

emissioni associati alle BAT comportasse costi sproporzionati rispetto ai benefici ambientali in ragione della locazione geografica dell'impianto, delle condizioni ambientali locali e delle caratteristiche tecniche dell'impianto. L'applicazione di tale disposizione dovrà comunque garantire che non si verifichino, in ogni caso, eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale.

Per quanto riguarda i Grandi Impianti di Combustione (LCP), la direttiva 2010/75/UE prevede valori limite di emissione significativamente più rigorosi di quelli vigenti che si applicheranno ai nuovi impianti dal 7 gennaio 2013, mentre gli impianti esistenti dovranno adeguarsi ai nuovi valori a partire dal 2016. Il Governo ha contribuito in modo determinante al raggiungimento di un delicato compromesso tra la necessità di conseguire un elevato livello di salvaguardia ambientale e l'esigenza di introdurre talune flessibilità per gli impianti esistenti quali: la possibilità per gli Stati membri di adottare un Piano Nazionale Transitorio che preveda una riduzione lineare delle emissioni totali dal 2016 al 30 giugno 2020, l'introduzione di deroghe per specifiche tipologie di impianti (emergenza, richiesta di "picchi" di energia, impianti per cui è prevista la cessazione dell'attività entro il 2023, impianti di teleriscaldamento, impianti che utilizzano un combustibile "indigeno" come carbone e lignite), il mantenimento delle disposizioni vigenti per le raffinerie per tenere in considerazione la specificità di tali sistemi energetici. Tuttavia, per quest'ultima tipologia di impianti, la Commissione valuterà la necessità di emendare i valori limite di emissione entro il 2013 attraverso la procedura di codecisione.

### **7. 3. Sviluppo sostenibile**

#### *Gestione sostenibile dei materiali e "produzione e consumo sostenibili" (SCP)*

Seguendo un percorso che prende avvio da quanto già elaborato dall'OCSE, che fa riferimento alla politica europea per l'uso sostenibile delle risorse, la Presidenza di turno del Consiglio ha puntato l'attenzione sul concetto di "gestione sostenibile dei materiali", quale strumento (insieme alle politiche di consumo e produzione sostenibili) per giungere entro il 2020 ad un'economia dell'Unione europea più efficiente dal punto di vista delle risorse.

Il concetto di gestione sostenibile dei materiali si può definire come un approccio che ha l'obiettivo di integrare le azioni mirate a ridurre gli impatti negativi sull'ambiente e la conservazione del capitale naturale per tutto il ciclo di vita dei materiali. In questo senso, per materiale si intende qualsiasi sostanza od oggetto fisico che viene estratto, raccolto, trasformato, prodotto, distribuito, utilizzato, consumato, scartato o recuperato.

La Presidenza belga ha avviato il dibattito su questo tema sin dall'inizio del semestre di Presidenza, ponendolo al centro del Consiglio Ambiente informale tenutosi a Gand (Belgio) nel luglio 2010. In quell'occasione si è sottolineato non solo che la gestione sostenibile dei materiali è un approccio strategico integrato che mira a ridurre l'impatto ambientale derivante dall'uso dei materiali, ma anche che questo approccio è strettamente legato all'iniziativa faro sull'efficienza delle risorse lanciata dalla Strategia "Europa 2020".

Le Conclusioni approvate dal Consiglio ambiente su questo tema affermano che la competitività dell'Unione europea non può prescindere da un sistema economico più efficiente e sostenibile, e la gestione sostenibile dei materiali va

nella direzione tracciata dalla Strategia "Europa 2020", che mira a perseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Sin dall'inizio il Governo ha espresso l'opportunità di non creare duplicazioni rispetto a quanto realizzato fino ad ora dall'Unione in tema di gestione sostenibile delle risorse naturali.

L'Unione europea si è dotata, infatti, nel corso degli anni, di una serie importante di strumenti strategici che affrontano in modo molto ampio il tema della sostenibilità delle risorse. Tra l'altro, a coronamento di questo percorso, nel giugno 2011 la Commissione presenterà una Strategia sull'efficienza delle risorse.

Oltre al collegamento con gli altri documenti strategici e programmatici già esistenti in ambito europeo, il Governo ha altresì ribadito il dovuto collegamento con le iniziative in tema di modelli di produzione e consumo avviate a livello internazionale (in cui l'Italia è attivamente coinvolta) e con altri strumenti relativi alla gestione sostenibile dei prodotti (*Eco-Label*, Politica Integrata di Prodotto, Acquisti Pubblici Verdi, direttiva *Eco-design*).

#### *Il miglioramento degli strumenti della politica ambientale*

Nel contesto della nuova Strategia "Europa 2020" e della revisione della strategia di sviluppo sostenibile, il tema del miglioramento degli strumenti della politica ambientale ha costituito un'importante opportunità di orientamento del dibattito su come assicurare un *follow-up* alla valutazione dei risultati del 6° Programma di azione ambientale (EAP) e delle sue strategie tematiche, nonché su come migliorare l'integrazione delle esigenze di tutela ambientale nelle politiche e nelle attività dell'Unione europea.

Il Consiglio Ambiente del 20 dicembre 2010 ha adottato a tal proposito un testo di conclusioni in cui vengono evidenziate le azioni principali che dovrebbero essere adottate per garantire la coerenza tra le politiche europee verso il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Unione, per migliorare l'implementazione e l'efficacia della legislazione ambientale e per tener conto, nelle future prospettive finanziarie dell'Unione, della necessità di un adeguato finanziamento della politica ambientale.

Il Consiglio ha in particolare sottolineato l'importanza di sviluppare una visione ambiziosa per la politica ambientale europea per il 2050, che affronti i persistenti problemi ambientali in un contesto globale di sviluppo sostenibile e che identifichi chiaramente le priorità e gli obiettivi ambientali, così come degli obiettivi realistici e raggiungibili, per il 2020.

Nel testo delle conclusioni vengono già identificati i principali elementi che dovranno essere tenuti in considerazione nel futuro programma d'azione ambiente, quali ad esempio la necessità di migliorare la coerenza attraverso una migliore e più significativa integrazione dell'ambiente, compreso il valore delle risorse naturali, nelle politiche pertinenti, quali agricoltura, pesca, trasporti, energia, industria, commercio, sviluppo e ricerca; l'importanza del passaggio a un'economia verde e del disaccoppiamento assoluto della crescita economica dal degrado ambientale, la necessità di promuovere l'eco-innovazione in tutte le sue forme.

Il Governo, insieme alla maggior parte degli Stati membri, ha sottolineato l'importanza di garantire continuità alla programmazione della politica ambientale

che dal 1973 è guidata dai programmi di azione ambientale e ha chiesto alla Commissione di predisporre già nel 2011 lo schema di 7° EAP prevedendo, come per il precedente, la sua adozione con decisione del Parlamento e del Consiglio. Il prossimo EAP, con una visione di medio e lungo periodo, fornirà gli indirizzi strategici per garantire che gli interessi ambientali vengano considerati prioritari anche nelle altre politiche dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'ambiente e dell'eco-innovazione, il Governo ha contribuito in modo determinante al raggiungimento di un accordo nel testo di conclusioni in merito all'esplicito riferimento all'importante contributo dato dall'attuale strumento finanziario per l'ambiente (LIFE plus) per lo sviluppo e l'implementazione della politica e della legislazione ambientale, e pertanto alla necessità di considerarne la continuità anche nelle future prospettive finanziarie.

Infine, il Governo ha supportato fin dall'inizio la richiesta alla Commissione in merito all'elaborazione il prima possibile del secondo piano d'azione europeo ambiente e salute, al fine di proseguire gli sforzi in questo ambito e di conferire anche nuovo slancio al processo di integrazione delle questioni ambientali e sanitarie in tutte le politiche europee rilevanti.

## 8. POLITICA FISCALE

Nel settore della fiscalità sono stati portati a conclusione alcuni rilevanti dossier, tra cui la revisione delle regole in materia di fatturazione dell'IVA, volta a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, e la revisione del Regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia IVA, finalizzata a rafforzare gli strumenti europei di lotta alle frodi fiscali con la quale viene, tra l'altro, istituita la rete "Eurofisc" per la cooperazione tra le amministrazioni fiscali nazionali. Nel corso del 2010 è stato inoltre raggiunto l'accordo politico in Consiglio ECOFIN sulla proposta di Direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, che sostituirà la Direttiva 77/799/CE. Per quanto concerne in particolare quest'ultimo dossier, il Governo italiano ha sostenuto durante il negoziato la necessità di tenere conto del nesso tra la citata proposta e la Direttiva sulla tassazione del risparmio. L'intervento dell'Italia è quindi risultato determinante affinché l'Esecutivo europeo assumesse l'impegno di verificare la corretta ed effettiva applicazione sia di tale Direttiva sia dei corrispondenti accordi con alcuni Paesi terzi.

Nel campo fiscale, dunque, il Governo, per il tramite del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha dato impulso nel corso del 2010 all'attività di rappresentanza dell'Italia in sede europea e ha assicurato la partecipazione alla formazione degli atti e della disciplina in materia. Ciò è stato favorito da un più efficace e consolidato rapporto di collaborazione con le Agenzie fiscali e la Guardia di Finanza ma anche da un maggiore coinvolgimento di altri Dicasteri e dei rappresentanti delle associazioni d'impresa nell'esame delle proposte legislative. In particolare, il dialogo instaurato da qualche anno con talune di queste associazioni ha contribuito a rendere l'intervento dell'amministrazione finanziaria in fase negoziale maggiormente rispondente alle esigenze degli operatori economici.

I risultati dell'attività di negoziazione condotta da parte italiana in materia di fiscalità sia diretta che indiretta, nonché in ambito di cooperazione amministrativa, possono ritenersi soddisfacenti.

## 8.1 Partecipazione del governo italiano ai lavori comunitari

### a) Fiscalità diretta

#### 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 Risparmio, nonché ad apportare alcune modifiche relative al meccanismo di funzionamento della Direttiva stessa, al fine di rafforzarne l'applicazione limitandone il possibile aggiramento. Dopo l'ECOFIN tenutosi nel gennaio 2010, gli intensi lavori svolti nel corso del 2009 presso il Gruppo Questioni Fiscali al Consiglio sono stati sospesi. Peraltro all'ECOFIN di dicembre 2010, su richiesta italiana, è stato ottenuto l'impegno della Commissione ad effettuare nel primo semestre 2010 una *due diligence* sulla direttiva attualmente in vigore, con particolare riguardo ai fenomeni di aggiramento della sua disciplina nei Paesi che applicano la disciplina transitoria della ritenuta di cui alla direttiva in questione (es. Lussemburgo, Austria).

#### 2. *Tassazione del settore bancario.*

A seguito della crisi finanziaria, la Commissione, con una Comunicazione dell'1° aprile 2010 ha avviato il dibattito europeo per l'introduzione di un prelievo sulle banche (*bank levy*) volto a costituire un fondo per la copertura rischi per gli istituti di credito nonché di un prelievo aggiuntivo nella forma o di una *financial transaction tax* (FTT) o di una *financial activity tax* (FAT). La materia è stata oggetto di decisione anche da parte del Consiglio europeo (giugno e novembre 2010). Inoltre per un più rapido avanzamento del dossier sul suddetto prelievo fiscale aggiuntivo è stato investito il *Tax Policy Group* (ottobre 2010), nonché l'*High Level Working Group* (dicembre 2010).

#### 3. *Ricostituzione del Tax Policy Group.*

A seguito del Rapporto Monti della primavera 2010, nonché allo scopo di dare un rinnovato impulso alla *policy* europea, soprattutto in materia di fiscalità diretta, la Commissione europea ha ricostituito il gruppo di alto livello in questione, i cui componenti sono designati direttamente dai ministri finanziari. Nel corso del 2010 si è tenuto un primo incontro nella cui agenda erano presenti i principali temi di fiscalità diretta, quali ad esempio la creazione di una base imponibile comune consolidata (CCCTB), il Codice di

condotta sulla tassazione delle imprese, la tassazione del settore finanziario.

4. *Fusioni in materia di UCITS ed altri fondi di investimento.*

La Commissione europea, a seguito dell'emanazione della Direttiva in materia di armonizzazione dei fondi di investimento, ha tenuto nel 2010, nell'ambito dei lavori del Gruppo di lavoro IV, alcuni incontri in vista dell'eventuale proposta di direttiva in materia di fusioni fiscali transfrontaliere in materia, parallelamente a quanto già previsto dalla suddetta direttiva civilistica.

5. *Raccomandazione della Commissione europea in materia il 19 ottobre 2009 di withholding tax relief (esito dei lavori del FISCO GROUP/Rapporto Giovannini).*

La Commissione europea in sede di Gruppo di lavoro IV, ed in coordinamento con l'analogo tavolo OCSE ha tenuto alcuni incontri nel corso del 2010 per realizzare una procedura semplificata di sgravio alla fonte delle ritenute di imposta cross-border, nonché per accelerare i tempi degli eventuali rimborsi dovuti a seguito dell'applicazione delle predette ritenute.

6. *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 dell'Unione europea ed il cui contenuto precettivo è frutto di una comune interpretazione da parte degli Stati membri. Tale attività si è concretizzata nel 2010 nell'adozione della Risoluzione ECOFIN dell'8 giugno 2010, con la quale sono terminati i lavori avviati nel 2008 in materia di misure antiabuso. Infine sono continuati – a livello di coordinamento informale – i lavori in materia di *exit taxation* con gli Stati membri destinatari di procedura di infrazione nella predetta materia, in vista dell'adozione di una posizione difensiva comune nei confronti della Commissione europea, nonché in giudizi innanzi alla Corte di Giustizia.

7. *Codice di condotta.*

L'ECOFIN, nelle due sessioni di giugno e dicembre 2010 ha approvato, rispettivamente, il rapporto del primo e del secondo semestre del Gruppo Codice di condotta sulla tassazione delle imprese. I rapporti fanno stato dell'attività svolta nel corso del 2010 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* (regole antiabuso, trasparenza nel *transfer pricing*, promozione del Codice nei confronti di Paesi terzi). Di tale "pacchetto" sono state approvate le linee guida in materia di pratiche amministrative e di *inbound profit*; inoltre il Gruppo ha invitato la Commissione europea a proseguire la discussione con Svizzera e Liechtenstein per la promozione del Codice. Infine il Gruppo ha avviato la discussione sul tema del mandato del Codice che sarà trattato dal ricostituito *High Level Working Group*.

## **b) Fiscalità indiretta**

### *1. Lotta alla frode IVA*

La direttiva 2010/23/UE del 16 marzo 2010 ha introdotto un regime facoltativo e temporaneo di inversione contabile ai trasferimenti di quote di emissione di gas a effetto serra, dando la possibilità a tutti gli Stati membri di utilizzare uno strumento di contrasto e prevenzione di un primo caso di frode intracomunitaria sui servizi, ad elevato rischio di migrazione verso altri Paesi, che causa consistenti perdite di gettito per l'Unione europea. Il disegno di legge comunitaria 2010 prevede uno schema di norma che introduce detto regime temporaneo, modificando la normativa IVA nazionale. La misura avrebbe lo scopo di evitare che le frodi da altri Paesi si spostino nel territorio nazionale. Dopo un lungo e difficile negoziato iniziato nel 2007, l'Italia è riuscita ad ottenere con la decisione 2010/710/UE del 22 novembre 2010, l'autorizzazione del Consiglio ad applicare una misura di deroga per contrastare le frodi carosello nel settore della telefonia mobile e dell'elettronica di consumo. Tale decisione consente l'entrata in vigore della disposizione nazionale di cui all'articolo 17, comma 6, lettere b) e c), del DPR 633/1972, introdotta con la finanziaria 2007. In sede di approvazione di tale decisione, il Consiglio ha confermato il carattere eccezionale della deroga e l'intenzione di porre un limite temporale all'applicazione della stessa. Esso ha inoltre riconosciuto la necessità di proseguire i lavori sulla proposta di direttiva COM(2009)511 del 29 settembre 2009, relativa all'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile per contrastare determinati tipi di frode. L'esperienza recente in materia di frode organizzata ha dimostrato l'inadeguatezza delle deroghe individuali e della direttiva IVA nel contrastare in misura efficace e tempestiva gli attacchi al sistema comune dell'IVA. Lo scenario che si sta delineando a livello europeo potrebbe consolidare il *reverse charge* generalizzato come strumento efficace di lotta alla frode. Ciò richiede di riconsiderare la posizione italiana su tale misura fino ad oggi fortemente osteggiata.

### *2. Fatturazione elettronica*

La direttiva 2010/45/UE del 13 luglio 2010, le cui disposizioni



dovranno essere recepite entro il 31 dicembre 2012, introduce una serie di novità volte a semplificare l'utilizzo della fatturazione elettronica negli Stati membri, sia nell'intento di ridurre gli oneri per le imprese, sia nell'ottica di contrasto all'evasione fiscale internazionale. La direttiva si prefigge di rimuovere gli ostacoli esistenti tra la fatturazione elettronica e quella cartacea, equiparando le due tipologie di documenti. La direttiva ha inoltre lo scopo di armonizzare la tempistica degli Stati membri in merito al momento di effettuazione delle operazioni intracomunitarie, così che risulti possibile ottenere una maggiore tempestività dei dati trasmessi attraverso i modelli Intrastat. Con la recente comunicazione COM(2010) 712 del 2 dicembre 2010, la Commissione evidenzia la scarsa incidenza della fatturazione elettronica in Europa e individua le seguenti priorità per gli Stati membri:

- garantire la certezza del diritto e un contesto tecnico chiaro per la fatturazione elettronica in modo da favorirne l'adozione in massa;
- incoraggiare e promuovere lo sviluppo di soluzioni di fatturazione elettronica aperte e interoperabili basate su una norma comune, prestando particolare attenzione alle esigenze delle PMI;
- sostenere l'adozione della fatturazione elettronica mediante l'istituzione di strutture organizzative, come ad esempio fori nazionali multilaterali per la fatturazione elettronica e un forum europeo multilaterale delle parti interessate.

Secondo le stime della Commissione, il passaggio generalizzato dalla fatturazione su carta a quella elettronica permetterà di risparmiare nell'Unione circa 240 miliardi di euro in sei anni.

### 3. *Trattamento IVA servizi finanziari e assicurativi*

Il Consiglio ECOFIN del 17 novembre 2010 ha discusso una relazione sull'avanzamento delle due proposte di direttiva e regolamento che interessano i servizi finanziari e assicurativi, stabilendo i seguenti orientamenti sul dossier:

- non proseguire ulteriormente sul *cost-sharing*, visti i chiarimenti intervenuti in seno al Comitato IVA sull'applicabilità del dispositivo già previsto nell'attuale direttiva al settore finanziario;
- incarico alla Commissione di proseguire i lavori sull'*option-to-tax*, per approfondire in particolare le modalità di determinazione della base imponibile dei vari servizi finanziari, principale ostacolo all'applicazione del dispositivo;
- priorità ai lavori sulle definizioni dei servizi esenti, tenendo conto dei progressi registrati finora, ma anche di taluni fattori quali la parità di concorrenza tra operatori e tra Stati membri, la competitività del settore finanziario europeo, le implicazioni

di bilancio. Punti ancora aperti risultano essere il trattamento delle esternalizzazioni (*outsourcing*), dei fondi di investimento e dei prodotti derivati.

Il Governo ha condiviso la proposta di ammodernamento delle definizioni dei servizi finanziari ed assicurativi esenti, tenuto conto dell'evoluzione del mercato, e per favorire una concorrenza più equa alle imprese nazionali. Si hanno tuttavia riserve sull'opzione per la tassazione, in ragione degli effetti negativi sul gettito e sui prezzi dei servizi.

#### 4. *Trattamento IVA servizi postali*

Gli Stati membri non sono stati in grado di accordarsi sull'eventualità di riprendere i dibattiti sulla proposta di direttiva del Consiglio, né tanto meno su un orientamento politico riguardo alla futura applicazione dell'IVA ai servizi postali. In tale situazione di stallo, la Commissione ha segnalato l'eventuale ritiro della proposta di direttiva pendente COM(2003)234 come modificata nella proposta COM(2004)468.

Parallelamente ai lavori del Consiglio, il Comitato IVA ha esaminato le conseguenze della sentenza TNT *Post* UK, C-357/07, elaborando due orientamenti, uno relativo alla portata dell'ambito di applicazione dell'esenzione dall'IVA e l'altro relativo al trattamento IVA delle spese terminali.

#### 5. *Tax Policy Group*

Nel corso del primo incontro del ricostituito *Tax Policy Group*, tenutosi nel 2010, si sono discussi i temi della nuova strategia IVA, della semplificazione IVA per le imprese, della nuova tassazione ambientale e delle semplificazioni dei privati (imposte sugli autoveicoli).

#### 6. *Libro verde sul futuro dell'IVA*

Con il libro verde sul futuro dell'IVA - COM 695/2010 del 1° dicembre 2010, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica con scadenza 31 maggio 2010 che avvierà un processo di riforma di lungo periodo del sistema comune dell'IVA, che sia più semplice, solido ed efficiente. Il documento illustra le maggiori criticità che affliggono il sistema e individua i seguenti obiettivi primari: 1) semplificazione, in modo da ridurre il carico amministrativo degli operatori; 2) armonizzazione, in particolare al fine di istituire un regime definitivo degli scambi intracomunitari, eventualmente fondato sulla tassazione all'origine; 3) ampliamento della base imponibile, attraverso il ridimensionamento dell'uso delle aliquote ridotte e delle esenzioni, così da poter garantire un maggior gettito; 4) potenziamento degli strumenti informatici, nella direzione del miglioramento della gestione dei rapporti transfrontalieri (sportello unico) nonché delle modalità di



versamento dell'imposta. La delegazione italiana in occasione di incontri bilaterali con la Commissione ha fornito il proprio apporto ai lavori sul futuro dell'IVA, evidenziando in particolare la questione delle deroghe e la necessità che la direttiva offra agli Stati la possibilità di introdurre misure urgenti di deroga temporanee per esigenze legate a calamità naturali. In seguito alla consultazione pubblica, la Commissione europea intende organizzare nel corso del 2011 una conferenza internazionale sull'IVA, che si terrà in Italia.

## 8.2. Cooperazione amministrativa

### *Cooperazione amministrativa in ambito IVA*

Il 19 agosto 2009 la Commissione europea ha presentato una proposta di rifusione del Regolamento (CE) n. 1798/2003, in materia di cooperazione amministrativa IVA. A seguito di una intensa attività negoziale, svolta tra la fine del 2009 e il primo semestre 2010, il Consiglio ECOFIN ha raggiunto l'accordo politico sul testo di compromesso nella riunione dell'8 giugno 2010. Il 7 ottobre 2010, è stato così emanato il Regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla "cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (rifusione)", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 268 del 12 ottobre 2010, volto ad offrire agli Stati membri strumenti per lottare più efficacemente contro la frode all'IVA transfrontaliera. La novità più significativa del testo approvato è rappresentata dalla creazione di una rete di cooperazione multilaterale denominata EUROFISC, le cui principali caratteristiche sono la maggiore rapidità nello scambio di informazioni rispetto ai tradizionali strumenti di cooperazione amministrativa e la concentrazione dell'attività su alcune tipologie di frodi particolarmente rilevanti. L'organizzazione ed il funzionamento di EUROFISC sono regolati dalle disposizioni del Capo X del Regolamento oggetto di rifusione, nonché dalle linee guida contenute in due dichiarazioni annesse al testo, rispettivamente del Consiglio e dei Rappresentanti degli Stati membri. Gli altri principali elementi di novità del testo approvato sono:

- l'ampliamento della responsabilità degli Stati membri in materia di cooperazione amministrativa ai fini della protezione del gettito IVA di tutti i Paesi dell'Unione;
- l'aggiunta e la specificazione delle informazioni che dovranno essere raccolte nella banca dati elettronica VIES (*Vat Information Exchange System*);
- la possibilità di accesso automatico, da parte di funzionari autorizzati e a alcune condizioni, a talune informazioni detenute nelle banche dati di altri Stati membri;
- la definizione di norme comuni sulle procedure per la registrazione dei numeri d'identificazione IVA e per la cancellazione delle partite IVA non utilizzate;
- l'aggiunta di talune informazioni tra quelle da fornire ai soggetti passivi che chiedono conferma per via elettronica dei numeri IVA.

La riforma della cooperazione amministrativa in ambito IVA si completerà con la presentazione, da parte della Commissione europea, di una proposta di modifica

dell'attuale Regolamento (CE) n.1925/2004, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del Regolamento (CE) n.1798/2003 sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA.

*Cooperazione amministrativa in materia di imposte dirette, di talune accise e di imposte sui premi assicurativi*

Il 2 febbraio 2009, la Commissione europea ha presentato una proposta di Direttiva sulla cooperazione amministrativa in materia fiscale, dibattuta in Consiglio nel corso del 2009 e del 2010. La proposta di direttiva ha lo scopo di sostituire con uno strumento più efficace ed evoluto, l'attuale Direttiva 77/799 del Consiglio del 19 dicembre 1977, relativa alla reciproca assistenza tra le autorità competenti degli Stati membri in materia di imposte dirette, di talune accise, e imposte sui premi assicurativi. Nel corso del Consiglio ECOFIN del 7 dicembre 2010, i Ministri finanziari dell'Unione europea, hanno raggiunto un accordo politico sul testo di compromesso. La nuova Direttiva regola lo scambio di informazioni a richiesta, spontaneo ed automatico e inoltre, in linea con gli standard OCSE, non consente all'autorità interpellata di uno Stato membro di rifiutare di fornire informazioni solamente perché tali informazioni sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da una persona designata o che agisce in qualità di agente o fiduciario o perché si riferiscono agli interessi proprietari di un soggetto. Altre innovazioni riguardano l'istituzione di una rete di uffici centrali (*Central Liaison Office*), responsabili dei contatti tra le amministrazioni dei vari Stati membri e con la Commissione europea; l'utilizzazione, nello scambio delle informazioni, di formulari elettronici e l'istituzione di un Comitato permanente nel settore.

*Assistenza e cooperazione amministrativa in materia di fiscalità*

*Recupero dei crediti fiscali.*

Il 2 febbraio del 2009, la Commissione europea ha presentato una proposta di nuova direttiva mirante a rafforzare l'impianto normativo europeo esistente nel settore dell'assistenza al recupero crediti. Durante il Consiglio ECOFIN del 19 gennaio 2010 si è raggiunto accordo politico sul testo di compromesso elaborato, che è stato formalmente emanato dal Consiglio il 16 marzo 2010 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L. 84 del 31 marzo 2010 come Direttiva 2010/24/UE. La vigente Direttiva 2008/55/CE sarà abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2012. Gli Stati membri devono recepire le disposizioni della nuova direttiva entro il termine del 31 dicembre 2011. Il nuovo strumento normativo dovrebbe consentire di migliorare l'assistenza amministrativa nel settore della riscossione tra Stati membri e permettere di incrementare il tasso di recupero dei crediti tributari sino ad ora piuttosto basso. La nuova Direttiva 2010/24/UE ha, inoltre, un più esteso ambito di applicazione rispetto alla vigente 2008/55/CE e, pertanto, permetterà ai Paesi dell'Unione di prestare e richiedere assistenza ai fini del recupero:

- della totalità delle imposte e dazi, riscossi da uno Stato membro o dalle sue ripartizioni territoriali o amministrative, o per conto di essi, comprese le autorità locali, nonché per conto dell'Unione europea;
- delle restituzioni, degli interventi e delle altre misure che fanno parte del sistema di finanziamento del FEAGA e del FEASR;

- dei contributi e degli altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero;
- delle relative penali, sanzioni, tasse/soprattasse, nonché degli interessi e spese.

### 8.3. Cooperazione doganale

Il Governo, per il tramite dell'Agenzia delle Dogane, contribuisce quotidianamente ad attuare e realizzare concretamente le principali politiche settoriali dell'UE. In particolare si riportano alcune delle attività che hanno permesso di raggiungere risultati significativi nella politica fiscale e nella tutela degli interessi finanziari e nella lotta contro la frode, anche con il supporto del Corpo della Guardia di Finanza.<sup>28</sup>

#### *Attività inerenti al Gruppo di Cooperazione Doganale.*

Le principali linee di intervento del Gruppo di Cooperazione Doganale sono delineate nella Risoluzione su una strategia per la cooperazione doganale (adottata, sotto Presidenza italiana, dal Consiglio il 2 ottobre 2003- GUCE 2003/C 247/01 del 15 ottobre 2003). La Risoluzione definisce una strategia per la cooperazione – volta a consentire una migliore protezione della società e dell'economia contro i traffici illeciti e le frodi, la criminalità organizzata transfrontaliera, le minacce all'ambiente ed al patrimonio culturale ed ogni altra minaccia che rientri nelle competenze delle Amministrazioni doganali. Per l'attuazione di tale strategia, il Gruppo di cooperazione doganale ha adottato un Piano strategico per la cooperazione doganale ed un connesso Piano d'azione.

Per quanto riguarda lo sviluppo della capacità operativa e l'efficacia degli interventi doganali nei settori di competenza intergovernativa, lo strumento principale è costituito dalle operazioni doganali congiunte, che annualmente vengono approvate in seno al Gruppo di cooperazione doganale ma anche, recentemente, in seno all'OLAF (in questo caso gli interventi operativi hanno riguardato materie di competenza comunitaria).

Le operazioni doganali congiunte, anche secondo quanto attestato dalla Commissione europea, "...sono estremamente utili poiché mantengono le organizzazioni criminali sotto pressione, danno buoni risultati in termini di sequestri e di informazioni, rendendo al contempo manifesto il ruolo che le dogane svolgono nella protezione della società e contribuendo a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia."<sup>29</sup>

In relazione all'anno 2010, l'Agenzia delle dogane ha partecipato, anche in veste di coordinatore, alle operazioni doganali congiunte menzionate nel file allegato (All.1) e dove possono essere delineati i principali risultati in termini di efficienza e di efficacia del contrasto ai più ricorrenti illeciti alla legislazione doganale.

<sup>28</sup> Cfr. anche capitolo seguente.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Rafforzare la cooperazione di polizia e doganale nell'Unione europea - I. Relazione sui progressi compiuti dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam - II. Proposte di miglioramenti /\* COM/2004/0376 def. \*/

*Istituti doganali.*

Rilevante è stata l'attività svolta dall'Agenzia in relazione alla figura dell'Operatore Economico Autorizzato – AEO (*Authorized Economic Operator*) introdotta dal Regolamento CE n. 648 del 13 aprile 2005, il cui status è riconosciuto a quegli operatori che ottemperano ai criteri di solvibilità, dimostrando di disporre, nell'ambito della propria impresa, di un sistema di controllo interno e, laddove la normativa lo prevede, hanno adeguato sul piano della sicurezza le proprie strutture aziendali e l'intera catena logistica di riferimento.

Un'ulteriore iniziativa positiva, in quanto esprime la fattiva partecipazione dell'Italia nei lavori preparatori connessi al processo normativo dell'Unione europea, è quella relativa alla proposta di Decisione sul mutuo riconoscimento dei sistemi di certificazione doganale tra l'Unione europea e gli Stati Uniti (rispettivamente sistema AEO e C-TPAT). Tale attività, che come menzionato, è stata seguita dall'Amministrazione doganale italiana nell'ambito del Gruppo Unione Doganale, ha richiesto anche azioni operative sul territorio italiano, secondo le direttive stabilite dalla *road map* definita dall'Unione e dagli USA, per pervenire al mutuo riconoscimento dei rispettivi programmi di certificazione doganale.

Nell'ambito del Programma europeo Dogana 2013 – incluso tra le azioni proposte dall'Unione europea per migliorare la cooperazione tra le Amministrazioni fiscali e doganali, nonché per semplificare ed accelerare la lotta contro le frodi doganali e fiscali - va evidenziato il progetto "*Smart & Secure Trade Lanes – SSTL*", tra l'Unione europea e la Cina, avente l'obiettivo di snellire i traffici commerciali tra i due Paesi.

Nell'ottica della realizzazione di un equilibrato bilanciamento tra la sicurezza delle importazioni e delle esportazioni e la gestione fluida dei traffici va segnalata anche l'iniziativa europea nel settore doganale denominata "*System Based Approach to customs control - SBA*", che si pone quale obiettivo l'individuazione di nuove metodologie evolutive di controllo a beneficio degli operatori economici certificati, dotati di avanzati sistemi aziendali, in grado di consentire l'effettuazione, presso le rispettive sedi societarie, di determinate operazioni doganali senza l'ausilio ed il supporto tecnico delle dogane.

*L'attività della Guardia di finanza a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e nel settore della lotta alle frodi.*<sup>30</sup>

L'impegno del Corpo nella lotta alla criminalità economica e finanziaria è strettamente connesso al ruolo attribuitogli dal vigente quadro normativo, che, con la legge di ordinamento n. 189 del 1959 ed il successivo Decreto Legislativo n. 68 del 2001, individua nella Guardia di Finanza l'organismo preposto alla tutela di tutti gli interessi economici e finanziari nazionali e dell'Unione europea.

L'attuale cornice normativa consente, agli appartenenti al Corpo, il ricorso, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del D. Lgs. n. 68 del 2001, a tutte le penetranti potestà previste per l'accertamento delle violazioni di natura tributaria.

Si tratta di una norma che fornisce un concreto esempio di attuazione del principio di assimilazione fissato dall'art. 325 TFUE, dal momento che estende,

<sup>30</sup> Cfr. capitolo seguente.

esplicitamente, i poteri d'intervento della Guardia di Finanza a tutte le attività di servizio che il Corpo attua per la tutela degli interessi finanziari europei.

La strategia che permea l'attività antifrode del Corpo si basa sull'applicazione delle disposizioni dell'art. 2 del Regolamento (CE) n. 2988/95 che prevede che i controlli debbano essere effettivi, proporzionali e dissuasivi.

L'impegno dell'Italia nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, anche dopo tali importanti riconoscimenti, è rimasto inalterato, tant'è che il sistema di contrasto è stato recentemente potenziato attraverso l'introduzione della disciplina della "tracciabilità dei flussi finanziari" in materia di appalti e di erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche, anche europee, di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

La norma in parola si fonda sugli obblighi posti in capo anche ai percettori di finanziamenti europei di:

- effettuare tutte le operazioni relative al progetto finanziato attraverso conti correnti bancari o postali a ciò dedicati;
- regolare tali operazioni tramite bonifico bancario o postale ovvero con altri strumenti idonei a consentirne comunque la piena tracciabilità;
- riportare sugli strumenti di pagamento utilizzati un codice identificativo in grado di ricondurre l'operazione al progetto.

Per incrementare l'efficacia dei controlli, inoltre, particolare attenzione viene posta agli strumenti di cooperazione che sono stati attivati con le Amministrazioni centrali e periferiche di gestione dei fondi pubblici in argomento.

Il Corpo ha, infatti, da tempo in atto una politica tesa al raggiungimento di efficaci sinergie con tutti gli Organi istituzionali deputati, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, alla salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione europea.

S'iscrivono, in tale strategia, *in primis*, la cooperazione con le Regioni in materia di fondi strutturali.

Si tratta di un progetto che ha consentito la stipula di appositi "Protocolli d'intesa", che hanno disciplinato il coordinamento e lo scambio d'informazioni nel settore degli aiuti a finalità strutturale.

L'attività svolta dal Corpo nello specifico settore ha consentito di raggiungere, anche nel 2010, significativi risultati.

TAV. 1 - FRODI COMUNITARIE. INTERVENTI DELLA GUARDIA DI FINANZA

Frodi comunitarie		2010	Triennio 2008/2010
Interventi effettuati	n.	964	3.062
Persone denunciate	n.	916	2.446
Di cui in stato di arresto	n.	40	100
Aiuti indebitamente percepiti	euro	245.477.523	1.038.346.141
Aiuti indebitamente richiesti	euro	117.365.743	308.166.706
Aiuti indebitamente percepiti/richiesti	euro	362.843.266	1.346.512.847
Sequestri operati	Mil. euro	213	356

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza (sistema STAT/1)

a) *Cooperazione amministrativa e di polizia*

In ordine a tale tematica si evidenzia che il Corpo, nel corso del 2010:

1. ha continuato ad operare attivamente a livello internazionale attraverso l'impiego degli strumenti di cooperazione amministrativa (Regolamenti e Direttive dell'Unione europea, Accordi e Convenzioni bi/multilaterali), dei poteri di Polizia giudiziaria (mediante i canali EUROPOL e Interpol) e di *intelligence* (interscambio di dati in maniera riservata e confidenziale);
2. ha accolto ed inoltrato direttamente le richieste di cooperazione da e per gli Organi collaterali esteri;
3. in relazione agli scambi intracomunitari soggetti all'applicazione dell'IVA, è inserito a pieno titolo nella rete di cooperazione permanente fondata sugli Uffici Centrali di Collegamento (CLO - *Central Liaison Office*), istituiti in tutti i Paesi dell'Unione;
4. ha partecipato in forma stabile al Programma Europeo FISCALIS.

b) *Collaborazione con l'OLAF*

Il Corpo fornisce, di norma, assistenza per l'esecuzione dei "controlli sul posto" ex Regolamento CE 2185/1996 e svolge frequenti incontri di natura info-operativa in materia di contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

Nelle ipotesi di frodi poste in essere a danno degli interessi finanziari dell'Unione, detta cooperazione consente di:

- svolgere un'azione di contrasto più efficace nei casi di frodi transnazionali complesse;



- assicurare il coordinamento e lo scambio dei dati tra le unità competenti degli Stati membri;
- condividere le differenti esperienze operative;
- migliorare la cooperazione con i Paesi terzi.

c) *Cooperazione in ambito EUROPOL*

Con riferimento alla cooperazione in ambito EUROPOL, si rappresenta che appartenenti al Corpo prendono parte ai periodici *meetings* tenuti a L'Aja, oltre ad essere attivi nell'alimentazione dei AWFs (*Analysis Work Files*).

Inoltre, nel corso del 2010, la competente articolazione del Comando Generale/II Reparto ha ricoperto il ruolo di "punto di contatto" per la Guardia di finanza nell'ambito delle seguenti operazioni congiunte doganali e/o di polizia [*J.C.O. (Joint Customs Operation)/J.C.P.O. (Joint Customs Police Operation)*]:

- JCO ULYSSE: in materia di stupefacenti;
- JCO COLOSSEUM: in materia di tutela del patrimonio storico, archeologico, culturale ed artistico;
- JCPO RADAR: in materia di sostanze stupefacenti;
- JCPO GLOBAL OPERATION: riguardante quattro aree prioritarie: droga, tratta di esseri umani, ricerca latitanti, traffico illecito di merci (armi, sigarette, valuta, ecc..).

d) *Partecipazione della Guardia di finanza nei progetti comunitari di sorveglianza marittima*

Le azioni di intervento del Corpo, per la sorveglianza del Mediterraneo, sia sul piano preventivo che repressivo, si sviluppano lungo tre direttrici fondamentali, che fanno parte di un "sistema operativo integrato":

- il presidio di sorveglianza a mare, attuato mediante la proprio componente aeronavale;
- la vigilanza della frontiera europea esterna anche sul versante terrestre e, in particolare, nei porti;
- le attività investigative di più ampio respiro dei Nuclei di Polizia Tributaria e dei Reparti operativi mediante l'esercizio di potestà tributarie e di polizia giudiziaria.

Questo sistema operativo agisce, trasversalmente, in tutti i settori che minacciano la sicurezza del Mediterraneo.

Nello specifico comparto del contrasto all'immigrazione clandestina via mare, in termini di cooperazione internazionale, la Guardia di Finanza, per il tramite della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Ministero dell'Interno, collabora, in via permanente e sistematica, con l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEx), operativa dall'ottobre del 2005, con sede in Varsavia.

Nel corso del 2010, il Corpo ha partecipato alle operazioni:

- "Hermes 2010"<sup>31</sup>, organizzata e diretta dalla Guardia di Finanza, alle sedi di Cagliari e Lampedusa, per il contrasto dei migranti clandestini diretti verso le coste della Sardegna e della Sicilia;
- "Poseidon 2010"<sup>32</sup>, per il contrasto del traffico di migranti provenienti dalla Turchia e diretti verso le coste greche;
- "Indalo 2010"<sup>33</sup>, per il contrasto dei flussi provenienti dal Marocco e diretti verso le coste meridionali della Spagna.

e) *Partecipazione ad ulteriori tavoli di lavoro ed attività di formazione.*

Particolare attenzione è stata inoltre dedicata ai tavoli di lavoro promossi a livello europeo ed internazionale concernenti la specifica materia del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in relazione ai quali è sempre più frequente lo scambio di dati sui movimenti di capitale e le transazioni in valuta compiute all'estero da cittadini residenti e/o domiciliati in Italia.

<sup>31</sup> La Guardia di Finanza partecipa all'operazione "Hermes 2010" con l'impiego di n. 2 Guardacoste e n. 1 elicottero AB 412 HP nelle acque internazionali antistanti la Sardegna. E', altresì, impiegato n. 1 Ufficiale di collegamento presso il Centro di Coordinamento Internazionale dell'operazione sito a Cagliari.

<sup>32</sup> Il Corpo partecipa all'operazione "Poseidon 2010" con l'impiego di n. 1 Pattugliatore veloce e n. 1 elicottero AB 412 HP, entrambi rischierati sull'isola greca di Samos, unitamente a n. 1 Ufficiale di collegamento presso il Centro di Coordinamento Internazionale dell'operazione.

<sup>33</sup> Il Corpo partecipa all'operazione "Indalo 2010" con l'impiego di n. 1 velivolo ATR 42 rischierato ad Almeria (Spagna) ed un Pattugliatore veloce presso Cartagena e n. 1 Ufficiale di collegamento presso il Centro di Coordinamento Internazionale dell'operazione alla stessa sede.