione 1, infra). Dette conclusioni contengono principi di riordino fiscale che dovrebbero essere rispettati anche in sede di negoziazione delle proposte attualmente in discussione. In occasione della riunione dell'HLWP del 29 aprile 2025, la proposta Unshell è stata menzionata come fascicolo che potrebbe essere analizzato nella prospettiva dei principi di riordino fiscale.
11. Il 27 maggio 2025 il gruppo "Questioni fiscali" ha proceduto a uno scambio di opinioni sul fascicolo. È stata messa in rilievo la presenza di potenziali sovrapposizioni tra gli elementi distintivi dell'ultimo testo di compromesso relativo alla proposta Unshell e gli elementi distintivi della DAC 6, il che, nel quadro di un'eventuale futura direttiva "Unshell", potrebbe comportare il rischio di dover comunicare due volte, e probabilmente attraverso sistemi informatici distinti, informazioni simili. Inoltre gli obiettivi della DAC 6, quali il rafforzamento della trasparenza fiscale e la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva, convergono con le finalità della proposta Unshell. Secondo molte delegazioni, gli obiettivi della proposta Unshell potrebbero essere conseguiti tramite chiarimenti o modifiche degli elementi distintivi nella DAC 6. In linea con il programma di semplificazione e riordino, le delegazioni hanno altresì sottolineato che tutte le possibili soluzioni future non dovrebbero creare indebiti oneri amministrativi. Tali possibili soluzioni potrebbero essere esaminate una volta che la Commissione avrà ultimato le sue analisi e presentato un'eventuale nuova proposta legislativa sulla DAC. Ne è conseguita la constatazione che l'analisi della proposta Unshell non dovrebbe proseguire in sede di Consiglio. Tale approccio sarebbe in linea con il concetto di riordino e semplificazione fiscali ed eviterebbe ulteriori oneri amministrativi e di conformità per le amministrazioni e i contribuenti degli Stati membri, nonché costi di attuazione sproporzionati e moltiplicazione degli obblighi di informazione. Tale approccio è stato accolto con ampio favore dalle delegazioni.

b) Direttiva sui prezzi di trasferimento

12. Il 12 settembre 2023 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva del Consiglio sui prezzi di trasferimento⁴, che mira essenzialmente a integrare nel diritto dell'UE i principi e le norme fondamentali in materia di prezzi di trasferimento concordati nel quadro dell'OCSE.

⁴ Doc. ST 12954/23 + ADD 1.

13. A seguito della prima discussione generale concernente tale proposta legislativa durante la presidenza spagnola, la presidenza belga ha avviato un'analisi approfondita della proposta della Commissione a livello di gruppo "Questioni fiscali". Durante la presidenza ungherese le discussioni a livello di gruppo "Questioni fiscali" hanno costantemente dimostrato che per tale proposta legislativa non si registrava un sostegno sufficiente da parte degli Stati membri. La grande maggioranza degli Stati membri non riteneva possibile compiere ulteriori progressi sulla base della proposta della Commissione nella sua forma attuale. Solo un numero esiguo di Stati membri riteneva che le discussioni tecniche avrebbero potuto proseguire al fine di determinare se vi fossero aspetti procedurali relativi alle norme in materia di prezzi di trasferimento che avrebbero potuto eventualmente essere armonizzati da una direttiva del Consiglio.
14. La presidenza polacca ha chiesto il parere degli Stati membri a livello di gruppo "Questioni fiscali", al fine di determinare se la loro posizione in merito alla proposta di direttiva del Consiglio fosse mutata. Dalle discussioni è emerso che gli Stati membri nutrono numerose preoccupazioni, comprese preoccupazioni fondamentali di principio in merito alla proposta legislativa in questione, e che la prospettiva di raggiungere un accordo è improbabile. Sebbene un certo numero di Stati membri ritengano che alcuni aspetti procedurali relativi ai prezzi di trasferimento possano eventualmente essere disciplinati in una direttiva, il raggiungimento di un compromesso su tale base non sembra fattibile. Cionondimeno, gli Stati membri sostengono pienamente l'obiettivo generale di ridurre la complessità, i costi e gli oneri amministrativi sia per i contribuenti che per le autorità fiscali nel settore dei prezzi di trasferimento.
15. Parallelamente alle discussioni sulla proposta di direttiva del Consiglio e fatte salve le disposizioni dell'articolo 296, terzo comma, TFUE, la presidenza polacca ha proseguito le discussioni tecniche sulla possibilità di istituire una piattaforma sui prezzi di trasferimento al di fuori del quadro di una direttiva del Consiglio. Tali discussioni prendono le mosse dall'interesse e dal sostegno espressi dagli Stati membri in merito alla possibilità di collaborare tra loro con un metodo di lavoro diverso, che mantenga le norme sui prezzi di trasferimento nell'ambito delle rispettive competenze e grazie al quale sia possibile proporre, concepire e determinare soluzioni giuridicamente non vincolanti basate sul consenso, in linea con il quadro dell'OCSE, per questioni pratiche nel settore dei prezzi di trasferimento, con l'obiettivo di ridurre la complessità, i costi e gli oneri amministrativi sia per i contribuenti che per le autorità fiscali.

16. Nonostante il sostegno generale all'idea di istituire una piattaforma sui prezzi di trasferimento, gli Stati membri hanno manifestato opinioni divergenti riguardo ai parametri fondamentali della piattaforma, quali il suo mandato e la sua struttura, la forma dei risultati e l'approvazione dei suoi lavori (esiti), nonché riguardo alla possibilità di un impegno politico ad attuare questi ultimi e ad assicurarne il riesame o il monitoraggio. Alcuni Stati membri si sono espressi a favore dell'istituzione della piattaforma con un ampio mandato nonché con un impegno politico e un meccanismo di riesame o monitoraggio, tutti aspetti fondamentali affinché la Commissione garantisca l'efficacia della piattaforma; tuttavia non è stato raggiunto alcun accordo a tale riguardo.
17. Cionondimeno, si rileva la predisposizione favorevole degli Stati membri all'idea che la Commissione possa istituire una piattaforma sui prezzi di trasferimento, che operi sulla base del consenso tra gli Stati membri e che esamini questioni pratiche nel settore dei prezzi di trasferimento, allo scopo di mantenere le norme in materia di prezzi di trasferimento nell'ambito delle competenze degli Stati membri e che concepisca e proponga soluzioni giuridicamente non vincolanti basate sul consenso, in linea con il quadro dell'OCSE, con l'obiettivo di ridurre la complessità, i costi e gli oneri amministrativi sia per i contribuenti che per le autorità fiscali.

c) Direttiva BEFIT

18. Il 12 settembre 2023 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva del Consiglio su "Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi" (BEFIT)⁵, il cui obiettivo principale è sviluppare un quadro comune per l'imposta sulle società per le grandi multinazionali nell'UE. In seguito alla presentazione di tale proposta, la Commissione ha ritirato le proposte sulla base imponibile (consolidata) comune per l'imposta sulle società (CCTB/CCCTB), che erano al vaglio del Consiglio dal 2016 e che erano state sospese a causa dei negoziati globali avviati in parallelo sulla soluzione a due pilastri (nell'ambito del quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sulla BEPS).

⁵ Doc. ST 12965/23 + ADD da 1 a 3.

19. I lavori preparatori finora svolti sono stati sintetizzati nelle precedenti relazioni del Consiglio sulle questioni fiscali⁶. Durante la presidenza polacca, con l'obiettivo di compiere ulteriori progressi nel settore della politica e della legislazione in ambito fiscale, è stato deciso di concentrare l'attenzione su una serie di altre priorità, come indicato nella parte introduttiva della presente relazione⁷.
20. Nella precedente relazione del Consiglio sulle questioni fiscali si osservava: *"alcuni Stati membri accoglierebbero con favore una discussione politica sulla direttiva BEFIT, ma si ritiene che occorrerà prima procedere a un'ulteriore riflessione e ad altri lavori tecnici per definire le prossime tappe di tali negoziati durante il prossimo mandato di presidenza. A tale riguardo diversi Stati membri hanno anche proposto, come via da seguire, la possibilità di dare priorità alle discussioni su alcune parti specifiche della proposta. L'analisi tecnica della proposta della Commissione potrebbe pertanto proseguire con l'obiettivo di preparare una discussione sulle scelte politiche."*⁸

2) **Imposizione indiretta**

a) L'IVA nell'era digitale

21. L'8 dicembre 2022 la Commissione ha pubblicato il pacchetto sulle norme in materia di IVA per l'era digitale, contenente tre proposte:
- una proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA per l'era digitale⁹;
 - una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda gli accordi di cooperazione amministrativa in materia di IVA necessari per l'era digitale¹⁰, e
 - una proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda gli obblighi in materia di dichiarazione relativamente a taluni regimi IVA¹¹.

⁶ Doc. ST 11287/24, punti da 34 a 38, e doc. ST 16673/24, punti da 27 a 30.

⁷ Punto 3 della presente relazione.

⁸ Doc. ST 16673/24, punto 30.

⁹ Doc. ST 15841/22.

¹⁰ Doc. ST 15842/22.

¹¹ Doc. ST 15843/22.

22. Il pacchetto persegue tre obiettivi. In primo luogo, mira a modernizzare gli obblighi in materia di dichiarazione IVA introducendo obblighi di comunicazione digitale basati sulla fatturazione elettronica. In secondo luogo, intende affrontare le sfide dell'economia delle piattaforme aggiornando le norme applicabili in materia di IVA. In terzo luogo, cerca di affrontare gli oneri amministrativi passando a una registrazione unica ai fini dell'IVA.
23. Il 5 novembre 2024 il Consiglio ECOFIN ha raggiunto un accordo su tale compromesso, che consta di un orientamento generale sulla direttiva modificativa, un accordo politico sul regolamento modificativo e un accordo politico sul regolamento di esecuzione modificativo. Il Consiglio ha inoltre deciso di consultare nuovamente il Parlamento europeo in merito alla direttiva. Il Parlamento europeo ha formulato un nuovo parere il 18 febbraio.
24. L'11 marzo 2025 il Consiglio ha formalmente adottato il pacchetto¹². Gli atti giuridici pertinenti sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale del 25 marzo 2025¹³.
- b) Norme in materia di IVA per le vendite a distanza di beni importati e IVA all'importazione
25. Il 17 maggio 2023 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte che rientrano in una riforma ampia e globale dell'unione doganale, accompagnata da una comunicazione dal titolo: "Riforma doganale: fare avanzare l'unione doganale al livello successivo"¹⁴. Il pacchetto include anche una proposta riguardante l'imposta sul valore aggiunto, ossia la proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA relative ai soggetti passivi che facilitano le vendite a distanza di beni importati e l'applicazione del regime speciale per le vendite a distanza di beni importati da territori terzi o paesi terzi e del regime speciale per la dichiarazione e il pagamento dell'IVA all'importazione ("direttiva sulle vendite a distanza di beni importati e sull'IVA all'importazione")¹⁵.

¹² Doc. ST 6304/25.

¹³ GU L, 2025/516, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/516/oj>; GU L, 2025/517, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/517/oj>; GU L, 2025/518, 25.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/518/oj.

¹⁴ Doc. ST 9622/23.

¹⁵ Doc. ST 9638/23.

26. Uno degli obiettivi della proposta è affrontare il drastico aumento dei volumi commerciali, dovuto in gran parte alla straordinaria crescita del commercio elettronico, che genera un aumento esponenziale del numero di piccoli pacchi di merci di modesto valore. A tali difficoltà si aggiungono i casi di sottovalutazione e frazionamento deliberato delle spedizioni per mantenere il loro valore al di sotto di 150 EUR al fine di evitare i dazi doganali. Le proposte che compongono la riforma intendono quindi eliminare l'esenzione doganale per le merci di valore compreso fino a 150 EUR e introdurre un nuovo sistema tariffario, comprendente quattro categorie, per le spedizioni di modesto valore.
27. Attualmente la soglia di 150 EUR vige anche per l'applicazione della disposizione relativa al prestatore presunto di cui alla direttiva IVA, nonché per l'uso dello sportello unico per le importazioni (IOSS): la sua applicazione è limitata alle vendite a distanza di beni importati non superiori a 150 EUR. La proposta sull'IVA contenuta nel pacchetto intende eliminare tale soglia anche ai fini dell'IOSS, con l'obiettivo di allineare le norme doganali e in materia di IVA relative al commercio elettronico.
28. Inoltre, poiché l'uso obbligatorio dell'IOSS non ha ottenuto sostegno nell'ambito dei negoziati sul pacchetto "IVA nell'era digitale", durante la presidenza spagnola e la presidenza belga è stata sviluppata una soluzione alternativa per incentivare l'uso dell'IOSS, in particolare rendendo il prestatore o il presunto prestatore debitore dell'IVA all'importazione negli Stati membri di destinazione finale dei beni (il che implica che i fornitori (presunti) dovrebbero registrarsi separatamente in ciascuno Stato membro in cui operano, se non utilizzano l'IOSS).
29. Dati gli stretti legami tra questa soluzione di incentivazione e la riforma del codice doganale dell'Unione, si è deciso di discutere le disposizioni pertinenti nel contesto della proposta sull'IVA nel quadro della riforma doganale. Nel corso di quattro riunioni del gruppo "Questioni fiscali", la presidenza ungherese ha ulteriormente perfezionato la soluzione, comprese misure per garantire maggiormente il pagamento dell'IVA all'importazione e una misura "di riserva" che permetterebbe agli Stati membri, in casi specifici, di consentire all'acquirente di pagare l'IVA all'importazione, e ha discusso la soppressione della soglia di 150 EUR per l'IOSS.

30. Durante i negoziati è stato suggerito di estendere la definizione di "vendite a distanza di beni importati da territori terzi o paesi terzi" alle cessioni provenienti da depositi doganali, al fine di garantire parità di condizioni — in termini di possibilità di utilizzare l'IOSS ai fini dell'IVA — tra le cessioni che arrivano in singoli pacchi e le cessioni che arrivano non imballate in depositi doganali per la vendita agli acquirenti. In considerazione dei possibili vantaggi ai fini dei controlli doganali, la presidenza ungherese ha incluso tale proposta nel suo testo di compromesso del progetto di direttiva sulle vendite a distanza di beni importati e sull'IVA all'importazione.
31. Sebbene l'eliminazione della soglia di 150 EUR e l'estensione ai depositi doganali siano strettamente connesse alla riforma delle dogane e debbano essere discusse alla luce delle scelte strategiche effettuate nei negoziati su tale pacchetto legislativo, non vi è alcuna relazione di questo tipo tra la riforma delle dogane e le misure volte a incentivare l'IOSS. In sostanza, l'approccio alternativo sostituisce solo le disposizioni del pacchetto IVA nell'era digitale che avrebbero reso obbligatorio l'IOSS. Incoraggiando ulteriormente a privilegiare la dichiarazione periodica dell'IVA rispetto all'accertamento e al pagamento alla frontiera, le misure volte a incentivare l'IOSS semplificherebbero la riscossione dell'IVA. Inoltre la presidenza polacca ha ritenuto che tali misure, dal momento che scoraggeranno fortemente la non conformità, siano necessarie e auspicabili meramente per motivi legati all'IVA. In aggiunta, l'adozione di tali misure fornirebbe chiarezza per quanto riguarda il quadro applicabile in materia di IVA nei negoziati sulla riforma del codice doganale dell'Unione.
32. A tal fine, la presidenza polacca ha elaborato un progetto contenente le disposizioni che dovrebbero essere adottate separatamente, corredato di una dichiarazione da iscrivere nel processo verbale del Consiglio secondo cui il Consiglio continuerà a lavorare sui restanti elementi del progetto di direttiva. Tale approccio è stato sostenuto anche dalla Commissione. Parallelamente, la presidenza ha organizzato anche un dibattito orientativo su una serie di possibili misure per rafforzare la solidità dell'IOSS ai fini di un eventuale ampliamento del suo ambito di applicazione in futuro.

33. Nella riunione dell'HLWP è stato presentato un testo di compromesso riveduto contenente solo le disposizioni in materia di incentivazione che ha ricevuto il sostegno di quasi tutte le delegazioni, mentre alcune hanno mantenuto riserve. Per rispondere alle preoccupazioni di queste ultime, la presidenza ha apportato una serie di modifiche al testo di compromesso e al progetto di dichiarazione del Consiglio.
34. Su tale base, il 13 maggio 2025 il Consiglio ECOFIN ha raggiunto un orientamento generale sul testo¹⁶. Il Consiglio ha inoltre deciso di consultare il Parlamento europeo sul testo in vista della sua adozione, fatta salva la relativa messa a punto giuridico-linguistica.
- c) Certificato elettronico di esenzione dall'IVA
35. L'8 luglio 2024 la Commissione ha pubblicato due proposte volte a sostituire l'attuale certificato cartaceo di esenzione dall'IVA con un certificato elettronico di esenzione dall'IVA:
- i. una proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativamente al certificato elettronico di esenzione dall'imposta sul valore aggiunto, e
 - ii. una proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 relativamente al certificato elettronico di esenzione dall'imposta sul valore aggiunto.
36. La proposta di modifica della direttiva IVA crea le condizioni giuridiche per lo sviluppo del certificato elettronico da parte della Commissione attraverso misure di esecuzione, mentre la proposta di modifica del regolamento di esecuzione prevede l'uso alternativo dei certificati, in entrambe le forme cartacea ed elettronica, durante un fase di transizione.
37. Il 10 dicembre 2024 il Consiglio ECOFIN ha raggiunto un accordo politico sul pacchetto e il 18 febbraio 2025 il Consiglio lo ha formalmente adottato¹⁷. Gli atti giuridici pertinenti sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale del 28 febbraio 2025¹⁸.

¹⁶ Doc. ST 8710/25.

¹⁷ Doc. ST 5431/25.

¹⁸ GU L, 2025/425, 28.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/425/oj>; GU L, 2025/428, 28.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/428/oj.

d) Revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici (DTE)

38. Il 14 luglio 2021 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione)¹⁹ ("proposta DTE").
39. La proposta DTE fa parte del pacchetto "Pronti per il 55 %"²⁰, che mira ad attuare gli ambiziosi obiettivi dell'UE di ridurre le emissioni di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e di conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Il pacchetto consiste di una serie di proposte interconnesse, tutte orientate verso lo stesso obiettivo di garantire una transizione equa, competitiva e verde entro il 2030 e oltre.
40. La proposta DTE persegue i seguenti obiettivi:
- a) fornire un quadro adattato che contribuisca agli obiettivi per il 2030 dell'UE e alla neutralità climatica entro il 2050 nel contesto del Green Deal europeo. Ciò comporterebbe l'allineamento della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità alle politiche dell'UE in materia di energia, ambiente e clima, contribuendo così agli sforzi dell'Unione volti a ridurre le emissioni;
 - b) fornire un quadro che preservi e migliori il mercato interno dell'UE aggiornando l'ambito di applicazione dei prodotti energetici e la struttura delle aliquote e razionalizzando il ricorso alle esenzioni e alle riduzioni fiscali da parte degli Stati membri, e
 - c) preservare la capacità di generare entrate per i bilanci degli Stati membri.

¹⁹ Doc. ST 10872/21.

²⁰ Doc. ST 10849/21.

41. Il 17 giugno 2022 il Consiglio ECOFIN ha preso atto della relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori relativi alla proposta DTE²¹. Il 6 dicembre 2022 il Consiglio ECOFIN ha tenuto un dibattito orientativo²² sulla proposta DTE e ha fornito orientamenti politici sulla via da seguire. In generale, i ministri hanno sostenuto l'approccio più flessibile della presidenza e hanno chiesto di trovare soluzioni alle questioni in sospeso. Nel corso del dibattito orientativo tenutosi nella sessione del Consiglio ECOFIN del 10 dicembre 2024²³ la maggior parte delle delegazioni era del parere che il compromesso raggiunto finora sulla direttiva nel suo complesso rappresenti un delicato equilibrio tra le diverse posizioni e tenga conto di diversi aspetti, quali gli obiettivi verdi, le specificità degli Stati membri, la competitività e il mercato interno. Alcune delegazioni hanno richiamato nuovamente l'attenzione su alcune questioni che richiedono ulteriori discussioni. Tenendo conto degli orientamenti strategici, è proseguita l'analisi tecnica.
42. Sulla base dei progressi compiuti dalle presidenze precedenti, la presidenza polacca ha proseguito i lavori sulla revisione della DTE. La presidenza ha preparato testi di compromesso completi in diverse occasioni. Il fascicolo è stato esaminato dal gruppo "Questioni fiscali" il 30 gennaio, il 1° aprile e il 20 maggio. Alle delegazioni sono state fornite informazioni sul fascicolo anche in occasione della riunione dell'HLWP tenutasi il 12 giugno. Il 20 giugno 2025 il Consiglio ECOFIN ha preso atto della relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al fascicolo DTE²⁴.

²¹ Doc. ST 9874/22.

²² Doc. ST 14736/22.

²³ Doc. ST 16174/24 REV 1.

²⁴ Doc. 7819/25.

3) Cooperazione amministrativa nel settore fiscale

a) Direttiva recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (DAC 9)

43. Il 28 ottobre 2024 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale ("DAC 9")²⁵.
44. L'obiettivo principale della proposta legislativa in esame è quello di attuare disposizioni specifiche della direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione²⁶. Tale obiettivo riguarda in particolare l'articolo 44 della direttiva, che stabilisce l'obbligo per le entità che presentano la dichiarazione dei gruppi multinazionali di imprese e dei gruppi nazionali su larga scala di presentare la dichiarazione sulle imposte integrative, utilizzando un modello standard.
45. A seguito dei lavori preparatori²⁷, nella sessione dell'11 marzo 2025 il Consiglio ECOFIN ha raggiunto un accordo politico sul testo del progetto di direttiva²⁸ in vista dell'adozione della direttiva, fatta salva la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti. Una dichiarazione del Consiglio e una della Commissione sono state iscritte nel processo verbale di tale sessione del Consiglio²⁹.
46. Il 14 aprile 2025 il Consiglio "Affari esteri" ha adottato la direttiva (UE) 2025/872 del Consiglio, recante modifica della direttiva 2011/16/UE, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale³⁰. L'atto giuridico pertinente è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 6 maggio 2025³¹.

²⁵ Doc. ST 15004/24 + ADD 1.

²⁶ GU L 328 del 22.12.2022, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>.

²⁷ Doc. ST 6760/25 + ADD 1.

²⁸ Doc. ST 6845/25.

²⁹ Doc. ST 7009/25, pag. 3, punto 4, e allegato.

³⁰ Docc. ST 6963/25 e ST 8024/25.

³¹ GU L, 2025/872, 6.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/872/oj>.

b) Accordi dell'UE con Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino e Svizzera

47. A seguito delle discussioni in sede di HLWP) avviate nel 2023³², il 17 gennaio 2024 la Commissione ha presentato al Consiglio una raccomandazione di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione ad avviare negoziati intesi a modificare i cinque accordi relativi allo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale fra l'Unione europea e, rispettivamente, la Confederazione svizzera, il Principato del Liechtenstein, il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino³³.
48. Gli obiettivi dei previsti negoziati intesi a modificare questi cinque accordi sono i seguenti:
- a) garantire che lo scambio automatico di informazioni finanziarie fra gli Stati membri dell'UE e i cinque paesi non UE nell'ambito dei rispettivi cinque accordi sia allineato allo standard comune di comunicazione di informazioni (CRS) aggiornato — sviluppato dall'OCSE — e continui a svolgersi a norma di quest'ultimo a decorrere dalla data del 1° gennaio 2026; l'attuazione del CRS aggiornato all'interno dell'UE è stata inclusa nella direttiva (UE) 2023/2226 (DAC8);
 - b) aggiornare i riferimenti giuridici alla direttiva 95/46/CE sostituendoli, ove opportuno, con riferimenti al regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

³² Doc. ST 16411/23, pagg. 17 e 18.

³³ Doc. ST 5598/24 + ADD 1.

49. Il 21 maggio 2024 il Consiglio ha adottato la decisione del Consiglio che autorizza l'avvio dei negoziati intesi a modificare gli accordi relativi allo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale fra l'Unione europea e, rispettivamente, la Confederazione svizzera, il Principato del Liechtenstein, il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino³⁴, e ha concordato le direttive di negoziato³⁵. È stato deciso di includere nelle direttive di negoziato una modifica dell'accordo con la Svizzera in relazione all'assistenza nella riscossione delle imposte dirette e indirette.
50. Nelle riunioni dell'HLWP del 26 settembre e del 24 ottobre 2024, dell'8 gennaio, del 26 febbraio, del 29 aprile e del 12 giugno 2025 e del gruppo "Questioni fiscali" del 31 gennaio e del 27 maggio 2025, la Commissione ha riferito in merito ai progressi compiuti nei negoziati intesi a modificare gli accordi con Svizzera, Liechtenstein, San Marino, Monaco e Andorra e ha successivamente presentato l'esito di tali negoziati, vale a dire i progetti di protocolli di modifica ai fini della sigla dei testi.

³⁴ Docc. ST 9543/24 e ST 9245/24.

³⁵ Doc. ST 9245/24 ADD 1.

C. ATTIVITÀ NON LEGISLATIVE

1) Conclusioni su un programma di semplificazione e riordino fiscali che contribuisca alla competitività dell'UE

51. Nelle conclusioni approvate nella riunione del 17 e 18 aprile 2024³⁶, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di un "nuovo patto per la competitività europea, ancorato a un mercato unico pienamente integrato", ricordando la necessità che garantisca certezza del diritto e prevedibilità e che sia meglio integrato, coerente, aperto all'innovazione e digitale per default, riducendo nel contempo gli oneri amministrativi. Nella dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea³⁷, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di "una rivoluzione di semplificazione che garantisca un quadro normativo chiaro, semplice e intelligente per le imprese e riduca drasticamente gli oneri amministrativi, normativi e di informazione, in particolare per le PMI".
52. Nel corso del dibattito orientativo tenuto dal Consiglio nella sessione del 18 gennaio 2025 sul tema "Garantire in Europa un contesto imprenditoriale competitivo a livello mondiale: semplificazione, snellimento e riduzione degli oneri normativi", alcuni ministri hanno menzionato la necessità di semplificare i sistemi fiscali e la possibilità di snellire la normativa fiscale dell'UE.
53. In tale contesto la presidenza ha proposto di avviare i lavori su conclusioni del Consiglio che avrebbero rappresentato la posizione del Consiglio e avrebbero fornito orientamenti su possibili iniziative future volte a migliorare la competitività dell'UE e a ridurre gli oneri amministrativi, normativi e di informazione nel settore fiscale. La proposta ha suscitato ampio sostegno da parte delle delegazioni e la presidenza ha concluso che avrebbe iniziato a lavorare al testo delle conclusioni sulla scorta dei contributi ricevuti dalle delegazioni.

³⁶ Doc. EUCO 12/24.

³⁷ Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>.

54. Le conclusioni sono state esaminate dal gruppo "Questioni sociali" il 20 e il 26 febbraio 2025. Una versione riveduta è stata presentata al Coreper il 4 marzo 2025 e il Consiglio ha approvato le conclusioni l'11 marzo 2025³⁸.
55. Nella riunione dell'HLWP tenutasi il 29 aprile 2025 la presidenza polacca ha presentato l'approccio del trio di presidenza riguardo al seguito da dare alle conclusioni.

2) Prodotti del tabacco

56. Il 26 febbraio 2025 l'HLWP ha proceduto a uno scambio di opinioni sulle sfide relative alla tassazione dei prodotti del tabacco e a base di nicotina. Dalla discussione è emerso che, in assenza di norme dell'UE sulla tassazione dei prodotti alternativi emergenti e data la rapidità di sviluppo del mercato di tali prodotti, gli Stati membri si sono mossi individualmente sottoponendo tali prodotti a tassazione. Questa situazione ha portato a notevoli differenze nella tassazione di tali prodotti, il che a sua volta crea difficoltà amministrative nella supervisione di questo settore dell'attività economica e si traduce in crescenti distorsioni della concorrenza e inefficienze nel funzionamento del mercato interno. Durante la riunione dell'HLWP, quasi nessuno Stato membro ha espresso forti riserve nei confronti di un'iniziativa della Commissione riguardante i prodotti alternativi del tabacco e della nicotina, mentre alcuni Stati membri hanno espresso l'auspicio di preservare la competitività del mercato. Inoltre, la stragrande maggioranza degli Stati membri ha chiesto apertamente l'intervento della Commissione in questo settore.
57. Sebbene già nelle sue conclusioni del 2020 sul tabacco il Consiglio abbia chiesto alla Commissione di presentare una proposta legislativa di revisione della legislazione relativa alla tassazione del tabacco, la Commissione non ha presentato una tale proposta, di cui non vi è accenno nemmeno nel programma di lavoro della Commissione per il 2025.

³⁸ Doc. ST 6748/25.

3) **Cooperazione amministrativa in materia di gioco d'azzardo**

58. L'8 gennaio 2025 l'HLWP ha proceduto a uno scambio di opinioni sul rafforzamento della cooperazione amministrativa nel settore del gioco d'azzardo al fine di affrontare le sfide per il mercato interno derivanti dalla digitalizzazione dell'economia. È stato sottolineato che le attività dei siti web e delle piattaforme offshore che offrono possibilità di gioco d'azzardo illegale possono comportare un rischio di evasione fiscale e una perdita di gettito per gli Stati membri.
59. La costituzione di un gruppo di esperti e il ricorso alla cooperazione amministrativa per lo scambio di informazioni sul gioco d'azzardo, compresa la creazione di una banca dati, sono alcune delle idee suggerite per attenuare il problema. È stato sottolineato che il gioco d'azzardo è un tema multidisciplinare e che la sua tassazione rientra in un quadro più ampio. Prima di intervenire, è necessario comprendere meglio quali sono le possibili lacune in materia fiscale e mappare la legislazione pertinente. Nella riunione dell'HLWP del 26 febbraio 2025 la presidenza ha fornito ulteriori informazioni sul tema del gioco d'azzardo.

4) **Sviluppi internazionali**

60. L'HLWP è stato regolarmente informato dei principali sviluppi internazionali pertinenti nel settore della politica fiscale.
- a) *Quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sulla BEPS*
61. Le delegazioni hanno ricevuto periodicamente informazioni sui lavori in corso e sullo stato di avanzamento nell'ambito del quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sulla BEPS (quadro inclusivo sulla BEPS), nonché sugli aspetti di politica fiscale affrontati nelle riunioni dei ministri delle Finanze e dei governatori delle banche centrali del G20.
62. In questa fase, la "soluzione a due pilastri per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia" rimane uno dei temi chiave discussi nell'ambito del quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sulla BEPS. Attualmente le discussioni principali in questo settore riguardano una serie di questioni importanti relative all'attuazione globale del secondo pilastro.

63. Sebbene un'attuazione globale più ampia rimanga un obiettivo auspicato, le norme del secondo pilastro fanno già parte dell'*acquis* dell'UE grazie alla direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione.
64. Data l'importanza di tali questioni, su iniziativa della presidenza polacca l'HLWP ha discusso della situazione attuale e di una serie di opzioni tecniche al fine di stabilire la via da seguire in merito alle questioni in esame.
65. In tale contesto, e come menzionato nella recente dichiarazione del quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sulla BEPS a seguito della sua 17^a riunione plenaria svoltasi dal 7 al 10 aprile 2025, saranno necessarie discussioni costruttive nel perseguire l'obiettivo estremamente importante di garantire la certezza e la stabilità del sistema fiscale internazionale.
66. Questi negoziati rivestono parimenti un'importanza fondamentale considerato l'obiettivo di garantire la competitività economica dell'UE e dei suoi Stati membri e di creare parità di condizioni per tutte le imprese multinazionali interessate. I lavori preparatori necessari dovrebbero pertanto proseguire a livello sia tecnico che politico, a seconda dei casi.
- b) Negoziati relativi alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sulla cooperazione fiscale internazionale
67. Il 27 novembre 2024 la 79^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione sulla "promozione di una cooperazione fiscale internazionale inclusiva ed efficace in seno alle Nazioni Unite" per avviare i negoziati formali su una convenzione quadro. Gli Stati membri dell'UE si sono astenuti dal voto.

68. I negoziati in sede di comitato intergovernativo di negoziato (INC) sulla nuova convenzione e su due protocolli preliminari sono stati avviati nel 2025, e le prime riunioni di merito si sono tenute a New York dal 3 al 6 febbraio 2025. Nel corso di tale sessione i delegati hanno concordato le modalità procedurali e avviato tre filoni di lavoro informali per orientare i negoziati: il filone di lavoro I sulla convenzione quadro, il filone di lavoro II sul protocollo n. 1 relativo alla tassazione dei redditi da servizi transfrontalieri e il filone di lavoro III sul protocollo n. 2 relativo alla prevenzione e risoluzione delle controversie. Tali filoni di lavoro sono intesi a elaborare progetti di elementi e contributi tecnici per sostenere i progressi sui testi negoziati. L'HLWP ha ricevuto periodicamente informazioni sulle discussioni.

5) Gruppo "Codice di condotta (Tassazione delle imprese)"

69. Il gruppo "Codice di condotta" (COCG) si è riunito il 29 gennaio e il 30 aprile 2025, mentre le riunioni del sottogruppo si sono tenute il 14 e 23 gennaio, il 27 febbraio e il 22 maggio 2025.
70. La revisione semestrale della lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali è stata approvata dal Consiglio il 18 febbraio 2025 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 28 febbraio 2025³⁹.
71. Una relazione più dettagliata è reperibile nell'apposita relazione semestrale del gruppo "Codice di condotta"⁴⁰.

³⁹ GU C, C/2025/1473, 28.2.2025.

⁴⁰ Doc. ST 9651/25 + ADD da 1 a 7.

6) Aggressione russa nei confronti dell'Ucraina

72. Nel contesto dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina con la partecipazione della Bielorussia, il gruppo "Questioni fiscali" del Consiglio ha esaminato una serie di provvedimenti che gli Stati membri potrebbero adottare per sostenere l'attuazione delle misure restrittive dell'UE (in relazione alla Russia e alla Bielorussia) e prevenirne l'elusione attraverso gli strumenti di cooperazione fiscale.
73. In primo luogo, gli Stati membri hanno convenuto sulla necessità di interrompere tutti gli scambi di informazioni a fini fiscali con la Federazione russa e la Bielorussia. In secondo luogo, gli Stati membri dell'UE hanno esaminato una serie di provvedimenti volti a migliorare il ricorso alla cooperazione amministrativa e ad altri strumenti del settore fiscale nel contesto dell'attuazione delle misure restrittive.
74. A tale riguardo, il gruppo "Questioni fiscali" continuerà a esaminare gli ulteriori sviluppi relativi a tali provvedimenti, compresi i lavori in corso nell'ambito della piattaforma temporanea creata dalla Commissione il 3 giugno 2022 sotto forma di un sottogruppo sull'applicazione della normativa fiscale in seno alla task force "Freeze and Seize" (congelamento e sequestro).
75. Nella riunione dell'HLWP del 12 giugno 2025 le delegazioni hanno preso atto di un aggiornamento fornito dalla Commissione sui lavori del sottogruppo.

7) Imposte nei settori non fiscali

76. Il 19 novembre 2013 l'HLWP ha convenuto che le disposizioni fiscali presenti in fascicoli non fiscali che conducono a un qualsiasi cambiamento nella normativa fiscale o nella prassi amministrativa degli Stati membri o che comportano altre conseguenze per l'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, ha continuato a garantire che gli Stati membri siano allertati tempestivamente, anche sui negoziati relativi ad accordi tra l'UE e paesi terzi. L'HLWP ha preso atto delle ultime informazioni al riguardo.

8) Relazioni speciali della Corte dei conti europea

77. Il 28 novembre 2024 la Corte dei conti europea ha pubblicato la relazione speciale 27/2024 dal titolo "Lotta ai regimi fiscali dannosi e all'elusione dell'imposta sulle società – L'UE ha istituito una prima linea di difesa, ma le modalità di attuazione e monitoraggio delle misure sono carenti". La relazione prende in esame gli sforzi profusi dall'UE per combattere i regimi fiscali dannosi e l'elusione dell'imposta sulle società.
78. Il 24 marzo 2025 la Corte dei conti europea ha pubblicato la relazione speciale 08/2025 dal titolo "Frodi sulle importazioni relative all'imposta sul valore aggiunto – Gli interessi finanziari dell'UE non sono sufficientemente protetti nell'ambito dei regimi doganali semplificati all'importazione". La relazione ha verificato se gli interessi finanziari e il mercato unico dell'UE siano protetti in maniera efficace contro le frodi IVA sulle importazioni quando vengono utilizzati regimi doganali semplificati all'importazione.
79. La Corte dei conti europea ha tenuto presentazioni su tali relazioni in sede di HLWP rispettivamente il 26 febbraio e il 12 giugno 2025.

9) Commissione internazionale per la risoluzione delle controversie fiscali (International Tax Dispute Resolution Commission - ITDRC)

80. Nella riunione dell'HLWP del 12 giugno 2025 gli Stati membri sono stati aggiornati sui negoziati relativi a una convenzione multilaterale relativa alla commissione internazionale per la risoluzione delle controversie fiscali.
