

riguardo al mantenimento dell'esenzione dell'IVA. Il Consiglio ECOFIN del 2 dicembre 2009 ha chiesto alle prossime Presidenze spagnola e belga di poter esplorare una soluzione alla questione, relazionando al più tardi a fine 2010.

#### 1.9 Lotta alla frode - Inversione contabile in determinati settori

Con la proposta COM(2009)511 del 29 settembre 2009 la Commissione Europea ha prospettato l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione dei permessi negoziabili CO<sub>2</sub> e ad altre forniture di beni particolarmente colpiti dalla frode IVA del *missing trader*. La proposta è un'ulteriore misura che si inserisce nella strategia anti-frode dell'Esecutivo comunitario iniziata nel 2006 e confermata con la comunicazione COM(2008)807. La discussione sulla proposta ha assunto profili d'urgenza proprio in relazione ai permessi negoziabili le cui transazioni costituiscono il primo caso di frode carosello riguardanti i servizi. Nell'ambito dei lavori al Consiglio la delegazione italiana ha fortemente sostenuto la riserva a consentire l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile al di fuori della procedura specifica di deroga prevista dalla direttiva IVA, in quanto non si consentirebbe un controllo di misure contrarie al principio dell'imposta sul valore aggiunto. L'accordo all'ECOFIN del 2 dicembre 2009 autorizza l'inversione contabile soltanto per le quote di emissione.

#### 1.10 Gruppo esperti strategia antifrode

Il Gruppo esperti strategia antifrode (ATFS), creato a seguito delle discussioni sulla frode IVA svoltesi sulla base della comunicazione COM(2006)254, dopo aver condotto numerose riunioni nel primo semestre del 2008, durante le quali la delegazione italiana ha presentato il progetto IVA di cassa come sistema per salvaguardare il gettito degli Stati da fenomeni di insolvenza e fallimento, ha successivamente rallentato i propri lavori. Nel 2009 si sono tenute solo due riunioni, la prima a giugno, di presentazione di uno studio sul *gap* IVA negli Stati membri, la seconda a novembre, per una prima discussione su possibili modalità di funzionamento pratico del dispositivo EUROFISC, inserito nella proposta di rifusione del Reg. 1798/2003, attualmente in discussione in Consiglio.

#### 1.11 Sdoganamento centralizzato

Nel corso del 2009 il Gruppo di lavoro n. 1 ha affrontato un dibattito su possibili modifiche del regime dell'IVA all'importazione che possano tendere verso una semplificazione degli adempimenti e della liquidazione dell'imposta e quindi verso un sistema centralizzato (sportello unico). L'attuale disciplina IVA dovrebbe ad avviso della Commissione allinearsi al sistema doganale centralizzato che consente la possibilità di sdoganare le merci presso l'ufficio doganale competente

dello Stato membro in cui l'interessato è stabilito, indipendentemente dal luogo in cui le merci si trovano. Il gruppo esaminerà fra le altre possibili modifiche della direttiva IVA il differimento del pagamento dell'IVA all'importazione al momento della presentazione della dichiarazione IVA e, nell'ottica di più lungo termine, lo sportello unico fiscale. Si prospetta comunque in futuro una maggiore interdipendenza degli adempimenti doganali con quelli fiscali.

#### 1.12 Bevande alcoliche - piccole e medie imprese del settore

La Commissione europea nel corso del 2008, anche a seguito dei lavori del Gruppo ristretto di esperti nell'ambito del Programma Fiscalis 2008-2013 – DG Fiscalità ed unione doganale, culminati nell'organizzazione di un seminario in Polonia, aveva preannunciato che nell'anno 2009 avrebbe proceduto a consultare i gruppi di lavoro per preparare una proposta di modifica della Direttiva 92/83/CE relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche da presentare all'inizio del 2010. Tuttavia, nel 2009 le discussioni sul tema non sono riprese, nonostante gli sforzi della Presidenza svedese.

#### 1.13 Tassazione dell'energia: apertura della discussione sulla revisione della Direttiva Tassazione dell' Energia (c.d. ETD)

La Direzione Generale "Fiscalità e Unione doganale" della Commissione Europea ha presentato in seno al *Working Group* n. 2 un documento di lavoro relativo ad una rimodulazione della tassazione dell'energia tenendo conto degli obblighi discendenti dalla politica ambientale ed energetica comunitaria. Detto documento ha lo scopo di aprire una discussione sulla questione senza che la Commissione si sia impegnata nella formale proposta di revisione della direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dell'energia.<sup>96</sup>

#### 1.14 Corso informatico in tema di imposta sul valore aggiunto

In attuazione del programma FISCALIS 2007- 2013, la Commissione europea ha deciso l'avvio di un progetto di *e-learning* per favorire la diffusione della conoscenza della disciplina dell'IVA comunitaria, a supporto delle attività di formazione seguite presso le singole Amministrazioni fiscali. Una più diffusa conoscenza del sistema comune dell'IVA dovrebbe tendenzialmente favorire una maggiore sensibilità/attenzione per la qualità del dibattito comunitario in ambito

<sup>96</sup> Il documento propone una rimodulazione della tassazione che comporterebbe la determinazione di aliquote minime in base ad una componente legata alle emissioni di CO<sub>2</sub> ed una seconda componente legata all'efficienza energetica del prodotto stesso. La rimodulazione dei minimi vincolerebbe gli Stati membri quanto ai prodotti con il medesimo utilizzo. Il documento prevede, inoltre, a breve-medio termine l'abolizione di numerose agevolazioni previste dalla DTE. Esso prevede, al contrario, l'estensione dell'agevolazione prevista per il gasolio commerciale. La delegazione italiana ha partecipato attivamente ai lavori delle quattro riunioni già svoltesi, non mancando di sottolineare aspetti critici nel contemperare le esigenze ambientali sottolineate dai servizi comunitari, con le esigenze di bilancio e di politica energetica nazionale.

interno e una maggiore qualità della legislazione nazionale di attuazione.

Avvalendosi del corso informatico realizzato da un apposito *project group* (PG) in collaborazione con un *contractor* esterno, la Commissione ha voluto verificare in seminario tenutosi a Pegnitz, in Germania, il 20 e 21 gennaio 2009, l'efficacia e l'utilizzabilità potenziale del corso che si sofferma sui principi chiave della direttiva IVA ed è rivolto essenzialmente ai funzionari fiscali nazionali.

#### 1.15 Seminario in tema di lotta alla frode

Il tema della lotta alla frode IVA è una delle priorità della Commissione europea che dal 2006 ha lanciato una strategia comune fondata sulla discussione e possibile adozione di misure convenzionali e non convenzionali in ambito di imposta sul valore aggiunto. In questo contesto, nel corso di un seminario tenutosi ad Amsterdam il 23 gennaio 2009 sono stati discussi i sistemi di lotta alla frode basati sull'utilizzo di strumenti di comunicazione elettronica tra contribuenti e amministrazioni fiscali, eventualmente anche con l'intervento di intermediari (banche). Successivamente al seminario, la Commissione europea ha lanciato uno studio per analizzare l'impatto dell'introduzione di simili sistemi e la potenziale efficacia degli stessi.

#### 1.16 Seminario in tema di tassazione del tabacco e salute pubblica

Il 28 e 29 maggio 2009 si è tenuto ad Atene un seminario nel quadro del programma Fiscalis 2013, dedicato alle "Conseguenze delle politiche fiscali di tassazione del tabacco sulla salute pubblica". Il seminario era legato alla "Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica delle direttive 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE per quanto concerne la struttura e le aliquote delle accise che gravano sui tabacchi lavorati" (COM (2008)459 del 16 luglio 2008), con lo scopo di evidenziare una interazione tra tabacco, fiscalità e pubblica salute e quello di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e condividere le *best practices*.

#### 1.17 Seminario in tema di trattamento IVA degli enti pubblici e delle sovvenzioni

L'Italia ha organizzato con la Commissione Europea a Firenze, dal 30 novembre al 2 dicembre 2009, un seminario nel quadro del programma Fiscalis 2013 sul tema del trattamento IVA degli enti pubblici e delle sovvenzioni. Obiettivo del seminario era quello di uno scambio di esperienze e di opinioni sui problemi attuali legati allo sviluppo dell'attività degli enti pubblici e del contesto di mercato e sulle possibili soluzioni.

#### 1.18 Seminario in tema di procedura doganale 42

L'amministrazione fiscale austriaca ha organizzato un seminario Fiscalis nell'aprile 2009 sulle problematiche connesse alla procedura doganale 42 che ai sensi della direttiva IVA consente l'esenzione per le importazioni di beni nella Comunità destinate ad una successiva cessione intracomunitaria non imponibile. Tale procedura si presta a comportamenti fraudolenti soprattutto in quei paesi che non hanno introdotto particolari garanzie in capo agli importatori. Il seminario ha in particolare puntato sullo scambio d'informazioni tra il paese d'importazione ed il paese di destinazione finale dei beni per ridurre il rischio di frode.

#### 1.19 Seminario in tema di abuso di operazioni triangolari

L'amministrazione fiscale spagnola ha organizzato un seminario Fiscalis nel maggio 2009 sulle frodi intracomunitarie che interessano le operazioni triangolari nell'ottica di uno scambio di esperienze fra gli esperti delle unità antifrode degli Stati membri in merito alle strategie adottate a livello nazionale. La discussione ha fatto anche cenno ai nuovi *trend* di frode che interessano il settore dei *carbon credits*.

### b) *Fiscalità Diretta*

#### 1.1 Direttiva Risparmio

La proposta di Direttiva, presentata nel novembre 2008 dalla Commissione europea, che modifica la Direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di interessi (cd. Direttiva Risparmio), mira principalmente a modificare l'ambito soggettivo ed oggettivo della direttiva stessa, nonché ad apportare alcune modifiche relative al meccanismo di funzionamento, al fine di rafforzarne l'applicazione limitandone il possibile aggiramento. Intensi lavori sono stati svolti nel corso del 2009 presso il Gruppo Questioni Fiscali al Consiglio.

#### 1.2 Direttiva "interessi e royalties"

In ambito Gruppo Questioni Fiscali presso il Consiglio, sono state avviate nel novembre 2009 talune discussioni in merito alle possibili modifiche da apportare alla direttiva 2003/49/CE in materia di tassazione dei pagamenti transfrontalieri di interessi e royalties tra società collegate di Stati Membri diversi. I lavori si basano sulla relazione predisposta dalla Commissione Europea in merito al funzionamento di tale direttiva ed alla sua applicazione da parte degli Stati Membri. I punti principali in discussione sono stati l'armonizzazione delle soglie di partecipazione di tale direttiva con quelle previste nelle altre due direttive in materia di fiscalità diretta societaria (società madri e figlie, fusioni e scissioni) e l'estensione del campo applicativo della direttiva.

### 1.3 "Exit tax"

Il Consiglio ECOFIN aveva adottato nel dicembre 2008 una Risoluzione in materia di "*exit tax*" (cioè la tassazione che alcuni Stati membri applicano nel caso di trasferimento dell'attività economica di una società o di un operatore economico in un altro Stato membro), che fa seguito ad una Comunicazione della Commissione del 19 dicembre 2006 sul coordinamento dei sistemi fiscali degli Stati membri in questa materia. La Commissione Europea ha successivamente scritto a tutti gli Stati Membri chiarendo che la Risoluzione non impedisce alla stessa Commissione di continuare a vigilare sulle eventuali violazioni al Trattato che vengano effettuate da parte di normative nazionali esistenti in tale materia, né di avviare se del caso procedure di infrazione al riguardo.

### 1.4 Attuazione Direttiva Fusioni e Scissioni

A seguito della presentazione, da parte della Commissione, al Gruppo di lavoro WP IV del rapporto predisposto dalla Ernst & Young relativo all'applicazione da parte degli Stati membri della Direttiva 1990/434/CE (cd. Direttiva Fusioni e Scissioni) e successive modifiche, sono proseguiti nel corso del 2009 i lavori dello stesso WP IV, in vista della possibile presentazione da parte della Commissione di una proposta di direttiva che modifica la vigente direttiva Fusioni e Scissioni.

### 1.5 Esiti FISCO GROUP – Rapporto Giovannini

In seguito al lavoro in questione, nonché alle discussioni tenutesi presso i Gruppi di lavoro alla Commissione, l'Esecutivo comunitario ha infine emanato il 19 ottobre 2009 una Raccomandazione in materia di *withholding tax relief*.

### 1.6 JTPF

Il gruppo di lavoro esamina i problemi pratici concernenti l'applicazione delle norme fiscali in materia di prezzi di trasferimento, con particolare riferimento alle disposizioni collegate all'applicazione della Convenzione Europea sull'Arbitrato. Nel corso dell'anno, il Forum ha approvato l'aggiornamento del codice di condotta applicativo della citata Convenzione, con l'inserimento di alcuni paragrafi concernenti la problematica dei casi triangolari e l'applicazione della Convenzione arbitrale alla *thin capitalisation*. Si fa presente che in merito a tale ultimo aspetto sono presenti le riserve di nove Paesi, tra cui l'Italia. Le nove riserve, anche se formulate in modo diverso, intendono chiarire che la *thin capitalisation* deve essere considerata al di fuori del campo di applicazione della Convenzione arbitrale.

### 1.7 Coordinamento dei sistemi di fiscalità diretta degli Stati membri nel Mercato Interno.

Tale coordinamento fa seguito alle Comunicazioni emanate dalla

Commissione in merito alle discipline fiscali degli Stati membri considerate "asimmetriche" da parte di sentenze della Corte di Giustizia CE ed il cui contenuto precettivo è frutto di una comune interpretazione da parte degli Stati membri. In materia di misure antiabuso, relativamente al quale già nel 2008 la Spagna aveva coordinato un gruppo informale del Consiglio, è possibile che nel corso del semestre di presidenza spagnola della UE il lavoro di coordinamento fin qui svolto divenga oggetto di un atto di *soft law* comunitario (*Guidelines*, Raccomandazione) ovvero, come auspica la Commissione, di una Risoluzione. In ogni caso, il tema del coordinamento delle politiche antiabuso è stato ripreso in ambito Gruppo Questioni Fiscali al Consiglio nel novembre 2009.

#### 1.8 *Good Governance*

Al di là del "pacchetto *Good Governance*" in discussione al Consiglio, con il quale si indica il complesso delle tre proposte di direttive comunitarie in materia di tassazione del risparmio, di cooperazione amministrativa e di recupero crediti, con "*good governance*" viene più specificamente anche indicata la necessità che gli accordi stipulati tra la Comunità europea ed i Paesi terzi prevedano una clausola che faccia salvi i principi della trasparenza e dello scambio di informazioni in materia fiscale.<sup>97</sup>

Il Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2008, al riguardo, aveva adottato specifiche Conclusioni che prevedono una clausola standard di *good governance* sulla quale deve basarsi la Commissione Europea nei propri negoziati con i Paesi terzi. La Commissione Europea, allorquando registra sviluppi su tale argomento in relazione ai negoziati con i Paesi terzi, informa il Gruppo Questioni Fiscali al Consiglio, come avvenuto anche nel corso del 2009.

#### 1.9 Codice di condotta

L'ECOFIN del 2 dicembre 2009 ha approvato il rapporto del Gruppo Codice di Condotta sulla tassazione delle imprese. Il rapporto fa stato dell'attività svolta nel corso del 2009 dal Gruppo, nell'ambito dell'azione di contrasto alla concorrenza fiscale dannosa, in materia di *standstill* (divieto di introdurre nuove misure fiscali dannose per la concorrenza), nonché dei lavori svolti nell'ambito del *Work Package* da completare entro la fine della presidenza di turno spagnola, il quale comprende le seguenti tematiche: regole antiabuso; trasparenza nel settore del *transfer pricing*; pratiche amministrative; promozione dei principi del Codice di Condotta nei confronti di Paesi terzi.

<sup>97</sup> Tale tema era stato già introdotto nel 2007 dalla Commissione europea mediante l'aggiornamento sugli esiti dei contatti con Singapore, Hong Kong e Macao, finalizzati all'applicazione alle predette giurisdizioni di criteri equivalenti a quelli previsti dalla direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio.

## 8.2. Cooperazione amministrativa

### Sviluppi nel 2009

La Commissione europea ha presentato nel 2009 tre significativi interventi normativi in materia di cooperazione amministrativa: due proposte di direttive, relative, rispettivamente, alla cooperazione amministrativa nel settore della fiscalità e all'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, ed una proposta di rifusione del Regolamento 1798/2003, relativo alla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto. Di seguito si espongono elementi informativi su ciascuna delle proposte citate.

#### 1.1 Assistenza amministrativa in materia di imposte dirette

La proposta di Direttiva sulla cooperazione amministrativa nel settore della fiscalità, presentata dalla Commissione il 2 febbraio 2009, ha lo scopo di sostituire con uno strumento più efficace la Direttiva CEE 77/799 (e successive modificazioni), ritenuta non più adeguata al mutato contesto comunitario.

La proposta mira a fornire agli Stati membri uno strumento più efficace per lo scambio di informazioni, per lottare contro evasione fiscale e frodi transfrontaliere.<sup>98</sup>

La proposta di direttiva è stata oggetto di numerose riunioni, sotto la Presidenza sia ceca che svedese; al momento, il punto più delicato e problematico rimane l'individuazione delle tipologie di reddito e capitale soggette a scambio automatico obbligatorio.

Inoltre, l'Italia ha organizzato, d'intesa con la Commissione Europea, nel quadro del Programma Fiscalis 2008-2013, un seminario a Napoli dal 6 all'8 aprile 2009, in materia di mezzi di contrasto all'evasione e alla frode fiscale internazionale. L'obiettivo del seminario è stato quello di accrescere la cooperazione amministrativa tra le amministrazioni fiscali.

#### 1.2 Assistenza amministrativa in materia di recupero crediti fiscali

La proposta in esame, presentata dalla Commissione il 2 febbraio 2009, mira a rafforzare l'attuale direttiva (in vigore dal 1976 e recentemente codificata con la direttiva 2008/55/CE del 26 maggio 2008), sull'assistenza reciproca tra amministrazioni per il recupero di crediti fiscali presso soggetti residenti in Stati membri diversi da quello in cui il debito è maturato. L'assistenza

<sup>98</sup> In particolare essa prevede:

- a) in linea con gli *standard* internazionali sullo scambio di informazioni fiscali (art. 26 Modello Convenzione OCSE su redditi e capitali), l'assistenza amministrativa su tutte le tipologie di imposte non coperte da altra legislazione comunitaria; in particolare, rispetto alla direttiva 77/799 viene eliminata la possibilità di rifiutare richieste di informazioni opponendo il segreto bancario;
- b) tre tipologie di scambio: su richiesta, spontaneo, automatico;
- c) una struttura organizzativa nazionale della cooperazione più accuratamente definita, mutuata dai Regolamenti di cooperazione amministrativa in materia di IVA e accise;
- d) il rafforzamento dell'efficienza della cooperazione (previsione di *standard* uniformi, meccanismi di *feedback*, termini per fornire le informazioni, utilizzo delle informazioni per fini diversi da quelli fiscali); e) la possibilità di accordi bilaterali o multilaterali di cooperazione più avanzata.

consiste, in particolare, nel materiale recupero dei crediti per i quali vi sia un titolo esecutivo in altri Stati membri ovvero nell'adozione di misure cautelari per garantire l'effettivo recupero. La proposta prevede il rafforzamento dell'efficacia delle disposizioni vigenti, in particolare attraverso la definizione di un titolo uniforme che consenta l'adozione di misure esecutive nello Stato membro adito e di un modulo *standard* uniforme per la notifica degli atti e delle decisioni relativi al credito. Obiettivo della proposta è la definizione di un sistema più valido di assistenza al recupero nel mercato interno, che garantisca la rapidità, l'efficienza e l'uniformità delle procedure negli Stati membri.

La proposta di direttiva è stata oggetto di numerose riunioni in Consiglio, sia sotto Presidenza ceca che svedese; il livello di definizione tecnico del testo risulta al momento abbastanza avanzato.

### *1.3 Assistenza amministrativa in materia di cooperazione IVA*

La Commissione Europea ha presentato, il 19 agosto 2009, una proposta di rifusione del Regolamento del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto CE (Reg. 1798/2003), volta ad offrire agli Stati membri i mezzi per lottare più efficacemente contro la frode all'IVA transfrontaliera.

La proposta di rifusione è intesa, in generale, a completare il vigente regolamento, integrandovi una serie di disposizioni miranti a combattere contro la frode transfrontaliera e a garantire meglio la riscossione dell'imposta nei casi in cui il luogo dell'imposizione sia diverso dal luogo di stabilimento del prestatore o del fornitore.

Si segnala, in particolare, tra le modifiche più rilevanti, la creazione di una base giuridica per istituire una struttura che consenta una cooperazione mirata, incaricata di combattere la frode (EUROFISC). Tale struttura permetterà uno scambio multilaterale di informazioni, rapido e mirato, volto a consentire agli Stati membri di reagire per tempo e in modo coordinato, al fine di lottare contro l'emergere di nuovi tipi di frode, e potrà basarsi su un'analisi dei rischi frutto di una valutazione comune.

Sempre nell'ambito della cooperazione amministrativa, è stato approvato con legge 3 dicembre 2009, n. 187, l'Accordo di cooperazione tra la Confederazione Svizzera da un lato e l'Unione europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode ed ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari.

### *1.4 Attuazione della normativa comunitaria*

#### **1. Direttiva 2008/8/CE**

Tale Direttiva, i cui lavori comunitari si sono conclusi alla fine del 2007, introduce un nuovo regime quanto al luogo di tassazione dei servizi in



ambito IVA. Il recepimento della stessa è previsto in via scaglionata dal 2009 al 2015.<sup>99</sup>

2. Direttiva 2008/9/CE

Tale Direttiva, i cui lavori comunitari si sono conclusi alla fine del 2007, rivede la disciplina del rimborso ai soggetti IVA comunitari non residenti. Nel corso del 2009 è stato licenziato uno schema di d.Lgs. di recepimento; il detto schema di norma è stato trasmesso, il 22 settembre 2009, all'Ufficio-Legislativo Finanze a cura della Direzione Legislazione Tributaria, in vista della stesura finale.

3. Direttiva 2008/117/CE

Tale Direttiva, i cui lavori comunitari si sono conclusi alla fine del 2008, modifica i tempi di raccolta degli elenchi riepilogativi delle operazioni intracomunitarie ponendo le basi per un più rapido scambio di informazioni tra gli Stati membri a fini anti-frode. Nel corso del 2009, ad esito dei numerosi incontri del tavolo tecnico, è stato licenziato uno schema di d.Lgs. di recepimento; il detto schema di norma è stato trasmesso, il 22 settembre 2009, all'Ufficio-Legislativo Finanze a cura della Direzione Legislazione Tributaria.

4. Direttiva 2008/118/CE

Tale direttiva, i cui lavori comunitari si sono conclusi a fine 2008, rivisita la disciplina del regime generale delle accise, abrogando la direttiva 92/12/CEE, soprattutto allo scopo di definire il quadro giuridico per l'applicazione del sistema informatizzato EMCS (Excise Movement and Control System), destinato a sostituire, dal 1° gennaio 2011, l'attuale sistema cartaceo di accompagnamento delle merci che circolano in regime di sospensione di accisa. Tuttavia, i c.d. "Stati pilota", tra cui l'Italia, adotteranno il sistema informatizzato già dal 1° aprile 2010.

5. Direttiva 2009/47/CE

Tale Direttiva, i cui lavori comunitari si sono conclusi nel maggio 2009, include a regime la facoltà degli Stati membri di applicare aliquote ridotte

<sup>99</sup> Ad esito dei lavori del tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle Finanze, è stato licenziato uno schema di decreto legislativo di recepimento degli articoli da 2 a 4 della direttiva 2008/8/CE, la cui entrata in vigore è prevista rispettivamente al 1° gennaio 2010, al 1° gennaio 2011 e al 1° gennaio 2013; il detto schema di norma è stato trasmesso all'Ufficio Legislativo-Finanze il 22 settembre 2009, a cura della Direzione Legislazione Tributaria. L'art. 1 della medesima direttiva, in vigore dal 1° gennaio 2009, era stato invece recepito con D.L. 28 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 (art. 31). Quanto, infine, all'art. 5 della direttiva 2008/8/CE, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2015, il recepimento delle disposizioni in esso contenute verrà attuato in una fase successiva, anche in considerazione del fatto che l'art. 6 della medesima direttiva prevede che, entro il 31.12.2014, la Commissione presenterà una relazione per indicare se sia possibile applicare efficacemente le disposizioni dell'art. 5 sopra menzionato precisando se tale norma continui a corrispondere alla politica generale seguita in quel momento sul luogo di prestazione dei servizi.

IVA ai servizi ad alta intensità di mano d'opera e ai servizi di ristorazione e di catering. La direttiva non richiede recepimento.

#### 6. Direttiva 2009/69/CE

Tale Direttiva, i cui lavori comunitari si sono conclusi nel giugno 2009, prevede condizioni minime obbligatorie per tutti gli Stati membri per consentire agli operatori che importano beni destinandoli a successiva cessione intracomunitaria di agire in non imponibilità IVA (c.d. procedura 42). In particolare, viene previsto l'obbligo per l'operatore di fornire il suo numero di identificazione IVA e quello dell'acquirente finale, nonché di provare la destinazione del bene al trasporto o spedizione in altro Stato membro. E' in corso il lavoro del tavolo tecnico per appurare le eventuali modalità di recepimento della direttiva, nelle sue condizioni sostanzialmente già applicata in Italia.

#### **Orientamenti per il 2010**

L'attività del Governo italiano seguirà gli orientamenti del Programma delle Presidenze di turno dell'Unione europea.

La Presidenza spagnola (1° semestre 2010) e la Presidenza belga (2° semestre 2010) dovrebbero con riguardo all'imposizione indiretta proseguire i lavori attualmente sul tavolo del Consiglio che in particolare interessano la revisione delle regole di fatturazione, il trattamento IVA dei servizi finanziari, la strategia comunitaria di lotta alla frode IVA. Inoltre, in considerazione dell'impegno del Consiglio ECOFIN del 2 dicembre u.s., la Presidenza spagnola dovrà affrontare le problematiche connesse al trattamento IVA dei servizi postali e presentare un compromesso su un regime sperimentale di applicazione dell'inversione contabile per i cellulari e dispositivi a circuito integrato.

In fine, si prevede nel corso del 2010 la disamina di due nuove proposte che interessano rispettivamente il trattamento IVA dei *voucher* e delle agenzie di viaggio.

Per quanto concerne la fiscalità diretta, passano alla presidenza spagnola i *dossier* trattati nel corso della presidenza svedese ma che non sono stati finalizzati nel corso del 2009. Trattasi del c.d. "pacchetto *good governance*", comprendente la proposta di direttiva che modifica la direttiva risparmio, la proposta di direttiva sulla cooperazione amministrativa nel campo della fiscalità diretta, la proposta di direttiva sull'assistenza per il recupero dei crediti fiscali, nonché gli accordi comunitari di cooperazione fiscale con i Paesi terzi legati alla UE da intese sulla tassazione del risparmio (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Svizzera).

#### **8.3. Cooperazione doganale**

##### **Sviluppi nel 2009**

Il Governo italiano partecipa ad un Gruppo di progetto denominato "*Customs 2013 project group meeting on customs penalties*" nell'ambito del Programma "Dogana 2013", costituito dalla Commissione europea. L'obiettivo è quello di valutare l'opportunità di uniformare, a livello comunitario, le sanzioni afferenti le violazioni alla normativa doganale. Infatti, l'applicazione disomogenea della

legislazione doganale comunitaria può creare distorsioni in materia di regolarità dei traffici commerciali, qualora, in presenza di un illecito doganale, le normative nazionali prevedano sanzioni di diverso tenore e/o qualifichino lo stesso illecito secondo diverse fattispecie giuridiche.

Il Governo ha inoltre intensificato l'attività legata alla realizzazione del nuovo "sistema di gestione dei rischi in materia di sicurezza (*security and safety*)", entrato in vigore il 1° luglio 2009, ed ha continuato a garantire la partecipazione ai lavori del Gruppo di Progetto comunitario sui Criteri di Rischio Comuni nel medesimo settore.

Particolare rilevanza ha assunto anche l'attività di cooperazione svolta nel settore delle frodi all'IVA intracomunitaria, attraverso la gestione dei modelli SCAC383 "missing trader" per le richieste di scambio di informazioni tra l'Italia e gli Stati membri e viceversa.

Per quanto riguarda i lavori in sede comunitaria, finalizzati alla modifica ed alla evoluzione della normativa doganale, la partecipazione del governo italiano si svolge nell'ambito dei Comitati ad alto livello presso la Commissione ed il Consiglio dell'Unione Europea, competenti a delineare le scelte strategiche in materia di politica doganale e fiscale (Gruppo politica doganale; Comitato questioni fiscali, Comitato accise, *Meeting* dei Direttori Generali delle amministrazioni doganali degli Stati membri dell'UE e della Turchia, Gruppo Unione Doganale; Gruppo Cooperazione Doganale), nonché presso i Comitati tecnici.

In particolare, si è partecipato ai lavori del Gruppo Unione Doganale del Consiglio UE - in cui istituzionalmente vengono definite le linee di strategia della politica doganale ed adottate le relative norme regolamentari - e del Gruppo di Cooperazione Doganale del Consiglio UE, in seno al quale vengono sviluppate attività di collaborazione tra le Amministrazioni doganali degli Stati membri nelle materie di competenza intergovernativa, sia sotto il profilo della produzione normativa che con riferimento alla capacità operativa.

Nell'ambito dei comitati tecnici della Commissione Europea una tematica di particolare rilevanza ha riguardato la predisposizione delle disposizioni di applicazione del Codice Doganale Modernizzato.

Un altro ambito d'azione particolarmente rilevante a livello comunitario è costituito dalla progressiva realizzazione di un ambiente operativo privo di supporti cartacei, ai sensi della Decisione *e-customs*. A tal fine viene annualmente approvato un piano comunitario per l'attuazione delle attività ad essa connesse (MASP – *Multi Annual Strategic Plan*).

In attuazione della Decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane ed il commercio e come stabilito dal Regolamento (CE) n. 312/2009, il 1° luglio 2009 è stato avviato il sistema di registrazione e di identificazione degli operatori economici denominato E.O.R.I. (*Economic Operator Registration and Identification*).

Specifica attenzione continua ad essere prestata alla diffusione dell'istituto dell'Operatore Economico Autorizzato (AEO) che accorda agevolazioni, in termini di riduzione dei controlli, agli operatori economici "accreditati" sotto il profilo fiscale e dell'affidabilità della propria catena di approvvigionamento e movimentazione delle merci.

L'obiettivo di conseguire una maggiore garanzia di sicurezza dei traffici ed una progressiva semplificazione delle procedure doganali ha indotto l'Unione Europea, specie dopo l'adesione dei nuovi Stati membri, a promuovere un sistema di scambi ed una rete di rapporti con i Paesi confinanti nel settore della cooperazione amministrativa e tecnica.

In tale contesto rientrano le iniziative volte a fornire attività formative e di assistenza tecnica ai Paesi terzi mediante gemellaggi e programmi specifici quali il TACTA (*Technical Assistance to Customs and Tax Administrations*) di cui l'Agenzia delle Dogane è capofila. Quest'ultima è un'iniziativa interamente finanziata con fondi comunitari a favore delle Amministrazioni doganali e fiscali di Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro e Serbia.

Nello specifico, nel corso del 2009 l'Agenzia si è impegnata in due gemellaggi con la Croazia e la Turchia, alle cui Amministrazioni doganali sono state fornite attività di assistenza tecnica e formazione.

Specifica attenzione è stata, poi, dedicata anche al rafforzamento della cooperazione amministrativa finalizzata alla tutela degli interessi economici dell'Unione Europea. In tale contesto, il governo ha mirato a garantire il costante e tempestivo aggiornamento del *database* OWNRES-WEB, secondo le disposizioni previste dalla normativa comunitaria

Si segnala, inoltre, che al fine di migliorare l'applicazione della legislazione comunitaria, doganale e fiscale, sono ormai operanti da anni i Programmi "Dogana 2013" e "Fiscalis 2013" rispettivamente in materia doganale e fiscale. Il primo ha come obiettivo l'applicazione uniforme della legislazione comunitaria, per garantire la parità di trattamento di tutti i Paesi partecipanti, di tutelare gli interessi della Comunità e dei suoi cittadini, offrire un contesto favorevole alle imprese e combattere le frodi commerciali. Il secondo, nel settore delle accise e IVA intracomunitaria, ha come obiettivo generale quello di migliorare e rendere più efficace il funzionamento del sistema di imposizione nel mercato interno.

### **Orientamenti per il 2010**

Il Governo prevede di proseguire tutte le iniziative ed i lavori già avviati nel 2009 relativamente alla lotta alle frodi, alla semplificazione ed all'informatizzazione delle procedure e degli adempimenti. Si segnala, in particolare, l'Accordo UE-USA sul riconoscimento reciproco degli AEO, la prosecuzione del negoziato ACTA, la cooperazione doganale UE-Cina, la conclusione dei due progetti di gemellaggio con l'Amministrazione doganale Turca (ITMS-NCTS), l'avvio del gemellaggio a favore dell'Amministrazione doganale turca in materia di riorganizzazione ed ammodernamento dei laboratori chimici doganali, il coordinamento della componente doganale del progetto di assistenza tecnica "IBM regionale", e, infine, il coordinamento dei programmi di azione comunitaria in materia doganale e fiscale Dogana 2013 e Fiscalis 2013.

## 9. Tutela degli interessi finanziari e lotta contro la frode: sviluppi nel 2009 e orientamenti per il 2010

### Gli sviluppi nel 2009

Il quadro delle irregolarità e delle frodi perpetrate a danno dei fondi comunitari è esposto nel Rapporto 2008 della Commissione Europea presentato il 15 luglio 2009 al Parlamento europeo ed al Consiglio.

**TAV. 1 - NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E RELATIVI IMPORTI – ANNO 2008, NELL'UNIONE EUROPEA**

Area	numero delle irregolarità comunicate		Incidenza finanziaria totale (in milioni di euro)	
	2007	2008	2007	2008
Agricoltura (FEAGA e FEASR)	1.548	1 133	155	102.3
Fondi strutturali e Fondo di coesione	3.756	4 007	828	585.2
Fondi di preadesione	332	523	32	61
Spese dirette	411	932	33	34.7

In sintesi, relativamente al numero dei casi segnalati ed alla loro incidenza finanziaria, si rileva che aumentano le segnalazioni, ad eccezione dei fondi destinati all'agricoltura ed alle risorse proprie, mentre diminuisce l'impatto finanziario, ad eccezione delle spese dirette e dei fondi di preadesione.

L'Italia si colloca al terzo posto nell'ambito dei 27 paesi dell'Unione per numero dei casi e per importo finanziario complessivo.

**TAV. 2 - NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E RELATIVI IMPORTI – ANNO 2008, IN ITALIA**

Agricoltura		Fondi Strutturali		Risorse Proprie		Totale	
<i>casi</i>	<i>importi</i>	<i>casi</i>	<i>importi</i>	<i>casi</i>	<i>importi</i>	<i>casi</i>	<i>Importi</i>

	<i>migliaia</i>		<i>migliaia</i>		<i>migliaia</i>		<i>migliaia</i>
	<i>euro</i>		<i>euro</i>		<i>euro</i>		<i>euro</i>
211	53.970	802	74.919	310	31.320	1.323	160.209

Sul fronte dei rientri relativi ai fondi strutturali, nel 2008 le somme da recuperare a livello europeo si sono fortemente ridotte (318.195.233 euro a fronte di 418.231.399 euro del 2007).

L'Italia è in linea con la tendenza europea al recupero, con un decremento significativo e costante nel tempo: gli importi da recuperare risultano, infatti, pari a 52.242.430 euro nel 2008, circa la metà di quelli registrati nel 2007 e circa un terzo del 2006. Come i dati statistici dimostrano, l'Italia ha, quindi, attuato il cd "principio di assimilazione" (art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), in base al quale gli Stati Membri devono adottare per la tutela degli interessi finanziari dell'U.E. le stesse misure assunte per la tutela delle risorse nazionali.

In tale contesto, il Governo italiano si è avvalso dell'attività del Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (COLAF) previsto dal D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, e dall'art. 76 della L. 19.2.1992, n. 142.

Le principali linee di attività del Comitato individuate nel corso del 2009 sono state indirizzate alle seguenti finalità: a) migliorare il coordinamento delle diverse Amministrazioni competenti in materia, attraverso nuovi strumenti normativi ed organizzativi; b) migliorare ulteriormente il "trend" sul fronte dei "recuperi", attraverso l'elaborazione di un "format" di scheda di segnalazione di irregolarità/frodi alla Commissione europea comune per i settori fondi strutturali e PAC, da sottoporre all'attenzione dei competenti Servizi della Commissione europea e la formulazione e proposta di nuove norme o modifica di quelle esistenti; c) parificare i dati relativi ai casi di irregolarità/frode con quelli in possesso della Commissione europea, attraverso il continuo e costante scambio di informazioni con le Autorità di gestione competenti<sup>100</sup>; d) coordinare l'attività del COLAF con quella delle Istituzioni comunitarie, attraverso la costante partecipazione alle sedute del COCOLAF nonché alla Rete dei comunicatori antifrode europea (OAFCN); e) promuovere attività di ricerca e formazione mediante lo sviluppo di un'operazione "culturale" con l'organizzazione di seminari sui fondi strutturali a livello centrale e regionale; f) definire compiutamente il progetto di introduzione, nei corsi di studio superiori, universitari, post-universitari e di aggiornamento professionale, di materie che approfondiscano la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>101</sup>; g) pubblicare i nominativi dei beneficiari di finanziamenti comunitari su un unico sito

<sup>100</sup> Tale attività, svolta dal personale del Nucleo della Guardia di Finanza, in costante collaborazione con l'Ufficio Europeo per la Lotta antifrode (OLAF) ha già consentito la chiusura di 955 casi per un importo pari a € 45.445.524. Allo stato, è in corso di definizione la chiusura di ulteriori 465 casi, per un importo pari a circa € 19.000.000;

<sup>101</sup> In tal senso, sono stati sottoscritti, in data 16 ottobre 2009 una Convenzione tra il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, le Università Statali di Roma e la LUISS, per la realizzazione di un Master di II livello "Esperto Finanziamenti Europei" finalizzato alla innovativa preparazione di figure professionali altamente qualificate è stato sottoscritto, e, in data 18 novembre 2009, un Protocollo d'Intesa tra il Dipartimento per le Politiche Comunitarie ed il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Commercialisti e degli Esperti Contabili per l'organizzazione di un progetto formativo a livello locale (cfr. Parte II, Sez. I, B, cap. 3).

internet della Presidenza del Consiglio, in aderenza all'Iniziativa Europea per la Trasparenza (*European Transparency Initiative*).<sup>102</sup>

### **Orientamenti per il 2010**

Nel 2010 il Governo intende consolidare e portare a compimento alcune delle linee di attività già intraprese nel corso del 2009. In tale direzione, le priorità individuate sono le seguenti:

proseguire l'attività formativa a livello locale, già sviluppata con successo nell'ambito delle Regioni Lazio, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte;

- promuovere a livello europeo l'utilizzo del "format" unico di scheda di segnalazione per i settori Fondi Strutturali e PAC;
- approfondire l'analisi strategica delle irregolarità segnalate per l'ideazione di adeguate azioni di più ampio respiro per un più efficace ed efficiente contrasto ai fenomeni illeciti anche, in ipotesi, a livello europeo, elevando ed uniformando il livello dell'azione di contrasto;
- realizzare normativamente i contenuti del documento recante "Proposte di nuove norme o di modifica di discipline vigenti in materia di recuperi dei finanziamenti comunitari indebitamente percepiti", utilizzando l'analisi condotta quale punto di riferimento e di sintesi delle migliori "pratiche" in materia di "recuperi";
- proseguire l'attività straordinaria di parifica dei dati relativi alle irregolarità e frodi notificate alla Commissione europea per la conseguente proposta di chiusura;
- sviluppare un'opera di costante sensibilizzazione per i casi "aperti" nei confronti di tutte le Amministrazioni competenti, rivolta, in particolare, alle situazioni di eccessiva ed ingiustificata stagnazione delle procedure di chiusura;
- consolidare e perfezionare il coordinamento con le Istituzioni comunitarie tra cui, in primo luogo, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e il Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF);
- sviluppare ulteriormente il progetto di introduzione, nei corsi di studio superiori, universitari, post-universitari e di aggiornamento professionale, di materie che approfondiscano la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea;
- realizzare, ai fini della "trasparenza", le concrete modalità di pubblicazione sul sito del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie delle informazioni relative ai "beneficiari" dei finanziamenti comunitari.

---

<sup>102</sup> In tal senso, il 26 novembre u.s. in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è stato raggiunto un accordo che prevede che le singole Autorità di Gestione, oltre a provvedere alla pubblicazione dei nomi dei beneficiari di finanziamenti comunitari sul proprio sito istituzionale, concorreranno alla realizzazione di un elenco nazionale unico dei beneficiari da pubblicare sul sito del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

## **10. Politiche sociali: sviluppi nel 2009 e orientamenti per il 2010**

### **10.1. Politiche per l'inclusione sociale, le pari opportunità e la gioventù**

#### **10.1.1. Inclusione sociale**

Il Governo italiano ha partecipato ai lavori del Sotto-Gruppo Indicatori Sociali del Comitato di Protezione Sociale (Indicator's Sub-Group), che vede la presenza di rappresentanti degli Stati membri e dei servizi della Commissione europea con il compito di elaborare indicatori sociali e strumenti di monitoraggio in tre specifici ambiti delle politiche sociali: pensioni, salute e inclusione sociale.

Tali strumenti sono utilizzati, tra l'altro, ai fini della stesura del Rapporto strategico di protezione e inclusione sociale. Inoltre, il Gruppo fornisce, al Comitato di Protezione Sociale, elaborazioni utili per promuovere il metodo di coordinamento aperto tra i Paesi membri nel suddetto settore.

Tra le attività del 2009 il Sotto-Gruppo ha contribuito alla definizione degli indicatori per il monitoraggio dell'impatto sociale della crisi e delle risposte politiche dei paesi membri e, nell'ambito del Rapporto sulla Situazione Sociale (Social Situation Report), al capitolo sul metodo di coordinamento aperto.

Infine, nel corso del 2009, il Gruppo ha continuato a seguire il lavoro di Eurostat sull'implementazione del sistema statistico EU-SILC, concentrandosi sugli aspetti longitudinali e sui moduli "partecipazione sociale" e "abitazione". I dati contenuti nell'indagine relativamente a redditi e condizioni di vita in Europa sono, infatti, ritenuti fondamentali per il calcolo dei principali indicatori considerati nell'ambito del metodo di coordinamento aperto.

#### **10.1.2. Pari Opportunità**

*Partecipazione ai lavori del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.*

Il Governo ha partecipato ai lavori del gruppo "Affari sociali" del Consiglio UE che hanno condotto all'elaborazione del Rapporto "Pechino +15 – La Piattaforma d'azione e l'Unione europea", realizzato dalla Presidenza svedese di turno del Consiglio, dopo il primo follow-up del 2000 ed il report del 2005 della Presidenza lussemburghese. Il Rapporto identifica i successi, i gap e le sfide sullo stato di attuazione della Piattaforma di Pechino del 1995, fornendo indicazioni su ulteriori iniziative ed azioni da intraprendere sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne negli Stati membri relativamente alle dodici aree critiche stabilite dalla Piattaforma.

In tale ambito, il Governo ha partecipato al negoziato relativo alle Conclusioni del Consiglio UE – approvate il 30 novembre 2009 – che ribadiscono il principio della cooperazione attiva con tutte le parti