

## 12. CULTURA E TURISMO

### 12.1 Cultura

#### 12.1.1 Agenda europea per la cultura

Anche nel 2013 l'Italia sarà impegnata, con la Commissione e gli altri Stati membri, a sviluppare azioni adeguate alla realizzazione dei **tre obiettivi** - "diversità culturale e dialogo interculturale"; "creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione"; "cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali" – in cui si articola **l'Agenda europea per la cultura** lanciata dalla Commissione nel 2007 e fatta successivamente propria dal Consiglio e dal Consiglio europeo.

Inoltre, in coerenza con l'avanzamento del percorso di definizione degli strumenti che attuano la futura politica di coesione 2014-2020, è stato predisposto un documento di posizione che nel fare propri i principi e le indicazioni contenute nelle **Conclusioni del Consiglio europeo sul contributo della cultura all'attuazione della strategia Europa 2020** (2011/C175/01), riconosce alla cultura una natura trasversale nell'ambito delle politiche che attuano gli obiettivi di Europa 2020 e individua nei seguenti i principali obiettivi strategici da perseguire:

- **costruire nuove centralità culturali** - l'obiettivo è organizzare e rafforzare il sistema delle infrastrutture culturali nel loro ruolo di servizi collettivi, integrandolo con gli obiettivi di incremento della competitività territoriale e della coesione sociale. In piena coerenza con quanto definito dal Piano di azione coesione che intende favorire lo sviluppo dei territori anche attraverso il rafforzamento di "aree di attrazione culturale", il perseguimento di tale obiettivo intende sollecitare in particolare gli effetti di natura sociale ed economica derivanti dal rafforzamento dei sistemi di servizi culturali di scala territoriale e urbana. In questa logica, il binomio conservazione-fruizione, al centro della strategia di valorizzazione dei grandi attrattori culturali e/o poli culturali di eccellenza che ha informato gli ultimi periodi di programmazione (2000-2006 e 2007-2013), viene coniugato insieme alla funzione di "produzione culturale", intesa come capacità di generare ambienti inclusivi e creativi in grado di favorire l'emersione e il trasferimento di innovazioni;
- **andare verso una strategia nazionale di specializzazione intelligente fondata sulla dimensione culturale e creativa** - l'obiettivo è rafforzare i rapporti tra il sistema della ricerca nel settore culturale e il sistema produttivo ad esso collegato, favorendo la capacità di diffusione e trasferimento dei processi di innovazione, stimolando, al tempo stesso, la domanda di servizi avanzati da parte delle imprese. Altresì, si vorrebbe dare impulso e sostegno, di concerto con le altre istituzioni competenti, alle più innovative componenti del sistema produttivo che operano nell'ambito del settore culturale, mettendo in atto misure volte

alla creazione di forme di infrastrutturazione leggera del sistema (attività immateriali, servizi avanzati, ecc.) per la promozione/creazione di reti e distretti tra soggetti, per il rafforzamento del complesso delle competenze necessarie allo sviluppo di profili d'impresa, per facilitare l'accesso a strumenti e canali finanziari, per favorire lo *start-up* di impresa (incubatori, ecc.), nonché per assicurare la gestione dei processi attivati nei diversi ambiti di intervento;

- **agire per il rafforzamento del sistema di gestione nel settore dei beni e delle attività culturali** - l'obiettivo è dare seguito al percorso già intrapreso con i precedenti periodi di programmazione, mirato a rafforzare i processi di innovazione interni all'Amministrazione e la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e con i soggetti pubblici e privati che operano nel settore dei beni e delle attività culturali. Inoltre, si intende migliorare la qualità progettuale degli interventi attuati dalla politica di coesione nel settore, anche attraverso lo sviluppo di competenze e tecniche adeguate a sviluppare puntuali analisi e valutazioni di sostenibilità degli interventi; il rafforzamento del sistema di relazioni e collaborazioni tra i diversi livelli istituzionali, anche di tipo intersettoriale, per l'attuazione di politiche di sviluppo territoriale e per l'integrazione della dimensione culturale nelle altre politiche di settore; il perfezionamento del sistema delle conoscenze, la sensibilizzazione verso l'adozione di processi di valutazione delle politiche e degli investimenti realizzati, la diffusione e il trasferimento delle buone pratiche.

Tra le iniziative legislative prioritarie nel settore culturale, si evidenzia la **revisione della direttiva 93/7/CEE in materia di restituzione di beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro**. Sul tema, particolarmente sensibile per il nostro Paese, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica. Sulla base di tale consultazione, la Commissione effettuerà una valutazione di impatto che dovrebbe condurre a una proposta di modifica della normativa vigente, la quale, pur se ha prodotto risultati positivi, ha evidenziato taluni limiti di efficacia. La questione è seguita con particolare attenzione dalla delegazione italiana. Al riguardo, si ritengono auspicabili modifiche finalizzate a rendere maggiormente efficaci le previsioni della direttiva, ad esempio in materia di prova; a favorire il potenziamento della cooperazione amministrativa tra gli Stati; e a facilitare il recupero delle opere esportate illecitamente, intervenendo su una maggiore rintracciabilità delle opere e sui termini di proposizione dell'azione di restituzione.

Non meno importante è il negoziato in corso sulla proposta di **regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Programma "Europa creativa" per il periodo 2014-2020** (COM 2011 785 definitivo), che avrà come obiettivi generali la protezione e la promozione della diversità culturale e linguistica e il rafforzamento della competitività dei settori culturali e creativi, al fine di promuovere una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Sarà opportuno chiedere chiarimenti specifici sulla fusione delle due Agenzie nazionali ("Cultural Contact Point - CCP" per il Programma cultura e

"*media desk*" per il Programma *media*) in unico soggetto denominato "*Creative Europe desk*", e sul bilancio previsto a sostegno dei costi necessari al suo funzionamento

Per quanto concerne i programmi europei a cui l'Italia partecipa, nel corso del 2013 il CCP responsabile della promozione e diffusione del **Programma cultura 2007-2013** (decisione 1855/2006/CE del 12 dicembre 2006) in ambito nazionale, assicurerà la necessaria assistenza tecnica specializzata agli operatori culturali pubblici e privati, nello sviluppo di progetti nell'ambito del Programma, che rafforzino la dimensione internazionale della politica culturale italiana. Esso provvederà anche a organizzare eventi di formazione ed approfondimento (training corsi di formazione, giornate informative, incontri di settore, colloqui individuali) mirati a promuovere e ad offrire informazioni specifiche sul nuovo **Programma Europa creativa** per il periodo 2014-2020, destinato a sostituire, come si è detto, il Programma cultura attualmente in corso.

Inoltre, si segnala l'ECP – *Punto di Contatto Nazionale per il Programma "Europa per i cittadini"*, responsabile per l'Italia della promozione e diffusione del Programma (decisione 1904/2006/CE del 12 dicembre 2006). Nel 2013, proseguirà le sue attività di diffusione delle tematiche ad esso afferenti e di supporto tecnico agli enti attivi nel settore della cittadinanza attiva (quali comuni, province, organizzazioni non a scopo di lucro, università, associazioni, etc.) nella presentazione di progetti europei nel quadro del Programma. Anche in questo caso, sarà prestata particolare attenzione alla promozione e alla diffusione di informazioni riguardanti il futuro Programma "Europa per i cittadini 2014-2020".

Sono in programma altresì, in collaborazione tra il Ministero dei beni culturali, il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero degli affari esteri e altri enti interessati, una serie di iniziative dirette a celebrare il 2013 come "**Anno europeo dei cittadini**".

Il Punto di contatto "**Capitali Europee della cultura**" sarà invece responsabile nel 2013, assieme alla Commissione, dello svolgimento della selezione delle città italiane per il titolo di "**Capitale europea della cultura 2019**" (decisione 1622/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2006; "**Marchio del patrimonio europeo**" (decisione 1194/2011/EU del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011). Nel corso dell'anno dovrà essere organizzato, infatti, l'incontro di pre-selezione in cui saranno valutate le candidature.

#### **12.1.2 Ricerca, sviluppo e innovazione applicate al patrimonio culturale**

Nell'ambito della c.d. "**Agenda digitale per l'Europa**" le linee d'azione prioritarie dell'Italia saranno le seguenti:

- digitalizzazione e aggregazione di contenuti culturali al fine di alimentare i portali nazionali (*Internet Culturale* e *CulturaItalia*) ed Europea;

- sviluppo di infrastrutture digitali per favorire la ricerca sul patrimonio culturale e di servizi innovativi per la gestione e fruizione di contenuti culturali digitali.

La prima linea di azione ha trovato nel Programma quadro per la Competitività e l'innovazione (CIP) della Commissione il miglior strumento di supporto; all'inizio del 2013 prenderà avvio il progetto "**ATHENA Plus**", finanziato da CIP e coordinato dall'Istituto centrale per il catalogo unico della biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU). "**ATHENA Plus**" (2013-2015) proseguirà l'attività di arricchimento di "**Europeana**" svolta da **ATHENA** (2008-2010, oltre 4 milioni di dati nel portale europeo) aggregando dati di oltre cinquecento istituzioni culturali europee, promuovendo strumenti per l'accesso multilingue ai dati e il riuso creativo delle risorse digitali.

Queste iniziative avranno ulteriori sviluppi nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa (CEF) 2014-2012, il programma della Commissione dedicato allo sviluppo della competitività in ambito tecnologico.

Va infine segnalato "**ARROW Plus**" (2011- 2013), progetto coordinato dall'Associazione italiana editori, che è la prosecuzione del progetto ARROW per lo sviluppo di una infrastruttura distributiva europea per la gestione dei diritti d'autore, che consente a biblioteche e istituzioni impegnate in progetti di digitalizzazione, di determinare se un'opera è protetta da diritto d'autore o se è di pubblico dominio.

Quanto invece alla linea delle infrastrutture digitali, essa ha un filone di finanziamento dedicato da parte della Commissione nell'ambito del Programma infrastrutture di ricerca, il cui obiettivo è far emergere nuovi approcci alla ricerca basati sulla condivisione di strumenti e risorse appartenenti a discipline e ambiti tecnologici differenti.

In particolare, nel corso del 2013 troverà il suo sviluppo il progetto "**DC-MAP**" (2012-2014), coordinato dall'ICCU, dedicato alla definizione di una tabella di marcia per la conservazione del digitale condivisa che riguarda i vari Stati membri partecipanti. Il progetto è inteso come un trampolino verso iniziative di più ampio respiro da realizzarsi in *Quadro 2020*.

"**ARIADNE**" (2013-2017) è un altro progetto di infrastrutture digitali di cui l'ICCU è partner. "**ARIADNE**" ha l'obiettivo di riunire e integrare le attuali infrastrutture di dati archeologici in modo che i ricercatori possano accedere a banche dati distribuite e usare le nuove tecnologie come parte integrante della metodologia della ricerca archeologica.

In supporto infine alla iniziativa congiunta denominata "*Joint Programming Initiative on Cultural Heritage and Global Change: a new Challenge for Europe*" (*JPICH*), approvata il 3 dicembre 2009 dal Consiglio competitività, è stato inserito, tra i progetti cofinanziati dalla Commissione nell'ambito del Settimo programma quadro, il progetto *JHEP (azione di coordinamento a sostegno dell'attuazione del JPICH)*. In questo ambito nel 2013 sono previste, tra le altre, le seguenti attività:

- produzione per la JPI dell'Agenda strategica per la ricerca: una agenda della ricerca comune che stabilisca i bisogni e gli obiettivi di medio e lungo termine nell'area della tutela e

della fruizione del patrimonio culturale nel contesto del cambiamento globale;

- sviluppo di attività di ricerca congiunte e coordinate;
- lancio di una iniziativa pilota: esclusivamente con fondi delle nazioni partecipanti a JPICH alla fine di dicembre 2012 sarà lanciata una iniziativa pilota con lo scopo di attuare il Piano di azione della JPICH per il settore della ricerca sul patrimonio culturale e per la creazione di una collaborazione efficace tra scienziati e ricercatori dei diversi paesi europei basata su temi comuni (le attività si svolgeranno nel corso di tre anni).

## 12.2 Turismo

Il turismo contribuisce a promuovere l'Europa e il suo patrimonio culturale e linguistico, nel rispetto delle differenze, ad affermarne i valori comuni e a rafforzare il sentimento di identità, appartenenza e cittadinanza europea. Si può dunque affermare che lo sviluppo del turismo svolge un ruolo importante nel rafforzamento della dimensione regionale all'interno dell'Unione europea.

Alla luce di questa nuova competenza attribuita all'Unione europea dal Trattato di Lisbona e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, è importante che l'Unione elabori una strategia per il turismo congiunta, con obiettivi chiari e ambiziosi. Al fine di conferire alle nuove competenze e alla futura politica europea del turismo la necessaria efficacia e visibilità, non servono solo una strategia e un piano d'azione, ma risorse sufficienti nell'ambito della programmazione finanziaria dell'UE per il periodo 2014-2020.

### 12.2.1 Una strategia europea per il turismo

La politica finora condotta dalla Commissione in materia di turismo ha purtroppo mancato di coerenza in alcuni suoi ambiti. E' perciò auspicabile, per il futuro, che la Commissione riesca a produrre un approccio maggiormente coordinato e integrato, capace di assicurare una migliore ed effettiva promozione dell'Europa come destinazione turistica nei confronti dei paesi terzi.

Da questo punto di vista l'Italia sostiene la proposta della Commissione di sviluppare con gli Stati membri, le autorità locali e regionali e le agenzie nazionali del turismo un **marchio "Europa" con l'obiettivo di promuovere l'Europa nel mondo come destinazione turistica unitaria.**

Altro punto cardine di questa strategia europea per il turismo va indicato nell'iniziativa relativa al **"Marchio del patrimonio europeo"**, come strumento per valorizzare i siti che rappresentano la storia dell'integrazione europea, in coordinamento, però, con i siti riconosciuti dall'UNESCO e con altri itinerari storici nazionali e regionali (in Italia, ad esempio, andrà incrementata la visibilità anche a livello europeo dei percorsi storici, religiosi e culturali come quelli rappresentati dalla "Via francigena").

In questa stessa chiave, in cooperazione con gli operatori del settore, è opportuno valutare l'introduzione di un **"Marchio europeo del turismo di qualità"**, che sia complementare alle classificazioni già esistenti in molti Stati membri, possa offrire una catalogazione e una informazione ulteriore ai consumatori europei, così da rendere la valutazione dei servizi turistici ancora più trasparente, affidabile ed efficiente.

Inoltre, considerata l'importanza anche nel settore turistico dell'innovazione e della comunicazione informatica come motore essenziale di competitività, l'Italia intende proporre alla Commissione un **progetto pilota con il quale incentivare la partecipazione delle micro imprese e delle PMI del settore turistico alla filiera digitale (c.d. "Digital Supply Chain")**, al fine di facilitarne l'accesso a nuove tecnologie avanzate con cui incrementare la loro competitività.

### 12.2.2 Fondi europei per il turismo

Garantire fondi europei alle imprese che investono nel settore del turismo e incoraggiarle a usufruirne è una priorità italiana che si auspica sia riflessa anche nel quadro finanziario dell'Unione per il periodo 2014-2020.

In tale quadro è importante giungere a un programma specifico per il turismo che sia orientato in particolare alle micro, piccole e medie imprese e che incoraggi gli investimenti e l'occupazione giovanile nel settore turistico, i partenariati tra imprese e soggetti pubblici- per progetti paneuropei. Inoltre occorrerà promuovere presso la Commissione l'impegno di coordinare, dare visibilità ed estendere il beneficio degli strumenti finanziari a favore del rafforzamento della competitività del turismo esistenti in capo alle diverse direzioni generali, nonché a verificarne il corretto utilizzo, con particolare riferimento al FESR, al FEASR, al FSE e al FEP. Si ritiene, infatti, che nei momenti di maggiore scarsità di risorse finanziarie sia fondamentale creare sinergie fra i diversi strumenti esistenti, adattarli ai cambiamenti intervenuti nel settore turistico e alla diversificazione delle attività ad esso connesse e alle esigenze di sviluppo locale. A tal proposito si ritiene utile la creazione di una banca dati inter-DG di facile accesso, che sensibilizzi e offra informazioni in merito ai progetti turistici cofinanziati dall'UE.

### 12.2.3 Una politica dei visti per il turismo

In una sua comunicazione del 2010 (**"L'Europa prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo"**) la stessa Commissione auspicava, come elemento di promozione del turismo europeo, "una strategia a lungo termine per le procedure di visto più coordinata e semplificata". Stesso auspicio è stato ribadito dalla riunione G20 per il turismo svoltasi in Messico nel luglio del 2012, che ha messo in risalto il ruolo che politiche più moderne e procedure di rilascio più efficaci e meno burocratiche dei visti possono avere sullo sviluppo del turismo mondiale.

In sintonia con questo auspicio il Governo ha chiesto ai Commissari europei competenti per l'industria e per i visti di avviare con urgenza una valutazione approfondita dell'impatto economico di un'ulteriore

semplificazione dell'attuale politica europea dei visti, elaborando entro l'estate 2013 un rapporto sulla materia. In questo quadro andrebbero studiate le necessarie modifiche al regolamento 539/2001, prendendo in considerazione la possibilità di creare anche delle "corsie preferenziali" per le domande di visto turistico.

## 13. FISCALITA'

### 13.1 Principali sviluppi

Per quanto riguarda la materia di fiscalità diretta, sebbene la normativa europea lasci agli Stati membri grande discrezionalità nella concezione dei loro sistemi di imposizione diretta, consentendo loro di adattarli in funzione di obiettivi e imperativi nazionali, l'adozione delle disposizioni fiscali deve avvenire in conformità al diritto dell'Unione europea. Al fine di garantire e assicurare una buona interazione tra i sistemi impositivi nazionali l'Unione europea ha tuttavia posto in essere attività di coordinamento fiscale tra gli Stati membri, talvolta anche mediante strumenti di "soft law". In questo quadro, nel 2013 l'impegno dell'Italia sarà principalmente rivolto a proseguire la discussione su quei *dossier* che appaiono connessi al "Patto euro plus" del 2011, come la proposta di direttiva in materia di base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (*common consolidated corporate tax base* – CCCTB), per la parte in cui comporta uno stretto coordinamento delle basi imponibili fiscali nazionali.

Inoltre, nel corso del 2013, dovrebbe ricevere adeguato spazio nelle sedi europee l'analisi del piano d'azione della Commissione adottato alla fine del 2012 in materia di rafforzamento della lotta alla frode e all'evasione fiscale. Sempre nell'ambito della fiscalità diretta, infine, rimane di interesse la proposta di modifica della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio e la discussione del mandato alla Commissione a negoziare terzi accordi con i paesi terzi che rientrano nell'ambito "applicativo" della direttiva. Ciò, ovviamente, sul presupposto che le Presidenze di turno della UE ripropongano sul tavolo negoziale comunitario tale *dossier*.

Nel settore della fiscalità indiretta, invece, che è oggetto di una forte armonizzazione europea, continua ad essere centrale anche nella prospettiva del 2013 l'ampio dibattito sulla riforma dell'IVA avviato nel 2010 con il "Libro verde sul futuro dell'IVA – Verso un sistema IVA più semplice, solido ed efficiente", e proseguito nel 2011 con il Libro bianco omonimo dal quale sono già scaturite, e scaturiranno tra il 2013 e il 2014, diverse iniziative legislative volte a rendere il sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente.

Sul piano strettamente legislativo, l'attenzione sarà principalmente concentrata sulla proposta per l'introduzione di un'imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie nell'Unione europea. Come è noto, la proposta è stata discussa approfonditamente nel 2012 e, in assenza di un accordo unanime, il Consiglio Ecofin del 9 ottobre u.s. ha dovuto prendere atto della volontà di 11 Stati membri, tra cui l'Italia, di procedere in cooperazione rafforzata. Nel 2013, quindi, il Consiglio dovrà negoziare sulla proposta che sarà presentata dalla Commissione in attuazione della cooperazione rafforzata.

Con riguardo alle accise, poi, continuerà presumibilmente ad essere oggetto di negoziato nel 2013, sotto le Presidenze irlandese (primo semestre) ed eventualmente lituana (secondo semestre), la proposta di revisione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Nei paragrafi che seguono sono forniti elementi di maggior dettaglio sui singoli *dossier*.

### 13.1.1 Fiscalità diretta

Il negoziato in Consiglio sulla proposta di **direttiva relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)**, presentata dalla Commissione nel marzo del 2011, dovrebbe approdare nel 2013 al Consiglio Ecofin, dopo un lungo esame a livello tecnico. L'intenzione della Presidenza irlandese (primo semestre 2013) sembra essere, infatti, quella di sottoporre il *dossier* ai ministri per ricavarne indicazioni circa il prosieguo del negoziato. Sulla proposta, che intende rimuovere alcuni ostacoli fiscali (e i conseguenti costi amministrativi) derivanti dall'esistenza nell'Unione di 27 regimi fiscali diversi cui devono adeguarsi le società che operano nel mercato unico e alla eliminazione del rischio di doppia imposizione internazionale e alla riduzione dell'opportunità fiscale da parte delle società, la delegazione italiana si è finora espressa in senso favorevole, pur proponendo modifiche a talune disposizioni in materia di base imponibile comune che, secondo l'attuale formulazione, potrebbero comportare una consistente riduzione del gettito erariale. Il dibattito a livello di Ecofin dovrà decidere se si dovrà dare seguito ed esito solo alla parte della proposta riguardante la base imponibile – di tipo obbligatorio – ovvero se proseguire il negoziato nel senso indicato dalla proposta della Commissione. Nell'interesse dell'Italia, e in continuità con le iniziative sinora adottate, le scelte saranno dirette ad assicurare il rafforzamento dell'impianto complessivo della proposta, sia sul piano della completezza ed organicità delle disposizioni che su quello più specificamente antielusivo. Particolare attenzione continuerà ad essere posta all'esigenza di garantire, nell'ambito del sistema della CCCTB, una soddisfacente soluzione ai problemi posti dalle forme aggressive di pianificazione fiscale, tenendo opportunamente conto delle iniziative da ultimo intraprese dalla Commissione in materia.

Quanto, invece, alla proposta di **modifica della direttiva sulla tassazione dei risparmi**, essa prevede l'ampliamento del campo di applicazione oggettivo della direttiva, attraverso l'estensione a tipologie di prodotti finanziari equiparabili a forme di investimento, nonché a tutti i veicoli di investimento collettivo. Per evitare aggiramenti delle norme attuali da parte degli investitori (es. interposizione di entità giuridiche, come i *"trust"*, tra agente pagatore e beneficiario effettivo), la proposta prevede inoltre l'estensione del campo di applicazione soggettivo della direttiva.

Connessa alla proposta di modifica della direttiva è il mandato negoziale per la revisione degli accordi con i paesi terzi (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Svizzera) legati all'UE da accordi sulla tassazione del risparmio - presentata dalla Commissione nel giugno 2011 – che mira ad adeguare le intese esistenti con tali paesi per assicurare l'equivalenza con le disposizioni contenute nella proposta di modifica della direttiva Risparmio nonché ai recenti sviluppi internazionali in materia di cooperazione amministrativa. Sull'adeguamento degli accordi con i paesi terzi ai predetti sviluppi internazionali sussiste una forte contrarietà da parte di Austria e Lussemburgo che hanno posto un veto all'avanzamento dei lavori in questione.

Sul tavolo del negoziato vi sono proposte italiane dirette a che, da un lato, la rinegoziazione con i paesi terzi dei precedenti accordi in materia tenga conto dei più recenti sviluppi internazionali in materia di cooperazione amministrativa (art. 26 OCSE; Fatca) con ciò seguendo l'avviso della maggior parte dei paesi membri della UE; dall'altro lato, la base negoziale della Commissione per rivedere gli accordi con i paesi terzi risulti coerente con gli esiti del rapporto di verifica sull'applicazione della direttiva con l'introduzione di misure di vigilanza, controllo e sanzioni, una volta che esse saranno inserite nel testo di modifica della direttiva.

Sulla base del testo di compromesso raggiunto sotto Presidenza danese nel 2012, non appena verrà dato mandato alla Commissione di negoziare con i paesi terzi da parte dell'Ecofin (presumibilmente nel corso del 2013) si riaprirà la discussione sul testo di modifica della direttiva per l'inserimento delle misure proposte dall'Italia; parallelamente, le predette integrazioni saranno recepite nella base di negoziazione condotta dalla Commissione con i paesi terzi.

Nel primo semestre del 2013, sotto la Presidenza irlandese, potrebbe ripartire la discussione in seno al Consiglio sulla proposta di **rifusione della direttiva interessi e canoni**, che ne prevede l'ampliamento del campo oggettivo di applicazione con l'allineamento delle soglie di partecipazione societaria minima per poter beneficiare della direttiva medesima, a quelle previste nella direttiva madre-figlia. Su di essa è stata finora tenuta una riserva da parte dell'Italia (insieme alla Germania, Francia e Spagna) anche per gli effetti negativi che tali modifiche comporterebbero sul bilancio dello Stato.

Rispetto al **Codice di condotta**, i lavori del Consiglio si sono concentrati su taluni temi, soprattutto in materia anti-abuso (es. sugli strumenti partecipativi di natura ibrida, c.d. "mismatch", che consentono la doppia esenzione dei redditi transfrontalieri da essi derivanti). Inoltre, è stato deliberato in sede di Consiglio europeo di avviare consultazioni con la Confederazione svizzera in vista dell'estensione a quest'ultima dei principi del Codice di condotta.

Al riguardo l'Italia ha chiesto che tali consultazioni tengano conto di tutti i principi della materia. Con particolare riguardo poi al tema dell'antiabuso, qualora dovessero emergere proposte di definizione del lavoro svolto di carattere compromissorio, sarebbe opportuno sostenere soluzioni legislative o di coordinamento fiscale da discutere negli organi tecnici del Consiglio, che meglio sembrano garantire la posizione italiana. Rispetto all'estensione dei principi del Codice di condotta ai paesi terzi, si continuerà a sostenere la necessità che essi debbano applicarsi ai predetti paesi senza limitazioni e non con approccio limitato ad alcuni regimi ritenuti dannosi. Infine, rispetto al tema dei c.d. "mismatch", in considerazione dell'impatto che la materia ha sulle strategie di accertamento dell'Agenzia delle entrate italiana, si porterà avanti la posizione che la stessa necessita di un ampio approfondimento.

Merita, infine, rilevare che in data 6 dicembre 2012 la Commissione ha reso nota la sua strategia in merito al contrasto della pianificazione fiscale aggressiva in materia fiscale. In particolare, la Commissione, facendo seguito alla comunicazione del 27 giugno 2012 COM (2012) 351

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)

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

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

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 CO2 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 CO2, 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.

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:

- 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 CO2 (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 un 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