



APPROFONDIMENTO

Lotta all'evasione fiscale: la priorità del semestre di presidenza italiana del Consiglio UE

di Piergiorgio Valente

In materia fiscale, la presidenza italiana del Consiglio UE si propone di dare impulso ai necessari progressi per migliorare la trasparenza e la lotta all'evasione fiscale e il quadro legislativo comunitario, sia in materia di tassazione diretta sul risparmio e sulle imprese, che in materia di imposizione indiretta. Le priorità della presidenza italiana del Consiglio UE in ambito fiscale coincidono con i più recenti obiettivi ed interventi in materia da parte della Commissione europea.

1. Premessa

Il 1° luglio 2014, per la prima volta l'Italia ha assunto la presidenza del Consiglio dell'Unione europea ("Consiglio UE") dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), che ha modificato il quadro istituzionale e il funzionamento dell'UE, creando i seguenti due nuovi attori istituzionali:

- il Presidente permanente del Consiglio europeo¹;

¹ Il Presidente permanente del Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'UE. Il mandato dell'attuale Presidente Herman Van Rompuy scadrà il 30 novembre 2014.

² L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha il compito di guidare la politica esterna dell'UE e presiede il Consiglio "Affari esteri". La carica è ricoperta, dal

- l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza².

Il Trattato di Lisbona ha formalizzato la prassi, già instauratasi, di collaborazione fra le presidenze rotanti. Al fine di promuovere la continuità dei lavori del Consiglio, le presidenze semestrali collaborano strettamente a gruppi di tre. Questi elaborano un programma comune di attività del Consiglio per un periodo di 18 mesi.

La presidenza italiana iniziata il 1° luglio 2014 è la prima del gruppo che comprenderà, altresì, la Lettonia e il Lussemburgo³.

Si illustrano di seguito i principali temi che possono ritenersi inclusi nelle cd. "priorità del semestre italiano", con particolare riguardo agli interventi in materia fiscale.

2. Il semestre di presidenza italiana

La presidenza del Consiglio UE reca con sé l'opportunità, per ciascun Paese, di migliorare la propria immagine quale *partner* affidabile e costruttivo ed affermare la propria posizione in merito al

¹ 1° dicembre 2009, dalla Baronessa Catherine Ashton. Circa n. 20 gruppi di lavoro nel settore degli affari esteri sono presieduti da un presidente nominato dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

³ Cfr. <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalianaUe/cambiamenti.htm>.

futuro dell'Europa e alle decisioni politiche da intraprendere.

Essa va necessariamente preceduta da una preparazione accurata:

- delle varie componenti dell'amministrazione pubblica, che dovranno occuparsi dell'organizzazione complessa di eventi, riunioni ed iniziative nel Paese di riferimento;
- dei cittadini del Paese medesimo, affinché la presidenza diventi un'occasione per accrescere la consapevolezza dei problemi dell'UE.

Quest'ultimo aspetto riveste una particolare importanza per il semestre di presidenza italiana, in considerazione del fatto che, in concomitanza con la sua apertura, si è insediato il nuovo Parlamento europeo, a seguito delle elezioni che si sono tenute dal 22 al 24 maggio 2014⁴.

La prima seduta del Parlamento europeo ha infatti avuto luogo il 1° luglio 2014, proprio sotto la presidenza italiana⁵.

Durante il semestre di presidenza italiana si insedierà altresì la nuova Commissione europea⁶ e dovranno essere rinnovati gli incarichi di Presidente del Consiglio europeo⁷ e di Ministro degli Esteri dell'UE.

Nella preparazione del semestre di presidenza italiana, è stato sostenuto e portato avanti dal Ministero degli Affari Esteri il progetto "Officina 2014 - l'Italia in Europa", concepito e realizzato dal CIME (Consiglio Italiano del Movimento Europeo) e volto a coinvolgere le rappresentanze economiche e sociali più significative della società italiana, con l'obiettivo di far emergere le attese ed esigenze concrete del "Sistema-Italia"⁸.

3. Le priorità del semestre di presidenza italiana: generalità

Obiettivo della presidenza italiana del Consiglio

⁴ Cfr. <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalianaUe/PreparazioneSemestreEuropeo.htm>.

⁵ Cfr. <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalianaUe/PreparazioneSemestreEuropeo.htm>.

⁶ Il mandato dell'attuale Commissione europea scade il 31 ottobre 2014.

⁷ Il mandato di Herman Van Rompuy scade il 30 novembre 2014.

⁸ Il progetto contempla l'organizzazione di seminari tematici con tutti i soggetti interessati, nel corso dei quali vengono esaminati uno o più dossier politico-normativi che si prevede possano giungere a maturazione durante il 2014-2015 e per-

UE, nel secondo semestre del 2014, è quello di rafforzare il processo di integrazione europea, al fine di fornire risposte concrete alle istanze dei cittadini.

La realizzazione di migliori condizioni che permettono la crescita economica e la creazione di nuovi posti di lavoro, soprattutto per i giovani, rappresenta la priorità del primo semestre di una cd. "legislatura della crescita", in linea con gli obiettivi della strategia "Europa 2020"⁹.

Nell'ambito della suindicata priorità, le seguenti tematiche saranno al centro dell'agenda:

- **rafforzamento dell'Unione economica e monetaria**, grazie alla realizzazione dell'Unione bancaria e degli altri strumenti che sono oggetto di discussione, nell'obiettivo del rafforzamento dell'Eurozona;
- **rafforzamento del mercato interno** dell'Unione Europea per stimolare la crescita, la competitività e l'occupazione;
- definizione e realizzazione di una politica europea in materia di **flussi migratori nel Mediterraneo**, tale da affrontare la questione nella sua globalità, facendo ricorso a tutti gli strumenti disponibili;
- prosecuzione del processo di allargamento e di rafforzamento della proiezione esterna dell'Europa, in particolare al fine di sviluppare le **relazioni con i partner strategici** e di rendere sempre più efficace la politica di vicinato, in particolare nel bacino mediterraneo;
- contributo europeo per lo **sviluppo sostenibile e sicurezza alimentare**, temi che saranno anche al centro dell'EXPO 2015 di Milano (*Feed the Planet, Energy for Life*)¹⁰.

4. Le priorità del semestre di presidenza italiana in materia fiscale

La crisi finanziaria del 2008 ha consentito di rile-

mettere così ai partecipanti di acquisire piena consapevolezza su natura e metodologie delle dinamiche decisionali in sede europea. A conclusione dei lavori sarà presentata una Relazione finale che rappresenterà il contributo della società italiana alla preparazione del semestre di presidenza, con l'indicazione di proposte e priorità da sottoporre alle amministrazioni competenti (cfr. <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalianaUe/PreparazioneSemestreEuropeo.htm>).

⁹ Cfr. <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalianaUe/grandiobiettivipresidenzaitaliana.htm>.

¹⁰ Cfr. <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalianaUe/grandiobiettivipresidenzaitaliana.htm>.

vare l'insufficienza del quadro comunitario per il coordinamento delle politiche economiche, e la conseguente incapacità a superare gli squilibri macro-economici nella zona Euro.

Con l'obiettivo di porre rimedio alle suindicate criticità, la presidenza italiana ritiene prioritario rafforzare la *governance* dell'UEM (Unione Economica e Monetaria), mediante la creazione di strumenti che garantiscano, al medesimo tempo, crescita economica e stabilità finanziaria.

Il Consiglio europeo, nel dicembre 2012, ha affermato che il rafforzamento dell'UEM "implica un completamento dell'architettura basato su una maggiore integrazione e una solidarietà rafforzata per gli Stati membri della zona euro. L'Italia considera che passi avanti verso la creazione di una capacità fiscale per l'Eurozona debbano essere accompagnati da ulteriori progressi nel coordinamento di riforme strutturali negli Stati membri che devono essere agevolate tramite specifici accordi di sostegno. L'Unione bancaria, con l'adozione di un meccanismo di risoluzione unico, cioè un quadro comune per la risoluzione delle crisi bancarie che limiti il costo dei fallimenti delle banche per i contribuenti, con un sistema europeo di supervisione, deve essere rapidamente e completamente resa effettiva"¹¹.

In materia fiscale, la presidenza italiana del Consiglio UE si propone di dare un ulteriore impulso ai necessari progressi per **migliorare la trasparenza e la lotta all'evasione fiscale** e il quadro legislativo comunitario, sia in materia di tassazione diretta sul risparmio e sulle imprese, che in materia di Iva e imposte sull'energia.

Le priorità della presidenza italiana del Consiglio UE in ambito fiscale possono pertanto ritenersi coincidere con i più recenti obiettivi ed interventi della Commissione europea.

In tema di lotta all'evasione e alla frode fiscale internazionale¹², la Commissione europea ha pubblicato una serie di documenti aventi ad oggetto le **principali azioni di contrasto**:

- la "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode

fiscale e all'evasione fiscale, anche in relazione ai Paesi terzi" [COM(2012)351], del 27 giugno 2012, nella quale vengono illustrate le azioni necessarie per contrastare i fenomeni evasivi attraverso il rafforzamento degli strumenti esistenti e l'adozione di nuove iniziative coordinate a livello comunitario;

- il "Piano d'azione per la lotta alla frode e all'evasione fiscale e alla pianificazione fiscale aggressiva" [COM(2012)722], presentato il 6 dicembre 2012;
- la Raccomandazione "*regarding measures intended to encourage third countries to apply minimum standards of good governance in tax matters*" e la Raccomandazione "*on aggressive tax planning*", entrambe incluse nel Piano d'azione della Commissione europea del 6 dicembre 2012.

Nella COM(2012)351¹³, che esamina le modalità di **rafforzamento delle attuali misure di contrasto** alla frode e all'evasione fiscale e definisce una serie di nuove possibili iniziative, la Commissione ha identificato i seguenti punti-chiave:

- **riscossione più efficace** da parte degli Stati membri: l'azione di riscossione delle imposte effettuata dagli Stati membri ha un notevole impatto sul funzionamento del mercato unico, in quanto può falsare la concorrenza tra le imprese dell'Unione europea, e limitare la capacità degli Stati membri di rispettare gli impegni previsti dal patto di stabilità e crescita;
- miglioramento della **cooperazione transfrontaliera** tra le Amministrazioni fiscali degli Stati membri, in quanto essa rappresenta uno degli strumenti necessari di contrasto all'evasione e alla frode fiscale internazionale;
- adozione di una **politica di governance fiscale** coerente con quella dei Paesi terzi: la Comunicazione sottolinea che è necessario che i principi di *good governance* fiscale "siano inseriti in tutti i pertinenti accordi stipulati dall'UE con Paesi terzi e che siano promossi attraverso lo sviluppo di incentivi alla collaborazione (...)".

¹¹ Cfr. <http://www.esteri.it/MAE/IT/PresidenzaItalia-naUe/grandiobiettivipresidenzaitaliana.htm>.

¹² "Tax fraud is a form of deliberate evasion of tax which is generally punishable under criminal law. The term includes situations in which deliberately false statements are submitted or fake documents are produced. Tax evasion generally comprises illegal arrangements where liability to tax is hidden or ignored, i.e. the taxpayer pays less tax than he or she is legally obliged to pay by hiding income or information

from the tax authorities" (Commissione europea, "Combating tax fraud and evasion: Commission contribution to the European Council of 22 May 2013", 22 maggio 2013).

¹³ Per ulteriori approfondimenti cfr. Valente P., "Cooperazione internazionale e principi comunitari in tema di lotta a frode fiscale, evasione e tax planning aggressivo", in *"il fisco"*, n. 47/2012; Caraccioli I., Mattia S., Alagna C., "Lotta alla frode e all'evasione fiscale: il punto in ambito comunitario", in *"il fisco"*, n. 44/2013.

La COM(2012)722 del 6 dicembre 2012 è stata adottata unitamente a due Raccomandazioni¹⁴:

- la Raccomandazione volta a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva invita i Paesi membri ad adottare una *General Anti-Abuse Rule* (GAAR), al fine di combattere le strutture di *aggressive tax planning*. La Raccomandazione incoraggia inoltre gli Stati ad includere, nelle rispettive convenzioni contro le doppie imposizioni¹⁵, disposizioni mirate a evitare forme specifiche di doppia non imposizione;
- la Raccomandazione sulle misure volte a incoraggiare i Paesi terzi ad applicare *standard* minimi di *good governance* fiscale¹⁶, in vista del raggiungimento di un certo livello di *compliance* dei cd. “paradisi fiscali” rispetto agli *standard* comunitari, delinea invece i criteri che consentono di identificare i Paesi che non rispettano tali *standard*.

Le raccomandazioni e le iniziative in materia di lotta all'evasione fiscale della Commissione europea sono state accolte dal Consiglio europeo del 22 maggio 2013, il quale, anche sulla base di quanto emerso nel corso del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2013, ha attribuito significativa rilevanza, tra le altre, alle seguenti tematiche:

- **ampliamento dello scambio di informazioni** a livello comunitario e internazionale: l'Unione europea dovrebbe svolgere un ruolo-chiave nella promozione dello scambio automatico di informazioni quale nuovo *standard* comunitario e internazionale;
- **rafforzamento della cooperazione amministrativa**: la Direttiva 2011/16/UE stabilisce

nuove forme e procedure in relazione alla cooperazione amministrativa tra Stati membri per l'amministrazione e l'applicazione delle leggi nazionali nel settore fiscale e prevede lo scambio di informazioni automatico tra gli Stati membri con riferimento a specifiche categorie di reddito e di capitale¹⁷;

- avvio dei negoziati per la **revisione degli accordi** con i Paesi terzi (Svizzera, Andorra, Liechtenstein, San Marino, Principato di Monaco) in materia di tassazione dei redditi da risparmio, al fine di introdurre - anche in tali accordi - il principio dello scambio automatico delle informazioni;
- approvazione della proposta di **modifica** della direttiva sulla **tassazione dei redditi da risparmio** (Direttiva 2003/48/CE), che mira ad estenderne il campo di applicazione al fine di includere non solo i pagamenti di interessi ma anche tutti i redditi da risparmio, nonché i prodotti che generano interessi o redditi equivalenti¹⁸;
- attuazione delle misure previste nel Piano d'azione contro la frode e l'evasione fiscale del 6 dicembre 2012 e nelle Raccomandazioni emanate congiuntamente al suddetto Piano;
- adozione della proposta di direttiva sul meccanismo di **reazione rapida contro le frodi** Iva (*Quick Reaction Mechanism*): tale meccanismo consente a ciascuno Stato membro, nel caso in cui si trovi dinanzi a un “*serious case of sudden and massive VAT fraud*”, di implementare misure antifrode non attualmente previste dalla legislazione comunitaria in materia di Iva¹⁹;

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti cfr. Valente P., “Le Raccomandazioni UE in materia di aggressive tax planning e good governance fiscale”, in “*il fisco*”, n. 10/2013.

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti sul tema cfr. Valente P., *Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni*, Milano, Ipsoa, 2012.

¹⁶ Per approfondimenti in tema di *good governance* fiscale, cfr. Valente P., *Manuale di Governance fiscale*, op. cit., p. 634 ss..

¹⁷ La Direttiva 2011/16/UE ha abrogato, con effetto dal 1 gennaio 2013, la Direttiva 77/799/CEE e, nel contemplare le diverse forme di scambio di informazioni, introduce lo scambio di informazioni automatico quale strumento di cooperazione amministrativa tra Stati di carattere generale. Una disposizione di particolare interesse è quella contenuta all'art. 8 della Direttiva (“Ambito di applicazione e condizioni dello scambio automatico obbligatorio di informazioni”), secondo il quale l'autorità competente di ciascuno Stato membro comunica all'autorità competente di qualsiasi altro Stato membro, mediante scambio automatico, le informazioni disponibili sui periodi d'imposta a partire dal 1 gennaio 2014, riguardanti i residenti in quest'ultimo Stato membro, su ca-

tegorie specifiche di reddito e di capitale. Per approfondimenti cfr. Valente P., Vinciguerra L., *Scambio di informazioni. Profili applicativi nelle verifiche*, Milano, Ipsoa, 2013, p. 165 ss..

¹⁸ La nuova direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio è stata adottata nel marzo 2014.

¹⁹ La regola generale in materia di IVA prevede che, nel caso in cui uno Stato membro intenda contrastare le frodi IVA attraverso misure non previste dalla normativa IVA comunitaria, deve formalmente richiedere una deroga, ai sensi dell'art. 395 della Direttiva IVA. La Commissione redige una proposta in tal senso e la sottopone al Consiglio per l'adozione all'unanimità, al fine di consentire l'attuazione di tali misure. Tale procedura può richiedere tempi lunghi, non consentendo allo Stato membro in questione di attuare rapidamente le misure necessarie per contrastare la frode. Con l'adozione del *Quick Reaction Mechanism* (di cui alla proposta di direttiva del 31 luglio 2012) gli Stati membri non devono attendere il completamento della suddetta procedura, prima di applicare specifiche misure antifrode. Difatti, gli Stati membri devono comunicare formalmente alla Commissione

- rafforzamento del Codice di condotta sulla tassazione delle imprese del 1997, mediante l'introduzione di **misure** più efficaci **contro la concorrenza fiscale dannosa**;
- lotta al fenomeno dell'erosione della base imponibile mediante il **profit shifting** (cd. "BEPS"), alla mancanza di trasparenza e alle misure fiscali dannose, mediante la promozione di norme di *good governance* in materia fiscale con i Paesi terzi²⁰;
- istituzione di uno **Statuto europeo del contribuente**: per migliorare la *compliance* fiscale, la Commissione europea valuterà le *best practices* amministrative degli Stati membri, al fine di redigere un codice del contribuente che:
 - introduca disposizioni volte a rafforzare la cooperazione, la fiducia e l'affidabilità tra Amministrazioni fiscali e contribuenti;
 - garantisca maggiore trasparenza su diritti e obblighi dei contribuenti²¹.

5. Brevi considerazioni conclusive

La lotta all'evasione e alla frode fiscale, così come

la loro intenzione di introdurre una misura di deroga alla legislazione comunitaria sulla base del *Quick Reaction Mechanism*, illustrando in dettaglio le circostanze che giustificano il ricorso a tale sistema. La Commissione si pronuncia generalmente entro un mese dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie. Per ulteriori approfondimenti cfr. Mattia S., Alagna C., "Lotta alle frodi fiscali, la proposta di modifica della direttiva n. 112/2006", in *Quotidiano Ipsosa*, 2 agosto 2012.

²⁰ Il 12 febbraio 2013, l'OCSE ha pubblicato il Rapporto *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* il quale identifica i principi-chiave della tassazione delle attività transfrontaliere e le opportunità di erosione della base imponibile mediante il *profit shifting*. Per ulteriori approfondimenti sul

il contrasto al fenomeno dell'erosione della base imponibile per effetto dell'implementazione degli schemi di pianificazione fiscale aggressiva, sono di precipua attualità nel contesto comunitario, internazionale e nazionale.

La presidenza italiana dell'UE non può non dare un ulteriore, significativo contributo agli sforzi da più parti effettuati per il miglioramento della trasparenza in materia fiscale, dello scambio di informazioni e della cooperazione amministrativa tra Stati.

Sono questi, infatti, gli strumenti che consentono di combattere più efficacemente i suindicati fenomeni.

Inoltre, tenuto conto dei limiti e delle difficoltà sperimentate dall'EU, nel corso degli ultimi anni, nella gestione degli **squilibri macro-economici** della zona Euro, non può non essere accolta con favore l'attività della presidenza italiana dell'UE a garanzia della **crescita economica** e della **stabilità finanziaria** in tutto il territorio comunitario.

Queste ultime richiederebbero, in particolare, **coordinate riforme strutturali** e un'**adeguata politica di governance monetaria**.

Rapporto BEPS, cfr. Valente P., "Aggressive Tax Planning. Profili elusivi delle transazioni finanziarie", in *il fisco*, n. 22/2013; Valente P., "Tax planning aggressivo. Il Rapporto OCSE «Addressing Base Erosion and Profit Shifting»", in *il fisco*, n. 12/2013; Valente P., "L'erosione della base imponibile e il profit shifting", in *Quotidiano Ipsosa*, 18 febbraio 2013; Valente P., Alagna C., "Attenzione dell'OCSE puntata sulla «pianificazione fiscale aggressiva»", in *Editoriale Eutekne*, 15 febbraio 2013.

²¹ Per approfondimenti cfr. Valente P., Hayes I., Barmiento D., "Model Taxpayer Charter. Statuto dei Diritti e dei Doveri del Contribuente, Cooperazione con il Fisco tra Tax Governance e Tax Compliance", in *il fisco*, n. 36/2013.