



## POLITICA FISCALE GENERALE

La potestà tributaria rientra nelle competenze degli Stati membri, mentre l'Unione europea (UE) dispone solo di competenze limitate in materia. Poiché la politica fiscale dell'UE è finalizzata al corretto funzionamento del mercato unico, l'armonizzazione delle imposte indirette ha preceduto quella delle imposte dirette. La lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali dannose è divenuta di recente una priorità strategica. Le misure fiscali devono essere adottate all'unanimità dagli Stati membri. Il Parlamento europeo ha poteri consultivi in materia fiscale, salvo per le questioni di bilancio, per le quali agisce in qualità di colegislatore.

### BASE GIURIDICA

Il capo relativo alle disposizioni fiscali (articoli da 110 a 113) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ([TFUE](#)), che riguarda l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette; il capo relativo al ravvicinamento delle legislazioni (articoli da 114 a 118 TFUE), che contempla le imposte che hanno un effetto indiretto sull'instaurazione del mercato interno e contiene disposizioni fiscali non soggette alla procedura legislativa ordinaria; altre disposizioni in materia di politica fiscale, con riferimento alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (articoli da 46 a 66 TFUE), all'ambiente (articoli 191 e 192 TFUE) e alla concorrenza (articoli da 107 a 109 TFUE).

È possibile instaurare cooperazioni rafforzate (articoli da 326 a 334 TFUE) in relazione a questioni fiscali. Per quanto attiene all'adozione di atti, le disposizioni fiscali dell'Unione si caratterizzano principalmente per il fatto che il Consiglio decide all'unanimità su una proposta della Commissione dopo aver consultato il Parlamento. Le disposizioni adottate in materia fiscale comprendono direttive che ravvicinano le disposizioni nazionali nonché decisioni del Consiglio. Fermamente convinta del fatto che il mantenimento dell'unanimità quale requisito per tutte le decisioni in materia fiscale ostacoli il raggiungimento del livello di coordinamento fiscale necessario all'Europa, la Commissione ha presentato proposte per un passaggio alla [votazione a maggioranza qualificata](#) in alcuni ambiti fiscali. Gli Stati membri hanno tuttavia respinto tali proposte.

Sono imposte dirette quelle sul reddito, sul patrimonio e sul capitale, siano esse destinate a persone fisiche o società. L'imposta sul reddito delle persone fisiche non è contemplata in quanto tale dalle disposizioni europee (l'attività dell'Unione in questo campo si basa piuttosto sulla giurisprudenza della Corte di giustizia



dell'Unione europea). L'azione dell'UE per quanto concerne l'imposta sulle società risulta più elaborata benché si focalizzi soltanto sulle misure connesse ai principi del mercato unico. Le imposte indirette sono imposte che non colpiscono il reddito o gli immobili. Tra queste figurano l'imposta sul valore aggiunto (IVA), le imposte di consumo, i prelievi all'importazione, le imposte energetiche e altre imposte ambientali. Poiché l'elaborazione di disposizioni fiscali a livello di Unione è finalizzata al corretto funzionamento del mercato unico, in una fase iniziale si è proceduto all'armonizzazione delle imposte indirette in maniera più approfondita rispetto a quanto fatto per le imposte dirette.

## OBIETTIVI

La strategia di politica fiscale dell'UE è illustrata nella comunicazione della Commissione dal titolo «[La politica fiscale dell'Unione europea — Priorità per gli anni a venire](#)». Il potere di introdurre imposte nonché di rimuoverle o adeguarle resta nelle mani degli Stati membri. A condizione che rispetti le norme dell'UE, ciascuno Stato membro è libero di scegliere il regime fiscale che ritiene più appropriato. In tale quadro, le priorità fondamentali della politica fiscale dell'Unione sono l'eliminazione degli ostacoli fiscali all'attività economica transfrontaliera, la lotta contro la concorrenza fiscale dannosa e l'evasione fiscale e la promozione di una maggiore cooperazione tra le amministrazioni fiscali nel garantire i controlli e la lotta alle frodi. Un maggiore coordinamento a livello di politica tributaria garantirebbe il sostegno delle politiche fiscali degli Stati membri ai più ampi obiettivi strategici dell'UE quali definiti nella [strategia Europa 2020](#) per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e nell'[atto per il mercato unico](#).

## INIZIATIVE E PROGRESSI

La [relazione annuale di attività della Commissione in materia fiscale](#) illustra i risultati dell'Unione nel settore e le questioni fiscali ancora da affrontare. Alla luce delle rivelazioni della stampa circa la portata del fenomeno, la lotta contro la frode fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva è una priorità strategica dell'attuale legislatura (2014-2019). Nel frattempo proseguono i lavori concernenti la riforma del quadro in materia di imposizione fiscale per le imprese al fine di rendere la tassazione delle imprese nell'UE più equa e meglio adattata a un'economia digitale moderna nel mercato interno; la definizione di un regime dell'IVA definitivo è inoltre emersa quale ulteriore priorità strategica. Di seguito sono elencate alcune delle principali iniziative.

Il [pacchetto sulla trasparenza fiscale](#) (18 marzo 2015) mira a migliorare la trasparenza e la cooperazione tra gli Stati membri per quanto concerne le decisioni anticipate in materia fiscale (tax ruling) transfrontaliere abrogando la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio, al fine di semplificare la legislazione sullo scambio automatico di informazioni, valutando ulteriori potenziali iniziative in materia di trasparenza, congiuntamente alla rendicontazione paese per paese per le multinazionali, rivedendo il codice di condotta in materia di tassazione delle imprese per renderlo più funzionale ed efficace, quantificando con più esattezza il divario fiscale (che non può essere



imputato esclusivamente all'elusione e all'evasione fiscale) e assumendo il ruolo di precursore nella promozione di una maggiore trasparenza fiscale a livello mondiale.

Il [piano d'azione sulla tassazione delle imprese](#) (17 giugno 2015) definisce una serie di iniziative volte a contrastare l'elusione fiscale, assicurare entrate sostenibili e migliorare il contesto imprenditoriale nel mercato unico. Il piano d'azione presenta quattro obiettivi guida: a) ristabilire il legame tra tassazione e localizzazione geografica dell'attività economica; b) garantire che gli Stati membri siano in grado di determinare correttamente il valore dell'attività societaria nella loro giurisdizione; c) creare un contesto competitivo e favorevole alla crescita nell'UE in materia di imposizione fiscale per le imprese; d) proteggere il mercato unico e garantire un approccio forte dell'UE in rapporto alle questioni esterne legate all'imposizione fiscale delle imprese, incluse misure per l'attuazione delle azioni dell'OCSE in materia di [erosione della base imponibile e trasferimento degli utili](#) (BEPS), affrontare la questione delle giurisdizioni fiscali non cooperative e incrementare la trasparenza fiscale. Nell'ottobre 2016 la Commissione ha proposto il rilancio della [base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società](#) (CCCTB).

Il [pacchetto anti-elusione](#) (28 gennaio 2016) propone misure concrete per prevenire la pianificazione fiscale aggressiva, rafforzare la trasparenza fiscale e creare condizioni di parità per tutte le imprese dell'UE. Il pacchetto include tre pilastri: a) garantire un'imposizione effettiva nell'UE (mediante la direttiva anti-elusione e la raccomandazione sulle convenzioni in materia fiscale); b) incrementare la trasparenza fiscale (attraverso una revisione della direttiva relativa allo scambio automatico di informazioni); c) assicurare condizioni di parità (comunicazione relativa a una strategia esterna per un'imposizione effettiva e a una lista nera dei paradisi fiscali).

Il [piano d'azione sull'IVA](#) (7 aprile 2016) include a) principi per un futuro sistema IVA comune europeo; b) misure per la lotta alle frodi in materia di IVA; c) un aggiornamento del quadro per la determinazione delle aliquote IVA; d) piani per semplificare e modernizzare le norme in materia di IVA per il commercio elettronico; e) un pacchetto sull'IVA per le PMI.

Il [pacchetto sul mercato unico digitale in materia di IVA](#) (1° dicembre 2016) mira a modernizzare l'IVA per il commercio elettronico transfrontaliero. Tale pacchetto è inteso a ridurre i costi di conformità in materia di IVA sostenuti dalle imprese nelle vendite transfrontaliere, facilitare il commercio a livello transfrontaliero e garantire una concorrenza leale per le imprese dell'UE, combattere le frodi ai danni dell'IVA e affrontare la questione specifica dei libri elettronici, che attualmente non beneficiano di aliquote ridotte. Un importante obiettivo del pacchetto (o dei pacchetti) sulla riforma dell'IVA è porre fine alla famosa «frode carosello». Le nuove norme in materia di IVA dovrebbero essere più semplici e più coerenti e dovrebbero introdurre un nuovo e definitivo spazio unico europeo dell'IVA. In breve, il nuovo sistema dell'IVA è concepito per essere più resistente alle frodi e maggiormente in linea con l'economia digitale e mobile odierna.

Le iniziative in materia di [equità fiscale nell'economia digitale](#) (21 marzo 2018) mirano a garantire un sistema di imposizione fiscale equo ed efficace che sia adatto all'ambiente digitale, a ricorrere a proposte legislative per sfruttare appieno la presenza digitale



adeguando la definizione di «stabile organizzazione» e a introdurre una definizione di «sostanza economica minima». La proposta della Commissione fornirà inoltre un contributo al lavoro svolto in materia sul piano internazionale, segnatamente dal G20 e dall'OCSE.

A decorrere dal 1° gennaio 2018 sono entrate in vigore nuove norme che impongono agli Stati membri di consentire alle autorità fiscali di accedere ai dati raccolti nel quadro della legislazione antiriciclaggio. Le autorità fiscali nazionali avranno accesso diretto alle informazioni sui proprietari effettivi di imprese, fondi fiduciari e altre entità, nonché ai documenti relativi alla dovuta diligenza da parte delle imprese nei confronti dei clienti. Le nuove norme consentiranno alle suddette autorità di intervenire in maniera rapida ed efficiente laddove vi siano casi di evasione ed elusione fiscale nonché di contrastare le tipologie di strutture poste in evidenza nei «[Paradise Papers](#)».

Nel quadro del più ampio obiettivo di migliorare l'equità e l'efficienza dei sistemi fiscali dell'UE, la sfida particolare legata alle modalità di imposizione fiscale per la digitalizzazione è stata al centro di discussioni, sia a livello dell'UE che in ambito internazionale, anche nel quadro delle azioni BEPS dell'OCSE. In occasione del discorso sullo stato dell'Unione del 2017, il Presidente della Commissione Juncker ha annunciato la «proposta di norme UE che consentono la tassazione dei proventi dell'economia digitale generati dalle multinazionali», mentre nel dicembre 2017 il Consiglio ha adottato conclusioni sulla tassazione dell'economia digitale.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo ha complessivamente approvato le linee generali dei programmi della Commissione nel settore della fiscalità, evidenziando quale priorità strategica dell'attuale legislatura la lotta contro la frode/l'evasione fiscale e il riciclaggio di denaro. Le sue raccomandazioni si sono concentrate in particolare sul ruolo svolto da specifiche giurisdizioni fiscali e dagli istituti finanziari in materia di pianificazione fiscale aggressiva.

La risoluzione del Parlamento dal titolo «[Decisioni anticipate in materia fiscale \(tax ruling\) e altre misure analoghe per natura o effetto](#)» (25 novembre 2015) rappresenta il risultato del lavoro svolto dalla commissione speciale sulle decisioni anticipate in materia fiscale (tax ruling) ([TAXE 1](#)). Il testo richiama l'attenzione su un evidente paradosso: la libera concorrenza in materia fiscale e la mancanza di cooperazione tra gli Stati membri hanno portato a disgiunzioni tra il luogo dove viene creato valore e quello dove sono tassati gli utili, comportando l'erosione della base imponibile per l'imposta sulle società e perdite in termini di entrate. Nella sua risoluzione, il Parlamento ha chiesto:

- maggiore trasparenza, attraverso la condivisione sistematica delle informazioni fiscali e delle informazioni sui tax ruling e la presentazione di informazioni alla Commissione, nonché l'introduzione di relazioni pubbliche per paese a cura delle multinazionali sugli utili realizzati, le imposte versate e le sovvenzioni ricevute;
- la fine dei regimi preferenziali e delle asimmetrie tra i sistemi fiscali nazionali, unitamente a un accordo sulle modalità di valutazione delle transazioni all'interno



della stessa società (prezzi di trasferimento) e a una chiara definizione di «sostanza economica»;

- una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, avente carattere obbligatorio, quale risposta globale alle questioni inerenti alla base per l'imposta sulle società;
- un quadro per gli aiuti di Stato in materia fiscale e linee guida per definire prezzi di trasferimento adeguati; il recupero degli aiuti di Stato illegali quale efficace deterrente contro gli aiuti di Stato illegali in ambito fiscale;
- una riforma del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese al fine di accrescere la trasparenza, la rendicontabilità e la partecipazione sia del Parlamento europeo sia dei parlamenti nazionali;
- l'integrazione della lotta contro l'elusione fiscale nelle altre politiche e nelle pratiche commerciali delle imprese, in particolare le multinazionali, le banche, i prestatori di servizi finanziari e i consulenti fiscali;
- una migliore protezione degli informatori.

Nel quadro delle rivelazioni dei Panama Papers e dei Lux Leaks, che hanno reso evidente la necessità di potenziare la cooperazione e la trasparenza, non solo nell'UE ma a livello mondiale, il risultato delle attività della commissione speciale TAXE 1 doveva fungere da base per il lavoro della commissione speciale [TAXE 2](#). Per citare le conclusioni di quest'ultima, il Parlamento europeo, nella sua [risoluzione](#) del 6 luglio 2016:

- chiede che le sanzioni nei confronti delle giurisdizioni fiscali non cooperative figuranti su una lista nera dei paradisi fiscali siano applicate anche alle società, alle banche e alle imprese contabili e di diritto, con la possibilità di revocare le loro licenze commerciali;
- sottolinea le conseguenze negative dei patent box, che nella maggior parte dei casi sono utilizzati dalle multinazionali a fini di elusione fiscale;
- reitera le proposte relative a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e ai prezzi di trasferimento, che svolgono un ruolo importante nel trasferimento degli utili.

La risoluzione conclude affermando che le disposizioni relative agli aiuti di Stato non sempre sono state rispettate e chiede misure per porre rimedio a tale situazione.

La commissione d'inchiesta del Parlamento europeo incaricata di esaminare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale ([PANA](#)) si è basata sul lavoro in materia di imposizione fiscale che è stato al centro dell'attenzione nel corso dell'attuale legislatura, e non da ultimo sulle risoluzioni approvate dal Parlamento ed elaborate dalle commissioni speciali TAXE 1 e TAXE 2, come pure sulla risoluzione dal titolo «[Portare trasparenza, coordinamento e convergenza nelle politiche dell'Unione in materia di fiscalità delle imprese](#)», nella quale vengono individuate le sfide a livello normativo e di controllo in materia fiscale. La



[raccomandazione del Parlamento del 13 dicembre 2017](#), basata su una relazione della commissione PANA, sottolinea la necessità di:

- un'attuazione completa, un'effettiva applicazione e meccanismi di controllo efficaci, un rafforzamento degli strumenti giuridici e il conferimento di un ruolo di primo piano alla Commissione nella lotta globale all'elusione fiscale, all'evasione fiscale e al riciclaggio di denaro;
- una trasparenza maggiore ed effettiva, consolidamento delle informazioni standardizzate e dei contatti tra le autorità, creazione di registri e accesso agli stessi;
- sforzi concertati ai fini dell'adozione di un elenco efficace e credibile delle giurisdizioni non trasparenti;
- misure volte a garantire la conformità delle giurisdizioni fiscali, dei contribuenti e degli intermediari;
- azioni per prevenire l'elusione e l'evasione fiscale nonché l'occultamento dei titolari effettivi;
- un uso degli strumenti internazionali per esercitare leva (principio dell'elenco positivo) abbinato alla fornitura di sostegno ai paesi in via di sviluppo nella lotta contro l'elusione fiscale e il riciclaggio di denaro;
- strumenti di protezione degli informatori;
- una semplificazione del modo in cui l'UE opera nel quadro dell'adozione di disposizioni fiscali; e
- un rafforzamento dei diritti di inchiesta del Parlamento e un rapido seguito alle raccomandazioni.

Il 1° marzo 2018 il Parlamento ha istituito una commissione speciale sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale ([TAX3](#)). La commissione speciale TAX3 consoliderà il lavoro svolto dalle commissioni che l'hanno preceduta (TAXE 1, TAXE 2 e PANA) e indagherà su questioni fondamentali quali la tassazione digitale, i programmi nazionali riguardanti la cittadinanza e le frodi in materia di IVA.

Dario Paternoster  
10/2018

