

def., ha adottato un piano d'azione volto a rafforzare la lotta con l'evasione e l'elusione fiscale [COM (2012) 722 def.], nonché due raccomandazioni in materia, rispettivamente, di c.d. "*Aggressive Tax Planning*" [C(2012) 8806 def.] e "Misure intese ad incoraggiare i paesi terzi ad applicare standard minimi di buon governo in materia fiscale" [C(2012) 8805 def.]. A seguito di tale iniziativa, prenderà il via in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio l'esame delle relative problematiche in vista dell'individuazione delle susseguenti iniziative da intraprendere e sulle quali sarà verosimilmente chiamato a pronunciarsi, nel corso del 2013, l'Ecofin. Tali attività riceveranno la massima attenzione da parte dell'Italia, che sarà impegnata ad assicurare l'efficacia delle soluzioni proposte e il necessario coordinamento con le altre iniziative europee che abbiano ad oggetto materie affini o complementari.

### 13.1.2 Fiscalità indiretta

Come si è ricordato, il 6 dicembre 2011 la Commissione ha presentato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sul futuro dell'IVA, intitolata "Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico". Il documento (c.d. **Libro bianco sul futuro dell'IVA**) costituisce il seguito del Libro verde pubblicato dall'Esecutivo europeo nel dicembre 2010<sup>7</sup>, con il quale è stato avviato un riesame complessivo del sistema dell'imposta sul valore aggiunto a quarant'anni dalla sua introduzione nell'Unione europea.

L'Italia ha espresso un generale apprezzamento per il programma di azione delineato nel Libro bianco<sup>8</sup>, le cui misure sono in larga misura coerenti con esigenze e interessi nazionali. La maggiore spinta alla semplificazione è, infatti, una richiesta costante degli operatori nazionali, mentre il miglioramento dell'efficienza dell'imposta corrisponde ai principi e criteri direttivi contenuti nel disegno di delega fiscale e previdenziale, così come il recupero del gettito IVA rappresenta una priorità. L'Italia ha tenuto finora anche una posizione favorevole al mantenimento del sistema di tassazione all'origine, ritenuto più funzionale al mercato interno e semplice per gli operatori. Inoltre, tenuto anche conto delle esigenze di consolidamento fiscale, sarebbe opportuno andare verso un allargamento della base imponibile IVA attraverso l'eliminazione per tutti gli Stati membri di talune agevolazioni: esenzioni, aliquote ridotte e deroghe.

Si ricorda, inoltre, che anche la VI Commissione della Camera dei deputati ha a suo tempo espresso parere favorevole sul Libro verde sul futuro dell'IVA, fornendo altresì atti d'indirizzo al Governo. Dal canto suo, la XIV Commissione politiche dell'Unione europea si è espressa positivamente sul punto della sussidiarietà e proporzionalità.

Nel maggio del 2012, sulla base dei dibattiti di orientamento svoltisi in seno al Gruppo questioni fiscali del Consiglio, il Consiglio Ecofin del 15

<sup>7</sup> COM (2010)695 del 1° dicembre 2010.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale europeo sul futuro dell'IVA – verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico (Libro bianco dell'IVA – COM (2011) 851 del 6 dicembre 2011)

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

maggio 2012 ha fissato le priorità per i lavori futuri basati sul Libro bianco:

- sistema IVA più semplice: semplificazione dell'attuale imposta e attuazione del "mini sportello unico" a partire dal 2015 quale azione prioritaria;
- sistema IVA più efficiente: riesame delle attuali norme IVA sul settore pubblico e chiarimento delle regole sulle organizzazioni non-profit;
- sistema IVA più robusto e a prova di frode: incremento della sicurezza del sistema IVA tenendo conto anche dei nuovi sviluppi tecnologici;
- sistema IVA adattato al mercato unico.

Proprio in quel contesto, peraltro, oltre ad auspicare un uso limitato delle aliquote ridotte, la Commissione ha annunciato la presentazione della sua proposta per la creazione di una dichiarazione IVA standardizzata e della proposta di meccanismo di reazione rapida contro la frode standardizzata. Ad esse si aggiungono poi altre iniziative legislative previste dal Libro bianco e che riguardano il collegamento del sistema IVA con l'eventuale introduzione di una nuova risorsa propria IVA, la verifica delle disposizioni della direttiva IVA obsolete (piccole imprese e IVA di gruppo), la revisione delle norme sul diritto a detrazione, e la garanzia di parità di trattamento tra fornitori UE e extra-UE (es. piccole spedizioni, vendite via intranet). Nel 2014, poi, la Commissione dovrebbe presentare una proposta legislativa relativa al regime definitivo di tassazione degli scambi intra-UE. Come indicato, la Commissione ha annunciato nuovi lavori necessari all'implementazione del mini sportello unico nel 2015, ha già presentato la proposta per l'introduzione di un meccanismo di reazione rapida alla frode, ha iniziato le valutazioni di fattibilità di una dichiarazione coinvolgendo gli Stati membri con un questionario e un primo seminario tenutosi nel mese di ottobre 2012.

L'esame da parte del Consiglio di alcune di queste proposte si avrà nel corso del 2013, mentre altre sono probabilmente destinate ad entrare nel vivo del negoziato nella seconda metà del 2014, semestre di Presidenza italiana del Consiglio UE.

Tra quelle in dirittura d'arrivo all'inizio del 2013, vi è la proposta di una **direttiva di modifica della direttiva 2006/112/CE, relativa all'introduzione nel sistema comune d'imposta sul valore aggiunto di un meccanismo di reazione rapida (MRR)** contro le frodi in materia di IVA. L'obiettivo della proposta, quale già annunciato nel Libro verde e nel Libro bianco sul futuro dell'IVA, è quello di arrivare alla definizione di strumento efficiente per combattere le recenti forme di frode fiscale, improvvisa e massiccia, utilizzando strumenti elettronici che facilitino scambi rapidi e contrastino gli illeciti su vasta scala. Inoltre, il miglioramento della riscossione dell'imposta potrebbe contribuire ad aumentare le entrate pubbliche, nell'ottica di un risanamento dei bilanci pubblici.

In effetti, attualmente i fenomeni di frode in ambito IVA sono per lo più contrastati attraverso la richiesta da parte degli Stati membri di deroghe

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

individuali sulla base all'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto. Tale procedimento, richiedendo un positivo riscontro da parte della Commissione, la quale presenta la proposta di deroga, e l'approvazione unanime del Consiglio, può essere fonte di complessità e ritardi che conducono a perdite finanziarie consistenti e mal si concilia con la rapidità con cui i fenomeni di frode emergono.

Con le modifiche proposte gli Stati membri potranno adottare misure immediate, grazie ad una procedura semplificata e ad una tipizzazione di tali misure. Ciò consentirà di operare in larga misura sulla base di testi prestabiliti, in modo da ridurre i tempi di trattazione delle cause e delle traduzioni. La proposta, tuttavia, fa esplicito riferimento, quale misura antifrode, al cosiddetto meccanismo di inversione contabile, riconoscendole un ruolo prioritario tra le misure antifrode. A questo riguardo l'Italia ha posto una riserva d'esame, evidenziando la sua contrarietà ad un collegamento preferenziale del meccanismo di reazione rapida (MRR) con lo strumento dell'inversione contabile, chiedendo che a tale strumento siano affiancati tutti gli altri mezzi di lotta antifrode, in primis la limitazione del diritto a detrazione o che, comunque, si chiarisca per mezzo di una dichiarazione a verbale che la Commissione non modificherà i parametri utilizzati per la valutazione delle richieste di deroga nonché quali siano gli eventi che possano definirsi "frode ingente ed improvvisa".

Tra le proposte legislative in materia di fiscalità indiretta in discussione nel 2013, un sicuro rilievo va riconosciuto alla già ricordata **proposta di direttiva concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie e recante modifica della direttiva 2008/7/CE**. Si tratta, com'è noto, di un'imposta che si applicherebbe a tutte le transazioni di strumenti finanziari tra enti finanziari per le quali almeno una controparte della transazione sia stabilita all'interno dell'UE. Lo scambio di azioni e obbligazioni sarebbe tassato con un'aliquota dello 0,1%, mentre per i derivati l'aliquota sarebbe dello 0,01%. Sono escluse le transazioni con la BCE e le banche centrali nazionali, con gli EFSF e le organizzazioni internazionali riconosciute dagli Stati membri. Sono altresì esclusi i titoli di Stato collocati nel mercato primario.

L'imposta realizza una nuova forma di gettito a carico del settore finanziario volta a migliorare il mercato interno (prevenire la frammentazione dovuta all'applicazione di diverse tipologie di imposte nazionali di questo tipo) e a disincentivare le transazioni a carattere speculativo. La proposta mira altresì alla creazione di una nuova risorsa propria per il finanziamento del bilancio dell'Unione.

La Commissione ne ha proposto l'entrata in vigore il 1° gennaio 2014 e ha auspicato una tassazione delle transazioni finanziarie il più possibile armonizzata su scala globale per ridurre i rischi di una delocalizzazione fuori l'UE e per una maggiore stabilità dei mercati finanziari internazionali. Nel 2012 si sono tenute sul tema sei riunioni del Gruppo questioni fiscali, anche su sollecitazione di un gruppo di nove Stati membri, tra cui l'Italia, che chiedeva un'accelerazione dei negoziati, a fronte della netta opposizione, tra gli altri Stati membri, del Regno Unito. Come si è anticipato, nel corso della riunione Ecofin del 22 giugno u.s. il

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

Consiglio ha preso formalmente atto dell'impossibilità di raggiungere in tempi brevi un accordo unanime sulla proposta, e il successivo 9 ottobre ha preso atto della volontà di undici Stati membri (Italia, Francia, Germania, Spagna, Austria, Belgio, Portogallo, Grecia, Slovenia, Slovacchia, Estonia) di procedere ad una cooperazione rafforzata.

L'Italia, pur avendo sin dall'inizio espresso apertura e interesse per l'iniziativa nella condivisione degli obiettivi della proposta della Commissione, avrebbe preferito l'adozione dell'imposta in un contesto più ampio. La decisione di aderire, seguita ad un'approfondita e meditata riflessione sollecitata anche da innumerevoli interrogazioni parlamentari, è stata presa anche con l'auspicio di creare i presupposti per una più ampia partecipazione all'iniziativa di altri Stati membri.

Il 12 dicembre 2012 il Parlamento europeo ha dato il suo consenso all'adozione da parte del Consiglio della proposta di decisione che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie. Ottenuto l'assenso del Parlamento europeo, il Consiglio potrà legittimamente adottare, a maggioranza qualificata, la proposta di autorizzazione alla cooperazione rafforzata. L'argomento sarà in discussione nella riunione Ecofin del 22 gennaio 2013. Ad essa seguirà la presentazione da parte della Commissione di una proposta di implementazione della cooperazione rafforzata.

Quanto invece alla **proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia**, la stessa è oggetto di negoziato ormai dal 2011. Per quanto riguarda gli schieramenti in Consiglio, Francia, Belgio, Slovenia e paesi scandinavi, cui si sono uniti Spagna e Repubblica Ceca, si sono dichiarati a favore della proposta; mentre Regno Unito, Germania e Polonia hanno espresso un giudizio negativo. Dal canto suo l'Italia, senza manifestare un'opposizione radicale, ha formulato numerose riserve, in particolare, in merito alla rigidità del nuovo calcolo della tassazione basato esclusivamente sulla componente CO<sub>2</sub> ed energetica dei prodotti e al meccanismo di concatenazione delle aliquote, nonché all'abolizione di alcune agevolazioni (in considerazione delle ulteriori componenti ambientali, di salute e benessere previste dal disegno di legge delega fiscale nazionale).

Nel corso del secondo semestre 2012 la Presidenza cipriota, basandosi sugli esiti del Consiglio Ecofin del 22 giugno 2012 e sulle varie posizioni delle delegazioni, ha presentato un testo di compromesso stralciando alcuni punti cardine della proposta iniziale della Commissione, in particolare, relativamente alla componente dualistica obbligatoria della struttura dell'accisa, potere calorifico e emissioni di CO<sub>2</sub>, e alla c.d. concatenazione delle aliquote, che di fatto limitavano fortemente la sovranità fiscale degli Stati membri. Tali modifiche, accettabili per la delegazione italiana, non escludono le riserve espresse sugli effetti dell'innalzamento delle aliquote per taluni prodotti di interesse nazionale.

Il 4 dicembre 2012, il Consiglio Ecofin ha inoltre approvato un rapporto redatto dalla Presidenza cipriota condiviso, dal Gruppo questioni fiscali del 22 novembre 2012, sullo stato di avanzamento delle negoziazioni presentando al contempo delle proposte per futuri lavori, invitando la futura Presidenza irlandese entrante a proseguire i lavori nel 2013 ripartendo dall'ultimo testo di compromesso del 12 novembre 2012.

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

Meno avanzato è, allo stato, l'esame da parte del Consiglio della **proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda il trattamento dei "buoni" ("vouchers")**.

Allo stato attuale non esistono disposizioni relative all'imposta sul valore aggiunto specificamente riguardanti le transazioni che prevedono l'uso dei voucher. Tuttavia, tali strumenti vengono utilizzati in maniera sempre più frequente nell'ambito di operazioni di acquisto di beni e servizi e possono avere un impatto sulla natura imponibile dell'operazione corrispondente. A causa della mancanza di norme comuni, le modalità di tassazione nei vari Stati membri si sono evolute in modo non coordinato e possono comportare, in pratica, la doppia imposizione o la non imposizione.

La proposta, presentata a maggio 2012, opera una distinzione tra buoni monouso, soggetti ad imposta al momento dell'emissione, e buoni multiuso, tassati invece al momento del riscatto. Per operare questa distinzione occorre stabilire se le informazioni necessarie per la tassazione siano o meno disponibili al momento dell'emissione del buono. E' inoltre fornita una definizione di buono sconto.

Nel corso delle prime discussioni è emerso un approccio favorevole nei confronti della proposta da parte della maggioranza delle delegazioni, compresa quella italiana. Alcuni Stati membri hanno tuttavia espresso perplessità in relazione ad alcuni punti critici della proposta quali la definizione di buono, il concetto di unicità dell'operazione, la distinzione con i servizi di pagamento e l'utilizzo del criterio del valore nominale per i servizi di distribuzione.

La Commissione auspica l'approvazione della proposta entro il 2013, ciò consentirebbe alla stessa di entrare in vigore contestualmente al regolamento che estende l'operatività del regime speciale del mini sportello unico per i servizi di tele radiodiffusione ed elettronici, resi a persone che non sono soggetti passivi. La delegazione italiana, anche alla luce della consultazione pubblica lanciata dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, valuta con favore la proposta di direttiva, che consentirà di colmare una lacuna nel meccanismo di applicazione dell'IVA, pur essendo necessario approfondire il possibile impatto su settori nazionali che presentano specifiche particolarità.

Venendo ora alla **proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi**, la stessa è stata finora oggetto di discussioni non facili in seno al Consiglio. La proposta prevede l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile in relazione alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi per i quali si è verificato il rischio di frode. L'elenco dei beni e dei servizi considerati comprendeva:

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

- telefoni cellulari, concepiti come dispositivi fabbricati o adattati per essere connessi a una rete munita di licenza e funzionanti a frequenze specifiche, con o senza altro utilizzo;
- dispositivi a circuito integrato quali microprocessori e unità centrali di elaborazione prima della loro installazione in prodotti destinati al consumatore finale;
- profumi;
- metalli preziosi quando non sono coperti dai regimi speciali applicabili ai beni d'occasione e agli oggetti d'arte, d'antiquariato o da collezione o dal regime speciale per l'oro da investimento;
- autorizzazione ad emettere quote di emissioni di gas a effetto serra trasferibili, e altre unità di quote di emissioni che possono essere utilizzate dai gestori per conformarsi alla normativa dell'Unione europea .

Il difficile negoziato, in cui in particolare la delegazione francese e italiana si sono opposte a un'estensione facoltativa dell'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile, ha portato all'adozione dello stralcio della proposta relativa alle quote di emissione CO<sub>2</sub> (direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2012, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi). Nel corso del secondo semestre 2012, un certo numero di Stati membri si sono espressi a favore di una ripresa dei negoziati per la parte non adottata, mentre altri hanno sollevato talune perplessità al riguardo. In particolare, tra questi ultimi l'Italia e il Belgio hanno espresso contrarietà ad una diffusione dell'inversione contabile, invitando a ricorrere ai sistemi di lotta alla frode convenzionali, quali il miglioramento della cooperazione amministrativa, e a concentrarsi sulla proposta di meccanismo di reazione rapida alla frode presentata il 29 luglio 2012. In ogni caso, una maggioranza degli Stati si è dichiarata disponibile al proseguimento della discussione. Nella prospettiva indicata occorre porre particolare attenzione al rischio di un ampliamento dei casi di applicazione dell'inversione contabile che altera il sistema dell'imposta sul valore aggiunto, basato sul pagamento frazionato del tributo, e che incide sul gettito in termini di cassa.

Va peraltro ricordato che nel quadro dell'esame del Libro verde sul futuro dell'IVA, la VI Commissione della Camera dei deputati ha invitato il Governo ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell'Unione europea affinché si valuti la possibilità di estendere il meccanismo dell'inversione contabile (c.d. "*reverse charge*"), nel quale gli obblighi di assolvimento dell'imposta ricadono sul cessionario e non sul cedente, a tutti i settori ad alto valore aggiunto e ad alto rischio di frode, al fine di eliminare una delle circostanze che maggiormente aumenta il rischio di evasione, costituita dal trasferimento di somme di denaro a titolo di IVA in tutti i passaggi intermedi; a tale riguardo, viene inoltre espressamente segnalato come la direttiva 2010/23/UE sia orientata in tale direzione, consentendo agli Stati membri di applicare, sia pure per un periodo limitato di tempo, il meccanismo dell'inversione contabile alle operazioni

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

che comportano cessioni di beni o prestazioni di servizi imponibili effettuate nell'ambito del sistema per lo scambio di emissioni di gas a effetto serra, appunto al fine di combattere in tale settore le frodi IVA.

Il 13 gennaio 2012 la Commissione ha presentato una **proposta di regolamento del Consiglio sul regime IVA applicabile ai servizi telecomunicazione, teleradiodiffusione o servizi elettronici**, proposta che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda i regimi speciali applicabili ai soggetti passivi non stabiliti che forniscono servizi di telecomunicazione, servizi di teleradiodiffusione o servizi elettronici a persone che non sono soggetti passivi.

Il regolamento 282/2011, dedica gran parte delle sue disposizioni alla adozione della direttiva 2008/8/ CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008 che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il luogo delle prestazioni di servizi. L'articolo 5 della direttiva 2008/8/CE contempla modifiche relative ai regimi applicabili alle prestazioni di servizi di telecomunicazione, servizi di teleradiodiffusione e servizi elettronici a persone che non sono soggetti passivi da parte di fornitori che non sono stabiliti nello Stato membro di imposizione. Non prevedendo il regolamento 282/2011 alcuna misura di attuazione di tali disposizioni, prevedendone tuttavia l'entrata in vigore nel 2015, si è reso necessario adeguare detto regolamento al fine di stabilire norme vincolanti relative alla applicazione delle corrispondenti disposizioni della direttiva IVA. Il regolamento è stato adottato il 9 ottobre 2012 ed è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 20 ottobre, onde consentire alla Commissione e agli Stati membri di convenire le specifiche funzionali e tecniche dei sistemi informatici da realizzare per l'applicazione di tali regimi speciali.

Nell'ambito del mini sportello unico il prestatore utilizza un portale *web* nello Stato membro in cui è identificato per dichiarare l'IVA esigibile negli altri Stati membri sulle prestazioni di tali servizi a favore di consumatori privati. Per le imprese di paesi terzi che prestano servizi elettronici, è peraltro, già in vigore un regime IVA. Tuttavia con le modifiche proposte tale regime sarà esteso ai servizi di telecomunicazione e di teleradiodiffusione, e al contempo sarà introdotto per le imprese della Unione europea un secondo regime speciale che copre gli stessi tipi di servizi. Vi sarà un significativo ampliamento dell'ambito di applicazione dell'attuale mini sportello unico, e un numero molto superiore di soggetti passivi avrà la possibilità di avvalersi di uno dei regimi speciali. Tale modifica rappresenta una sfida importante per le amministrazioni fiscali e le imprese, che devono porre in atto prassi amministrative e sistemi informatici conformi ai futuri requisiti giuridici.

La Commissione ha annunciato la volontà di intervenire nuovamente sul regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011, con riferimento alle norme relative sul luogo di tassazione dei servizi. Infine, la prossima Presidenza irlandese del Consiglio sembra intenzionata a trattare con priorità le due **proposte di direttiva e regolamento del trattamento IVA dei servizi assicurativi e finanziari**, risalenti al 2007.

Le due proposte, che hanno l'obiettivo di chiarire e aggiornare le definizioni dei servizi che sono esenti dall'IVA, al fine di garantire un'interpretazione coerente nell'UE, sono state ampiamente discusse,

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

giungendo finalmente a un buon livello di compromesso su talune definizioni dei servizi esenti. Il Consiglio Ecofin ha in particolare preso atto dello stato dei lavori e approvato gli orientamenti sul prosieguo dei negoziati i quali dovranno tenere debitamente conto, da un lato, della necessità di garantire condizioni di parità tra operatori finanziari e tra Stati membri e di rafforzare la competitività generale del settore finanziario e assicurativo dell'Unione europea e, dall'altro, dell'incidenza di bilancio. Vi è quindi, ormai, un generale consenso per la prosecuzione dei lavori nell'intento di raggiungere un accordo in tempi brevi, senza attendere l'esito dei lavori sulla ITF e sulla strategia IVA.

### 13.1.3 Cooperazione amministrativa in materia fiscale

Con riguardo alla cooperazione amministrativa in materia di fiscalità diretta e indiretta, si segnalano i lavori presso i tavoli del Consiglio e della Commissione, presso cui l'amministrazione fiscale italiana partecipa con propri rappresentanti, in ordine alla possibile approvazione di un regolamento che stabilirà un nuovo **Programma di azione nel settore della fiscalità per gli anni 2014-2020 (Fiscalis 2020)**. Tale regolamento di cooperazione e formazione "FISCUS" tra Stati membri candidati e osservatori e Commissione, abrogherà la vigente decisione CE n. 1482 dell'11 dicembre 2007 che terminerà di produrre i suoi effetti il 31 marzo del 2013.

Il Programma è aperto alla partecipazione attiva dei paesi candidati e di esperti del mondo delle imprese, delle organizzazioni internazionali, di Stati terzi. Esso mira a promuovere lo sviluppo della amministrazione digitale ("*e-administration*"), rafforzando l'automazione informatica e le attività di formazione. Accanto a tale finalità generale, poi, il Programma si propone obiettivi specifici che si riferiscono a diversi settori di tassazione - IVA, accise, imposte dirette, imposte sui premi assicurativi, lotta alle frodi fiscali, sviluppo dell'attività di analisi del rischio, riduzione dei gravami amministrativi per i contribuenti, potenziamento di sistemi informatici europei per un più efficiente scambio tra Stati membri di dati fiscali su contribuenti che svolgono attività economica intracomunitaria.

Il Programma prevede una serie di iniziative utili al raggiungimento degli obiettivi, quali:

- sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni;
- controlli multilaterali;
- seminari e gruppi di progetto;
- visite di lavoro;
- attività di formazione.

Nel corso del 2013 saranno definite presso il tavolo della Commissione le modalità di applicazione del regolamento UE 389/2012 del Consiglio del 2 maggio 2012 relativo alla **cooperazione amministrativa in materia di accise**, che abroga l'attuale regolamento 2073/2004/CE, attraverso l'emanazione di due distinti atti legislativi di esecuzione (regolamenti della Commissione). Il nuovo regolamento UE 389/2012 di cooperazione nel settore ha trovato applicazione dal 1° luglio 2012.

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

Sempre presso il tavolo della Commissione, continuerà ad essere data particolare attenzione alla definizione delle modalità dello **scambio automatico obbligatorio di informazioni delle categorie di reddito e capitale** indicate, di cui all'articolo 8, della direttiva 2011/16/UE del Consiglio del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga l'attuale direttiva 77/799/CEE.

#### 13.1.4 Cooperazione amministrativa in materia di dogane

Di grande interesse per l'Italia è l'attività, in materia di dogane, diretta a rafforzare la lotta all'evasione fiscale. In questa direzione, costituiscono obiettivi importanti, da un lato, la semplificazione degli adempimenti, anche attraverso la realizzazione di interventi di innovazione organizzativa, procedurale e tecnologica, e, dall'altro lato, la tutela della sicurezza, della regolarità, della fluidità e della correttezza degli scambi commerciali, onde assicurare, tra le altre cose, un adeguato livello di deterrenza ai traffici illeciti anche connessi al terrorismo ed alla criminalità internazionale ("safety and security").

Si segnalano a tal fine, in ambito europeo, le attività dirette alla predisposizione di una serie di atti normativi finalizzati a:

- favorire l'armonizzazione dei sistemi doganali e fiscali;
- promuovere un maggior orientamento al servizio delle aziende a sostegno dello sviluppo del sistema economico, e nel contempo iniziative volte ad assicurare un contesto favorevole alle imprese e a garantire un trattamento uniforme degli operatori economici, anche mediante l'introduzione di semplificazioni procedurali;
- prevenire le violazioni alle disposizioni a tutela della regolarità del mercato e a intensificare i controlli per accrescere la sicurezza delle istituzioni e dei cittadini anche sotto il profilo sociale;
- rafforzare ulteriormente la lotta all'evasione e all'elusione in materia di IVA e nel settore delle accise;
- potenziare il contrasto agli illeciti che provocano nocumento alla spesa pubblica nazionale ed europea;
- elevare la qualità dei controlli, in relazione alla Convenzione tra Agenzia e Ministro vigilante, curando la fase dello sdoganamento e dei controlli a posteriori, e attuando le attività di attuazione dello Sportello unico doganale con le amministrazioni nazionali coinvolte;
- rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di contrastare efficacemente e tempestivamente le frodi fiscali e i traffici illeciti, e di combattere l'evasione fiscale a tutela dell'erario nazionale ed europeo.

Nel 2013, i *dossier* più importanti da trattare saranno i seguenti.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

Esame e adozione della **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad istituire il Codice doganale dell'Unione europea – UCC**. La delegazione italiana sarà impegnata nella continuazione dei lavori di revisione del codice doganale modernizzato (regolamento 450/2008). L'obiettivo comune del tavolo di negoziato è pervenire alla definizione del testo entro i primi mesi del 2013 e consentirne la approvazione da parte del Parlamento europeo per il mese di aprile 2013, nella consapevolezza, tuttavia, che le questioni tecniche di maggior rilievo (omogeneità dei criteri di controllo; sdoganamento centralizzato; disciplina della temporanea custodia delle merci; trattamento degli operatori economici autorizzati), seppur già esaminate e discusse nel corso del 2012, richiederanno ulteriori approfondimenti e una migliore valutazione degli effetti che l'irrigidimento o la semplificazione delle procedure doganali possono avere sui traffici commerciali, sugli operatori economici e sulle amministrazioni coinvolte.

In particolare, fra le tematiche più critiche si segnalano:

- il nuovo istituto dello sdoganamento centralizzato, che prevede che merci presentate (fisicamente) alle dogane italiane possano formare oggetto di una dichiarazione doganale prodotta in altro Stato membro. Questo istituto che costituisce una grande semplificazione procedurale ed incontra il favore di molti Stati membri (in particolare quelli del Nord Europa), presuppone uno scambio di informazioni integrato fra gli uffici doganali dei diversi Stati membri, nonché un livello equivalente di analisi dei rischi e, quindi, di controlli su tutto il territorio doganale UE. A giudizio dell'Italia tale equivalenza potrà essere effettivamente assicurata, come già ampiamente dimostrato con l'esperienza della gestione dei rischi "*safety and security*", soltanto con l'entrata in funzione a regime di un sistema centralizzato a livello UE di gestione dei rischi e della sicurezza doganale;
- l'istituto della custodia temporanea delle merci che indica lo stato in cui si trovano le merci al momento del loro arrivo in uno Stato membro, prima ancora di essere vincolate ad un regime doganale o di ricevere altra destinazione doganale. Riguardo a questo istituto la delegazione italiana ritiene che sia necessario intervenire sul testo precedente (il regolamento 450/08) per specificare meglio il processo e chiarirne l'applicazione. Pur aderendo alla richiesta di molti Stati membri circa la scelta di lasciare la temporanea custodia come "*status*", piuttosto che come nuovo regime doganale, si intende, però, proporre che per essa siano individuate con nettezza: la garanzia da prestare da parte dei soggetti che richiedono l'autorizzazione alla gestione di un magazzino di temporanea custodia; le regole di movimentazione delle merci che assicurino livelli di controllo almeno pari a quelli garantiti dal sistema di gestione elettronica delle operazioni di transito - NCTS ("*New Computerised Transit System*"); la conservazione del limite temporale per la giacenza delle merci in temporanea custodia (come ora previsto dall'art. 49 del regolamento CEE 2913/1992); la presentazione della dichiarazione anche prima dell'arrivo in dogana della merce e la

Capitolo II – Gli orientamenti e le priorità nazionali in relazione alle politiche e agli atti dell'Unione

fissazione di un tempo massimo (es. ventiquattro ore) prima che le merci assumano lo status di temporanea custodia;

- i benefici per l'operatore economico autorizzato (AEO). La delegazione italiana, in linea con gli obiettivi del regolamento CE 648/2005, tenderà di dare maggior evidenza alle semplificazioni previste per gli operatori affidabili, ad esempio attraverso un accesso agevolato alle procedure doganali, evitando obblighi burocratici e, in generale, beneficiando in modo automatico di agevolazioni doganali.

Revisione del regolamento n. 1150/2000, recante applicazione della decisione 2007/436/CE/Euratom, relativa al **sistema delle risorse proprie delle comunità, per un diverso computo degli interessi per il ritardato versamento delle risorse proprie al bilancio dell'Unione**. L'Italia ha posto in rilievo da tempo e rappresentato all'interno del "Gruppo risorse proprie" del Consiglio, la questione del meccanismo contabile individuato dall'art. 11 del regolamento CE n. 1150/2000, dal quale consegue un onere finanziario molto penalizzante per l'Erario nazionale. I lavori di riforma di questo regolamento, che dovrebbero concludersi nel 2013, possono costituire un'occasione per discutere della questione. Pertanto, si interverrà nelle sedi opportune perché tale questione sia inclusa nelle agende delle Presidenze del Consiglio UE del 2013. Analoghe iniziative verranno intraprese per coinvolgere in tal senso la Grecia, chiamata a presiedere il Consiglio nel primo semestre del 2014. In ogni caso, laddove ve ne fosse la necessità, il tema costituirà un punto focale della Presidenza italiana del secondo semestre del 2014.

A quest'ultimo proposito, nel 2013 si procederà alla definizione dei temi che potranno entrare a far parte dell'agenda della nostra Presidenza. Tra questi si segnalano, in via preliminare:

- sotto il profilo della facilitazione al commercio:
  - sdoganamento anticipato (c.d. *preclearing*) e potenziamento dei controlli a posteriori, anche al fine di un miglioramento dei tempi di attesa all'importazione;
  - rafforzamento della sinergia con le autorità portuali per il potenziamento della rete portuale (ad esempio utilizzo di sistemi via *web* per integrare le informazioni fra terminal portuali e dogane);
  - promozione degli scambi con il Bacino sud del Mar Mediterraneo anche nell'ottica di miglioramento del processo di stabilizzazione dell'area;
  - rafforzamento dei rapporti con gli Usa e con la Cina (in particolare, per quanto riguarda la Cina si intendere rafforzare la collaborazione, oltre che con l'omologa amministrazione doganale, anche con la "*General Administration of Quality Supervision, Inspection & Quarantine*" (AQSIQ), e con la "*China Certification & Inspection Group Europe*" (CCIC), specie per il delicato settore del traffico dei rifiuti);

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

- prospettive strategiche basate sul controllo dei sistemi aziendali e sull'avanzamento di programmi di mutuo riconoscimento AEO (in particolare con la Cina e la Svizzera), che semplificheranno le attività di *import/export*, garantendo maggiore sicurezza alla catena di approvvigionamento nazionale/internazionale;
- sotto il profilo del controllo:
  - tributario - in particolare per quanto concerne il tema della lotta al contrabbando nelle sue varie e più moderne forme: sottofatturazione, violazione dei contingenti tariffari ed economici, delle norme in materia di origine, delle misure *anti-dumping*;
  - extra-tributario – in particolare per quanto concerne i temi della lotta alla contraffazione, della sicurezza dei prodotti e della tutela dell'ambiente con particolare attenzione al traffico dei rifiuti.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi, si pensa a temi quali:

- la creazione di squadre investigative comuni di funzionari doganali;
- il rafforzamento degli impianti sanzionatori dell'UE (amministrativi e penali), attraverso sanzioni pecuniarie amministrative rafforzate e sanzioni penali nei casi di maggiore gravità;
- l'integrazione dei sistemi di analisi dei rischi, con l'inserimento di profili di rischio comuni per l'UE;
- il rafforzamento del ruolo nel Mediterraneo, con lo sviluppo di azioni comuni con paesi del Nord Africa;
- l'applicazione delle decisioni PESC.

## CAPITOLO III

### INIZIATIVE E ADEMPIMENTI NEL QUADRO DELLA PARTECIPAZIONE ALL'UNIONE EUROPEA

#### 1. PREVENZIONE E SOLUZIONE DELLE INFRAZIONI AL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il Governo alla fine del 2012 ha raggiunto l'obiettivo che si era prefissato di ridurre, per la prima volta dopo oltre 15 anni, a un numero inferiore a 100 le procedure d'infrazione al diritto dell'Unione europea aperte contro l'Italia per mancato recepimento o per violazione delle norme dell'Unione. La loro ulteriore riduzione nel 2013 resta un compito prioritario. A tale fine, due sono le linee di azione scelte: rafforzare le attività di prevenzione delle infrazioni e intensificare le attività di risoluzione delle infrazioni pendenti.

Sotto il primo profilo, nella sua veste di Punto nazionale di contatto per il sistema EU *Pilot*, il meccanismo attraverso il quale la Commissione tratta tutti i casi in cui, a seguito di denuncia o per iniziativa d'ufficio, potrebbe essere aperta una procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 258 del TFUE, sarà opportuno rafforzare l'azione di coordinamento delle amministrazioni nazionali, centrali e territoriali, nonché la vigilanza nei confronti delle amministrazioni competenti per materia, favorendo ove possibile, la collaborazione con la Commissione anche nella fase di predisposizione dei progetti normativi.

Sotto il profilo della risoluzione delle procedure d'infrazione, si intende dedicare attenzione particolare a quelle procedure giunte allo stadio di deferimento dell'Italia alla Corte di giustizia UE, stadio in cui diventa necessario dare esecuzione alla sentenza di condanna. Si tratta di 19 procedure d'infrazione che espongono l'Italia al rischio concreto delle sanzioni pecuniarie.

In generale, tuttavia, nella gestione delle procedure di infrazione pendenti, così come si è fatto con particolare vigore nel corso del 2012, sarà intensificata l'attività di stimolo e coordinamento delle amministrazioni nazionali coinvolte, nonché dei rispettivi Ministri, affinché sia assicurato, in tutti i casi, il rispetto delle scadenze indicate dalla Commissione e sia posta in essere l'attività necessaria per giungere alla loro soluzione.

Si intende inoltre rendere sistematica l'organizzazione di riunioni-pacchetto sia con le singole amministrazioni, dopo ogni sessione mensile della Commissione sulle procedure d'infrazione, sia con i servizi competenti della Commissione stessa, per la trattazione congiunta dei casi afferenti ad uno stesso settore, al fine di facilitare la ricerca di soluzioni rapide ai casi di violazione del diritto UE.

Per quanto riguarda la soluzione dei casi aperti per mancato recepimento delle direttive - il 17% del totale dei casi oggi pendenti - si ritiene che l'intervento legislativo della nuova legge n. 234, del 24 dicembre 2012, possa produrre effetti molto positivi circa l'adeguamento agli obblighi europei. In primo luogo, si rafforza sensibilmente il controllo del Parlamento sull'attività del Governo in sede UE, con la possibilità di conoscere con ampio anticipo le possibili iniziative legislative e l'evoluzione delle stesse nell'ambito del

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

Consiglio UE. Inoltre, la riforma sostituisce la legge comunitaria attuale con due distinte leggi annuali: la legge di delegazione europea e la legge europea. La "legge di delegazione europea", dovrà contenere le deleghe necessarie ad assicurare il recepimento di direttive e decisioni-quadro dell'Unione europea nonché l'attuazione di regolamenti ed atti delegati dell'Unione europea, mentre la "legge europea" dovrà garantire l'adempimento degli altri obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tale scelta dovrebbe consentire al Governo di disporre in tempi più brevi delle deleghe legislative necessarie per il recepimento degli atti dell'Unione europea e di evitare così i ritardi nell'adeguamento alla normativa dell'Unione e il conseguente avvio delle procedure di infrazione. Inoltre, il termine di esercizio della delega legislativa fissato dalla citata legge di riforma, a due mesi prima della scadenza della direttiva, rappresenta una misura che consentirà di accelerare il procedimento di attuazione della normativa europea.

Per quel che riguarda, invece, l'apertura di procedure d'infrazione per mancato recepimento di atti amministrativi, imputabile al ritardo con cui l'amministrazione competente vi provvede, si ritiene necessario rafforzare l'attività di controllo del rispetto delle scadenze delle direttive da parte delle singole amministrazioni. Una possibile misura in questa direzione, si ritiene possa essere costituita dall'introduzione di una previsione normativa che consenta al Consiglio dei ministri la facoltà di intervenire *ad hoc*, al fine di imporre all'amministrazione competente la predisposizione del decreto di trasposizione di una direttiva e, quindi, il rispetto del termine di recepimento.

## 2. TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LOTTA CONTRO LA FRODE

L'Unione e gli Stati membri sono chiamati a combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante misure dissuasive ed efficaci. Gli Stati membri, inoltre, in base al principio di "assimilazione" sancito dall'art. 325 TFUE, hanno l'obbligo di combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione con le medesime misure adottate per combattere quelle lesive dei loro propri interessi finanziari.

Per il 2013, sotto il profilo del **coordinamento interno finalizzato al contrasto alle frodi e alle irregolarità nel settore fiscale, della politica agricola comune e dei fondi strutturali**, nell'ambito del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (CO.L.A.F.), istituito presso il Dipartimento per le politiche europee, l'attività dell'Italia sarà diretta a potenziare l'azione preventiva e di tutela della legalità, già attuata nel 2012, con l'ampio coinvolgimento delle amministrazioni territoriali. Tale azione si è incentrata sullo svolgimento di incontri formativi che hanno avuto luogo in tutti i capoluoghi di regione (cofinanziati dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF nell'ambito del Programma *Hercules II* 2007/2013).

Gli incontri hanno consentito di: analizzare i più rilevanti e diffusi fenomeni di irregolarità e frode a livello locale; approfondire e condividere tutte le buone prassi in materia di controllo con le autorità regionali; standardizzare le procedure di controllo, nonché avviare un proficuo scambio di esperienze con altri paesi europei. Da essi è derivato un modello di prevenzione e contrasto alle frodi che è visto con crescente interesse anche da altri Stati membri e potrà costituire, con il necessario coordinamento dell'OLAF, un importante strumento per promuovere con maggiore efficacia la tutela degli interessi finanziari in tutto il territorio dell'Unione.

Nell'ambito del CO.L.A.F. proseguirà, inoltre, l'**attività di parifica dei dati relativi alle irregolarità e frodi notificate alla Commissione - OLAF**, per la conseguente proposta di chiusura. Sarà, altresì, ulteriormente rafforzato il coordinamento con le istituzioni e gli altri organismi competenti dell'Unione.

Per quanto concerne le **iniziative legislative in tema di procedure di controllo**, verrà seguita con attenzione la proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'OLAF e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999, in corso di approvazione da parte del Parlamento europeo. In tale regolamento, proprio su richiesta del Governo, è stata inserita una disposizione che consente di effettuare, anche nel settore dei fondi europei, operazioni congiunte, sul modello delle operazioni doganali congiunte. Inoltre, è prevista la creazione di una rete di punti di contatto nazionali in materia di contrasto alle frodi, per rendere più celeri e diretti gli scambi di informazione con l'OLAF e per valorizzare gli strumenti operativi di collaborazione con lo stesso Ufficio.

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione programmatica 2013

### 3. COMUNICAZIONE, INFORMAZIONE E FORMAZIONE SULL'UNIONE EUROPEA

#### 3.1 Attività di comunicazione e informazione

L'Italia è uno degli Stati membri che più si è adoperato per promuovere la comunicazione istituzionale sull'Unione europea, ritenendola un fondamentale e basilare strumento per favorire l'integrazione europea, e lo farà con particolare attenzione nel 2013. Il 2013 è, infatti, l'Anno europeo della cittadinanza, ma è anche l'anno che prepara a due importanti avvenimenti del 2014, le elezioni europee e la Presidenza italiana di turno del Consiglio dell'Unione europea.

La comunicazione istituzionale nel corso del 2013 avrà pertanto come filo conduttore il tema dell'identità del cittadino europeo e sarà finalizzata, in primo luogo, a estendere la conoscenza e a rafforzare la consapevolezza delle opportunità e dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea.

Le attività informative e comunicative ruoteranno pertanto su due obiettivi strategici: **cittadinanza europea** e **sviluppo del mercato unico**.

**L'obiettivo strategico "cittadinanza europea"** è riferito all'ambito della cittadinanza attiva e partecipativa al quale possono essere riportati il consolidamento dei valori fondamentali della democrazia e del processo d'integrazione europea, dei diritti politici, economici e sociali dei cittadini e il conseguente rafforzamento del senso di appartenenza all'Unione europea.

I contenuti salienti su cui si focalizzeranno i messaggi di comunicazione miranti a sostenere il valore della cittadinanza europea saranno i seguenti:

- promuovere la conoscenza delle istituzioni europee e del loro funzionamento;
- rendere consapevoli i cittadini europei, soprattutto i giovani, dei diritti e dei doveri derivanti dalla cittadinanza europea, diffondendo il principio dell'uguaglianza dei cittadini europei;
- estendere la conoscenza dei diritti fondamentali, dei diritti della cittadinanza, dei diritti di libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci, dei diritti elettorali, del diritto di petizione, del diritto di denuncia al Mediatore europeo, del diritto di iniziativa legislativa, del diritto di protezione consolare nei paesi terzi;
- sensibilizzare le giovani generazioni verso le grandi tematiche europee, sottolineando che il concetto di cittadinanza, oltre all'aspetto giuridico, si declina nella dimensione politica, civile, economica, sociale e culturale;
- valorizzare il ruolo centrale attribuito alla democrazia partecipativa e alla cittadinanza attiva;
- sostenere gli operatori privati nella comprensione delle politiche europee e degli strumenti a loro disposizione.

**L'obiettivo strategico "sviluppo del mercato unico"** chiama in causa una delle dimensioni fondative della UE alla quale possono essere riportate le possibilità concrete di crescita economica e sociale e civile.