



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 6.12.2012
COM(2012) 722 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale

{ SWD(2012) 403 final}
{ SWD(2012) 404 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale

1. INTRODUZIONE

Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione a elaborare rapidamente modalità concrete per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, anche in relazione ai paesi terzi, e a riferirne in merito entro giugno 2012. In aprile il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui ribadiva l'urgenza di un intervento in questo campo.

Come prima risposta, il 27 giugno 2012 la Commissione ha adottato una comunicazione¹ (la "comunicazione di giugno") in cui illustrava le modalità per migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali e ridurre la frode e l'evasione attraverso un uso migliore degli strumenti esistenti e l'adozione delle proposte pendenti della Commissione. Ha altresì individuato i settori in cui ulteriori iniziative legislative o un coordinamento gioverebbero all'UE e agli Stati membri e ha dimostrato il valore aggiunto della collaborazione a fronte delle sempre maggiori sfide che la frode fiscale e l'evasione pongono.

La comunicazione di giugno annunciava la redazione, entro la fine del 2012, di un piano d'azione volto a stabilire gli interventi concreti necessari per rafforzare la cooperazione amministrativa e promuovere lo sviluppo dell'attuale politica di buona *governance*, delle tematiche più generali dell'interazione con i paradisi fiscali e della lotta alla pianificazione fiscale aggressiva, oltre ad altri aspetti come la criminalità fiscale.

Nel piano d'azione la Commissione presenta ora le iniziative già prese, le nuove iniziative che possono essere avviate quest'anno, quelle programmate per l'anno prossimo e quelle che richiedono una tempistica più lunga. Nel disporre l'ordine sequenziale di queste iniziative, la Commissione ha avuto cura di non oberare gli Stati membri e di tener conto delle loro proprie capacità d'intervento.

In sostanza il piano d'azione contiene interventi pratici che possono dare risultati concreti a tutti gli Stati membri, offrendo sostegno in particolare a quelli cui sono state inviate raccomandazioni specifiche per paese² sulla necessità di rafforzare la riscossione delle imposte nel contesto del semestre europeo 2012.

¹ COM(2012) 351 final del 27.6.2012. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, anche in relazione ai paesi terzi.

² Raccomandazioni specifiche per paese sono state rivolte a Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Italia, Lituania, Malta, Polonia e Slovacchia. Si noti che gli Stati membri che beneficiano attualmente di assistenza finanziaria nell'ambito dell'European Financial Stability Facility (EFSF), del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) o delle disposizioni dell'articolo 143 del trattato ricevono la raccomandazione di attuare le misure stabilite nelle rispettive decisioni di

Sul contenuto del piano d'azione e sulla priorità da attribuire a ogni elemento sono stati consultati gli Stati membri e i portatori d'interesse: il piano d'azione tiene conto del loro parere. Gli Stati membri si sono espressi con forza sulla massima priorità da attribuire alle azioni già in corso, dando piena attuazione ed esecuzione alla legislazione recentemente adottata sulla cooperazione amministrativa e sulla lotta alla frode fiscale. Hanno altresì sottolineato la necessità di adottare rapidamente le proposte all'esame del Consiglio e di prestare particolare attenzione alla lotta contro la frode e l'evasione dell'IVA^{3 4}.

I lavori futuri su tali azioni saranno orientati alla necessità di ridurre i costi e la complessità dei regimi fiscali sia per i contribuenti sia per le amministrazioni tributarie. Per i contribuenti, la riduzione di costi e complessità favorirà un migliore adempimento degli obblighi fiscali. Per le amministrazioni tributarie, lo sviluppo e il pieno ricorso agli strumenti informatici e alle tecniche di gestione dei rischi libererà risorse umane e di bilancio che si potranno dedicare al conseguimento degli obiettivi stabiliti.

La Commissione continuerà inoltre a promuovere l'uso più efficiente di strumenti informatici pratici per tutti i tipi d'imposta da parte di tutti gli Stati membri. Promuoverà inoltre un approccio più coordinato tra le imposte dirette e indirette e tra la fiscalità e le dogane grazie all'uso adeguato dei programmi FISCALIS e DOGANA per intensificare la comunicazione e promuovere una condivisione più sistematica di strumenti e migliori pratiche, laddove opportuno: sarà allora possibile migliorare l'efficienza delle verifiche e dei controlli riducendo l'onere che grava sui contribuenti.

Tutte le azioni che la Commissione propone di intraprendere nel presente documento sono coerenti e compatibili con il quadro finanziario pluriennale vigente (2007-2013) e con il nuovo (2014-2020).

2. MIGLIOR USO DEGLI STRUMENTI DISPONIBILI E INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE CHE OCCORRE AVVIARE

La frode e l'evasione fiscali hanno una vasta dimensione transnazionale. Gli Stati membri riusciranno a combattere efficacemente il fenomeno solo attraverso la collaborazione. Uno degli obiettivi fondamentali della strategia della Commissione in materia è quindi migliorare la cooperazione tra le amministrazioni tributarie degli Stati membri. Sono già state prese alcune misure importanti.

1. Nuovo quadro di cooperazione amministrativa

In base alle proposte della Commissione degli ultimi due anni, il Consiglio ha adottato un nuovo quadro di cooperazione amministrativa⁵. Questa serie di nuovi

esecuzione e ulteriormente specificate nei memoranda di intesa ed eventuali supplementi successivi. Ciò riguarda Grecia, Irlanda, Portogallo e Romania.

³ Conclusioni del Consiglio del dicembre 2011 (doc. 9586/12 - FISC 63 OC 213).

⁴ Relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo sulla fiscalità del 4.12.2012 (doc. 16327/12 — FISC 166 — ECOFIN 949) e conclusioni del Consiglio relative alla comunicazione della Commissione del 13.11.2012 (doc. 16051/12 — PRESSE 465 — PR CO 60).

⁵ Direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure (GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1); regolamento (UE)

strumenti legislativi prepara il terreno per l'elaborazione di nuovi strumenti da parte della Commissione e degli Stati membri. Nella comunicazione di giugno la Commissione sottolinea il fatto che gli Stati membri non si avvalgono ancora dei nuovi strumenti in modo effettivo e generalizzato. Gli Stati membri devono garantire l'attuazione piena e l'applicazione efficace di questi strumenti, soprattutto avviando uno scambio d'informazioni rafforzato.

2. *Colmare le lacune in materia di tassazione del risparmio*

L'adozione delle modifiche proposte dalla Commissione alla direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio⁶ permetterà di colmarne le lacune e migliorarne l'efficacia, consentendo agli Stati membri di assicurare l'effettiva tassazione dei redditi da risparmio transnazionali. Sta ora al Consiglio adottare la proposta e conferire alla Commissione un mandato negoziale affinché cerchi di ottenere modifiche analoghe negli accordi relativi alla tassazione dei redditi da risparmio in vigore con i paesi terzi. L'ampia maggioranza degli Stati membri ha riconosciuto un'alta priorità alla questione. La Commissione insiste pertanto presso il Consiglio affinché adotti rapidamente le proposte.

3. *Progetto di accordo antifrode e di cooperazione in materia fiscale*

La Commissione invita il Consiglio a firmare e concludere l'accordo antifrode e di cooperazione in materia fiscale tra l'UE e i suoi Stati membri e il Liechtenstein, che ha presentato al Consiglio nel 2009⁷ e ad adottare il progetto di mandato per aprire negoziati analoghi con altri quattro paesi terzi confinanti. Essa potrà in tal modo negoziare accordi che assicurino che gli stessi strumenti di lotta antifrode e le stesse norme rigorose di trasparenza e scambio d'informazioni siano a disposizione di tutti gli Stati membri.

4. *Meccanismo di reazione rapida contro la frode in materia di IVA*

Il 31 luglio 2012 la Commissione ha presentato una proposta per un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA⁸. Se adottata, la proposta consentirebbe alla Commissione di autorizzare rapidamente uno Stato membro ad adottare deroghe temporanee per far fronte a casi di frode improvvisa e massiccia che hanno un pesante impatto finanziario. Si invita il Consiglio ad adottare rapidamente la proposta cui è stata riconosciuta alta priorità.

5. *Applicazione facoltativa del meccanismo dell'inversione contabile nell'IVA*

Nel 2009 la Commissione ha presentato una proposta relativa all'applicazione facoltativa del meccanismo dell'inversione contabile dell'IVA alla cessione di

n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1); direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1); regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio, del 2 maggio 2012, relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise e che abroga il regolamento (CE) n. 2073/2004 (GU L 121 dell'8.5.2012, pag. 1).

⁶ COM(2008) 727 definitivo del 13.11.2008.

⁷ COM(2009) 644 definitivo del 23.11.2009 e COM(2009) 648 definitivo del 23.11.2009.

⁸ COM(2012) 428 definitivo del 31.7.2012.

determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi⁹. Solo la parte della proposta relativa alle quote di emissioni dei gas a effetto serra è stata adottata nel marzo 2010¹⁰. L'adozione del resto della proposta permetterebbe a tutti gli Stati membri di applicare il meccanismo dell'inversione contabile alle stesse condizioni nei settori in cui costituisce lo strumento più efficace contro la "frode carosello", anziché adottare deroghe individuali alla direttiva IVA che avrebbero un impatto negativo sulla lotta alla frode in altri Stati membri.

6. Forum dell'UE sull'IVA

Sia le imprese sia le autorità tributarie riconoscono che l'attuale regime dell'IVA è oneroso nella gestione e vulnerabile alle frodi. Al fine di migliorarne la *governance* a livello UE, la Commissione ha deciso di istituire un forum dell'UE sull'IVA¹¹, ossia una piattaforma di dialogo in cui i rappresentanti delle grandi, piccole e medie imprese e le autorità tributarie possano scambiare opinioni sugli aspetti pratici transnazionali dell'amministrazione dell'IVA, nonché individuare e discutere le migliori pratiche che potrebbero contribuire a razionalizzare la gestione del regime dell'IVA, al fine di ridurre i costi di adempimento e garantire nel contempo la riscossione delle entrate dell'imposta. La Commissione invita gli Stati membri a partecipare nel modo più ampio possibile al fine di permettere al forum dell'UE sull'IVA di raggiungere gli obiettivi prefissati.

3. NUOVE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE

Insieme al piano d'azione, la Commissione presenta una serie di nuove iniziative in risposta ad alcune esigenze individuate nella comunicazione di giugno. Tali iniziative costituiscono una risposta immediata alle esigenze riconosciute di assicurare una politica uniforme nei confronti dei paesi terzi, rafforzare lo scambio d'informazioni e combattere determinate tendenze della frode fiscale.

7. Raccomandazione concernente misure destinate a incoraggiare i paesi terzi ad applicare norme minime di buona governance in materia fiscale

Secondo l'analisi della Commissione dello stato attuale, gli Stati membri riconoscono il danno potenziale ed effettivo causato dalle giurisdizioni che non rispettano le norme minime di buona *governance* in materia fiscale, tra cui quelle comunemente considerate paradisi fiscali.

Tutti gli Stati membri hanno reagito a questa situazione, in vario modo. Tenendo presente le libertà accordate loro quando operano nel mercato interno, le imprese hanno facoltà di stipulare accordi con le suddette giurisdizioni attraverso lo Stato membro che risponde nel modo più debole. Di conseguenza, l'efficacia della protezione complessiva del gettito fiscale di uno Stato membro trova il suo limite

⁹ COM(2009) 511 definitivo del 29.9.2009.

¹⁰ Direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, 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 (GU L 72 del 20.3.2010, pag.1).

¹¹ Decisione della Commissione (2012/C198/05), del 3 luglio 2012, che istituisce il forum dell'UE sull'IVA

nella risposta più debole di qualsiasi altro Stato membro. Questo stato di cose non solo erode la base imponibile degli Stati membri, ma compromette anche la concorrenza leale tra le imprese e, in ultima analisi, distorce il funzionamento del mercato interno.

Per affrontare questo problema, la Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare una serie di criteri atti ad individuare i paesi terzi che non si rispettano le norme minime di buona *governance* in materia fiscale e un pacchetto di misure nei confronti dei paesi terzi, secondo che rispettino o meno tali norme o abbiano intenzione di rispettarle. Le misure comprendono l'eventuale iscrizione delle giurisdizioni non conformi in una lista nera e la rinegoziazione, sospensione o conclusione delle convenzioni sulla doppia imposizione. Per evitare di incoraggiare gli scambi con paesi terzi inseriti nella lista nera, la Commissione invita gli Stati membri a prendere misure supplementari pur nel pieno rispetto del diritto dell'UE.

Inoltre, gli Stati membri dovrebbero valutare l'eventualità di distaccare esperti ad hoc per assistere le amministrazioni fiscali dei paesi terzi che si impegnano a rispettare le norme minime di buona *governance* ma hanno bisogno di assistenza tecnica.

La presente raccomandazione è un primo importante passo pratico per allineare le posizioni degli Stati membri nei confronti delle giurisdizioni che non rispettano le norme minime di buona *governance* nei settori interessati. Per valutare la necessità di eventuali ulteriori iniziative, la Commissione procederà al riesame dell'approccio degli Stati membri e delle azioni intraprese entro tre anni dall'adozione della raccomandazione.

8. Raccomandazione sulla pianificazione fiscale aggressiva

La Commissione ritiene necessario assicurare che l'onere fiscale sia equamente ripartito in linea con le scelte dei singoli governi. Attualmente, alcuni contribuenti possono avvalersi di modalità complesse, talvolta artificiose, che risultano in un trasferimento della loro base imponibile verso altre giurisdizioni all'interno o al di fuori dell'Unione. I contribuenti approfittano in questo caso delle incongruenze nelle leggi nazionali per far sì che alcune voci di reddito restino ovunque non assoggettate a imposta o sfruttano le differenze tra le aliquote fiscali. Il rispetto da parte delle imprese degli obblighi tributari può aver un forte impatto positivo sulla società. La pianificazione fiscale aggressiva potrebbe quindi essere considerata contraria ai principi della responsabilità sociale delle imprese¹². Per affrontare questo problema occorrono pertanto misure concrete.

L'intervento concreto di tutti gli Stati membri al fine di trovare una soluzione a questi problemi migliorerebbe anche il funzionamento del mercato interno. La Commissione raccomanda pertanto agli Stati membri di prendere disposizioni comuni ed efficaci in materia.

Nello specifico, inserendo nelle convenzioni sulla doppia imposizione una clausola concordata con gli altri Stati membri e con i paesi terzi che risolva un determinato tipo di doppia non imposizione. La Commissione raccomanda inoltre l'uso di una

¹²

Comunicazione "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese" COM(2011) 681 definitivo del 25.10.2011.

norma generale comune antiabuso, che contribuisca ad assicurare uniformità ed efficacia in un settore in cui le pratiche variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro.

Le direttive dell'UE in materia fiscale (direttive sugli interessi e i canoni, sulle fusioni e sulle società madri-società figlie) permettono già agli Stati membri di applicare salvaguardie antiabuso. Gli Stati membri possono avvalersi di queste possibilità per evitare pianificazioni fiscali abusive, nel rispetto del diritto unionale.

Inoltre, la Commissione è pronta a contribuire ai lavori nei consessi internazionali fiscali, quali l'OCSE, per affrontare le complessità della tassazione del commercio elettronico sviluppando adeguate regole internazionali.

9. Creazione di una piattaforma per la buona governance in materia fiscale

La Commissione intende istituire una piattaforma per la buona *governance* in materia fiscale, composta da esperti degli Stati membri e da rappresentanti dei portatori d'interesse che prestino assistenza alla preparazione della sua relazione sull'applicazione delle due raccomandazioni, nonché ai suoi lavori in corso sulla pianificazione fiscale aggressiva e sulla buona *governance* in materia fiscale.

10. Miglioramenti nell'ambito della tassazione dannosa delle imprese e settori connessi

In linea con quanto indicato precedentemente e già segnalato nell'analisi annuale della crescita 2012¹³, la Commissione sottolinea inoltre l'urgente necessità di dare nuovo impulso ai lavori attualmente in corso nel contesto del codice di condotta sulla tassazione delle imprese¹⁴ (codice).

Negli ultimi anni è diventato sempre più difficile avanzare e conseguire risultati tangibili in sede di gruppo "codice di condotta" incaricato della valutazione delle disposizioni fiscali che possono rientrare nel campo d'applicazione del codice¹⁵. In parte ciò è dovuto al fatto che si trattano questioni sempre più complesse, ma anche a un bisogno di affinare e precisare i risultati attesi, il relativo calendario e i mezzi per verificarne l'applicazione.

La Commissione invita pertanto gli Stati membri a vagliare gli interventi atti a migliorare l'efficienza nel conseguimento degli obiettivi originali del codice, ad esempio portando più rapidamente al Consiglio le questioni sulle quali occorrono urgenti decisioni politiche. Il gruppo "codice di condotta" discute attualmente delle incongruenze che richiedono soluzioni in tempi rapidi. Se le soluzioni volte a eliminare le incongruenze non sono approvate e attuate secondo scadenze precise, la Commissione è pronta, laddove opportuno, a presentare proposte d'intervento legislativo.

¹³ Allegato all'analisi annuale della crescita 2012 "Politiche fiscali a sostegno della crescita negli Stati membri e migliore coordinamento fiscale nell'UE" COM(2011) 815 definitivo, VOL. 5/5 — Allegato IV, par. 3.1.

¹⁴ GU C 2 del 6.1.1998, pag. 2.

¹⁵ GU C 99 dell'1.4.1999, pag. 1.

Inoltre, la Commissione interverrà nei casi in cui le direttive in vigore risultino offrire opportunità di pianificazione fiscale aggressiva o impedire soluzioni adeguate in quanto consentono la doppia non imposizione¹⁶. Occorre anche intensificare i lavori sui regimi speciali per gli espatriati e per i soggetti privati facoltosi, che danneggiano il funzionamento del mercato interno e riducono il gettito fiscale complessivo.

La Commissione continuerà ad assistere gli Stati membri nell'assicurare una promozione efficace del codice di condotta per la tassazione delle imprese in determinati paesi terzi e promuovere una concorrenza fiscale leale a livello internazionale negoziando disposizioni di buona *governance* negli accordi pertinenti con i paesi terzi e assistendo i paesi in via di sviluppo in linea con la politica costante della Commissione sulla fiscalità e lo sviluppo¹⁷.

11. Portale "CIF su EUROPA"

La Commissione presenta oggi anche un nuovo strumento pratico per migliorare la cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione diretta.

L'accuratezza d'identificazione dei contribuenti è fondamentale perché sia efficace lo scambio d'informazioni tra le amministrazioni tributarie degli Stati membri. Oggi la Commissione avvia ufficialmente la nuova applicazione "CIF su EUROPA", che fornisce campioni di documenti d'identità contenenti il CIF (codice d'identificazione fiscale); consente quindi ad un terzo, in particolare agli istituti finanziari, di identificare in modo rapido, facile e accurato e di registrare i codici d'identificazione fiscale nei rapporti transnazionali. Inoltre, un sistema di controllo in linea analogo a VIES (sistema di scambio di informazioni sull'IVA) permette di accertare la correttezza della struttura o dell'algoritmo di un determinato codice d'identificazione fiscale. Questa nuova applicazione potrebbe essere un primo passo verso un approccio più coerente dei codici d'identificazione fiscale a livello UE (cfr. punto 4.2.1 di seguito) e contribuirà a uno scambio d'informazioni automatico più efficace.

12. Formulare per lo scambio d'informazioni nel settore fiscale

La direttiva 2011/16/UE, adottata il 15 febbraio 2011, prevede l'adozione di formulari per lo scambio d'informazioni in merito a richieste e scambi spontanei d'informazioni, notifiche e riscontri. Oggi, la Commissione ha adottato un regolamento d'esecuzione per i suddetti formulari che rafforzeranno l'efficienza e l'efficacia dello scambio d'informazioni. La Commissione ha anche sviluppato un'applicazione informatizzata per questi formulari in tutte le lingue dell'UE, che è già stata messa a disposizione degli Stati membri e che sarà operativa dal 1° gennaio 2013.

13. Un euro-denaturante per l'alcole denaturato e parzialmente denaturato

¹⁶ Si veda in proposito il punto 4.1.1.
¹⁷ COM(2010) 163 definitivo del 21.4.2010.

Le modifiche che saranno adottate in dicembre nel settore dei denaturanti¹⁸ comprendono una formula comune UE per la completa denaturazione dell'alcole. L'obiettivo principale è ridurre le possibilità di frode e semplificare e armonizzare gli oneri amministrativi per i movimenti leciti, ridurre i costi di produzione e migliorare l'accesso al mercato dei produttori di alcole denaturato (a livello dell'UE e mondiale). Si valuterà se sia possibile prevedere lo stesso approccio, con risultati analoghi, per l'alcole parzialmente denaturato.

4. INIZIATIVE E AZIONI DA SVILUPPARE IN FUTURO

4.1. Azioni da intraprendere a breve termine (nel 2013)

4.1.1. *Combattere le incongruenze e rafforzare le disposizioni antiabuso*

14. *Revisione della direttiva sulle società madri e figlie (2011/96/UE)*¹⁹

Particolarmente importante è il settore delle incongruenze, che tratta tra l'altro dei finanziamenti ibridi e delle entità ibride, e delle differenze di qualifica di tali strutture nelle diverse giurisdizioni. Da discussioni approfondite con gli Stati membri è risultato che in un caso specifico non è possibile concordare una soluzione senza modificare la direttiva sulle società madri e figlie. L'obiettivo è garantire che l'applicazione della direttiva non precluda involontariamente un'azione efficace contro la doppia non imposizione nell'ambito delle strutture di finanziamento ibrido.

15. *Revisione della clausola antiabuso nella normativa UE*

La Commissione riesaminerà anche le disposizioni antiabuso delle direttive sugli interessi e canoni, sulle fusioni e sulle società madri e figlie al fine di applicarvi i principi della sua raccomandazione sulla pianificazione fiscale aggressiva.

4.1.2. *Promuovere norme e strumenti dell'UE*

16. *Promuovere la norma dello scambio automatico d'informazioni nei consessi internazionali e gli strumenti informatici dell'UE*

La Commissione continuerà a promuovere attivamente lo scambio automatico d'informazioni in quanto futura norma europea e internazionale di trasparenza e di scambio d'informazioni in materia fiscale.

È anche essenziale che gli strumenti informatici dell'UE sviluppati dalla Commissione con gli Stati membri siano promossi nei consessi internazionali²⁰ e in

¹⁸ Regolamento (CE) n. 3199/93 della Commissione, del 22 novembre 1993, relativo al riconoscimento reciproco dei processi di completa denaturazione dell'alcole ai fini dell'esenzione dell'accisa (GU L 288 del 23.11.1993, pag. 12).

¹⁹ Direttiva 2011/96/UE del Consiglio, del 30 novembre 2011, concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati Membri diversi (GU L 345 del 29.12.2011, pag. 8).

²⁰ L'UE svolge un ruolo attivo in altre sedi internazionali come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), l'International Organisation for Tax Administration (IOTA), il Centro Inter-Americano de Administraciones Tributarias (CIAT), il Dialogo fiscale internazionale (DFI), l'International Tax Compact" (ITC, accordo fiscale internazionale) e il Forum africano di amministrazione fiscale (African Tax Administration Forum, ATAF).

particolare presso l'OCSE per assicurarne l'applicazione diffusa ed evitare doppiioni. È opportuno che gli Stati membri possano usare un unico strumentario all'interno dell'UE e nelle loro relazioni con i paesi terzi.

A tal fine la Commissione collabora strettamente con l'OCSE sull'elaborazione in corso di formati informatici per lo scambio automatico d'informazioni ai sensi della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale²¹. L'obiettivo è tener conto, sin dall'inizio, delle proposte dei paesi non membri dell'UE al fine di disporre di formati informatici pienamente concordati e applicati al di fuori dell'UE.

Inoltre, la Commissione chiederà all'OCSE di approvare i formati elettronici recentemente elaborati per lo scambio d'informazioni a richiesta, per lo scambio d'informazioni spontaneo e per i riscontri nel settore dell'imposizione diretta, e continuerà a collaborare con l'OCSE in merito ai formati elettronici sviluppati nell'ambito del recupero dei crediti fiscali.

4.1.3. Rafforzare l'adempimento degli obblighi fiscali

17. Codice europeo del contribuente

Per migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali, la Commissione raccoglierà le buone pratiche amministrative degli Stati membri per redigere un codice del contribuente che istituisca le migliori pratiche volte a rafforzare la cooperazione, la fiducia e l'affidabilità tra amministrazioni fiscali e contribuenti, in modo da garantire più trasparenza sui diritti e gli obblighi dei contribuenti e favorire un'impostazione orientata al servizio.

La Commissione avvierà una consultazione pubblica in merito all'inizio del 2013. Una riscossione delle imposte più efficace passa attraverso migliori relazioni tra contribuenti e amministrazioni fiscali, la maggiore trasparenza delle norme tributarie, la riduzione dei rischi d'errore con conseguenze potenzialmente gravi sui contribuenti e lo stimolo all'adempimento degli obblighi tributari, incoraggiando le amministrazioni degli Stati membri ad applicare il codice dei contribuenti.

4.1.4. Rafforzare la governance fiscale

18. Cooperazione rafforzata con altri organi incaricati dell'applicazione della legge

Occorre inoltre promuovere una maggiore cooperazione, che si avvalga appieno del sostegno delle agenzie dell'UE, con altri organi incaricati dell'applicazione della legge, in particolare con le autorità di contrasto al riciclaggio di denaro, con la magistratura e con i servizi di previdenza sociale. La cooperazione tra agenzie è fondamentale per lottare efficacemente contro la frode fiscale, l'evasione e i reati connessi con la fiscalità. Europol può svolgere un ruolo di rilievo nell'intensificare lo scambio d'informazioni contribuendo all'identificazione e allo smantellamento delle reti/delle organizzazioni criminali.

²¹ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (GU L 64 dell'11.3.2011, pag.1).

Nell'ambito della preparazione della proposta legislativa di revisione della terza direttiva antiriciclaggio, che sarà presentata a breve, la Commissione sta valutando l'opportunità di menzionare esplicitamente i reati fiscali in quanto reati presupposto del riciclaggio di denaro in linea con le raccomandazioni 2012 del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI). Ciò agevolerà la cooperazione tra autorità tributarie e autorità giudiziarie e di vigilanza finanziaria nella lotta alle violazioni gravi del diritto tributario. Il rafforzamento delle procedure di diligenza dovuta del cliente nel quadro dell'antiriciclaggio e la maggiore trasparenza delle informazioni sulla titolarità effettiva raccolte ai fini dell'antiriciclaggio nell'ambito della revisione della direttiva in materia potrebbero agevolare l'uso dei dati pertinenti a fini fiscali, ad esempio per migliorare l'efficienza del trattamento delle strutture d'investimento *offshore* a norma della direttiva UE sulla tassazione dei redditi da risparmio. Inoltre, la cooperazione potrebbe essere ulteriormente agevolata se si armonizzasse a livello UE il reato di riciclaggio di denaro, la sua definizione e le relative sanzioni. In merito, la Commissione prevede di proporre, oltre alla revisione della terza direttiva antiriciclaggio, una direttiva specifica di lotta contro il riciclaggio di denaro nel 2013.

4.1.5. Rafforzare la cooperazione amministrativa

19. Promuovere l'uso di controlli simultanei e la presenza di funzionari stranieri per le verifiche

A breve termine, per facilitare le verifiche fiscali e preparare il terreno a eventuali future verifiche congiunte, è essenziale che gli Stati membri si avvalgano il più possibile delle disposizioni giuridiche vigenti per organizzare controlli simultanei e facilitare la presenza di funzionari stranieri negli uffici delle amministrazioni tributarie e durante le indagini amministrative. Le analisi svolte nell'ambito del programma EUROFISC dovrebbero contribuire a rafforzare l'uso di tali strumenti.

Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché le rispettive legislazioni non ostacolino la piena applicazione di questi strumenti, specialmente per quanto riguarda la presenza dei funzionari stranieri presso gli uffici tributari o presso il domicilio del contribuente.

4.1.6. Azioni nei confronti di paesi terzi

20. Ottenere l'autorizzazione del Consiglio ad avviare negoziati con i paesi terzi in merito ad accordi bilaterali sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA

Poiché i frodatori spesso sfruttano l'assenza di effettiva cooperazione tra le amministrazioni tributarie tramite operazioni fittizie che coinvolgono paesi terzi, diversi Stati membri hanno sottolineato la necessità di disporre, nelle relazioni con i paesi terzi, di strumenti di cooperazione amministrativa analoghi a quelli già in vigore nell'UE.

La Commissione ritiene pertanto assolutamente necessario ottenere l'autorizzazione a negoziare accordi bilaterali con i paesi terzi al fine di ottenere un efficace quadro vincolante per la cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA. La Commissione potrebbe presentare una proposta in materia entro il 2013.

4.2. Azioni da intraprendere a medio termine (entro il 2014)

4.2.1. Rafforzare lo scambio d'informazioni

21. Sviluppare un formato informatico per lo scambio automatico d'informazioni

La Commissione sta sviluppando nuovi formati per lo scambio automatico d'informazioni su redditi da lavoro, compensi per dirigenti, prodotti di assicurazione sulla vita, pensioni e proprietà e redditi immobiliari, a norma della direttiva 2011/16/UE²².

Inoltre, la Commissione proporrà soluzioni pratiche per i tipi di reddito diversi da quelli indicati nella direttiva, che gli Stati membri potranno usare su base volontaria per trarre vantaggi ancora maggiori dai meccanismi previsti dalla direttiva stessa.

22. Uso di un codice d'identificazione fiscale (CIF) UE

I codici d'identificazione fiscale (CIFs) sono considerati il mezzo migliore per identificare i contribuenti nell'ambito dello scambio automatico d'informazioni. I CIFs nazionali sono tuttavia costruiti secondo regole nazionali che variano sensibilmente ed è quindi difficile per i terzi (istituti finanziari, datori di lavoro, altri) identificare correttamente e registrare i CIFs stranieri e per le autorità tributarie riferire queste informazioni alle altre giurisdizioni fiscali.

La creazione di un CIF UE potrebbe essere la soluzione migliore per superare le attuali difficoltà degli Stati membri nell'identificare accuratamente tutti i loro contribuenti (persone fisiche e giuridiche) che effettuano operazioni transnazionali; che sia un numero unico UE o l'aggiunta di un identificativo UE al CIF nazionale esistenti, è questione da esaminare ulteriormente, così come occorre esaminare le connessioni con altri sistemi UE vigenti di registrazione e identificazione.

Sebbene il concetto di un CIF UE sia semplice, l'attuazione è complessa e richiede un approccio graduale. Entro il marzo 2013 sarà avviata una consultazione pubblica in merito. La presentazione di una proposta legislativa richiede ulteriori analisi nei dettagli e il fermo sostegno degli Stati membri. In una prima fase, si potrebbe sviluppare ulteriormente il portale "CIF su EUROPA", consentendo di verificare la validità dei CIF nazionali attraverso un collegamento tra l'applicazione e le basi dati degli Stati membri.

23. Razionalizzare gli strumenti informatici

La Commissione sta avviando un processo di razionalizzazione degli strumenti informatici in Europa al fine di disporre di sistemi più efficienti e con un miglior rapporto qualità/prezzo. Esaminerà in particolare l'eventualità di sviluppare una soluzione informatica centrale per gli strumenti elettronici di sostegno alla cooperazione amministrativa, nell'intento di ridurre i costi dell'informatica per gli Stati membri e permettere uno scambio d'informazioni più rapido ed efficiente.

²²

Articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2011/16/UE del Consiglio.

4.2.2. Affrontare le tendenze e i meccanismi della frode e dell'evasione fiscali

24. Linee guida sulla tracciabilità dei flussi di denaro

Tenendo presente l'esperienza di alcuni Stati membri in questo settore e le attuali unità di informazione finanziaria (UIF), la Commissione svilupperà una metodologia e linee guida comuni per migliorare l'accesso delle amministrazioni tributarie all'informazione sui flussi di denaro, ad es. via le carte di credito e i conti bancari UE/offshore, agevolando la tracciabilità delle operazioni di portata significativa.

Un primo passo è già stato fatto con una condivisione dettagliata delle esperienze durante il seminario FISCALIS che si è tenuto in materia nell'ottobre 2012.

25. Rafforzare le tecniche di gestione dei rischi, in particolare la gestione del rischio d'inadempimento

La piattaforma di gestione dei rischi istituita nel 2007 nell'ambito del programma FISCALIS sta sviluppando un piano strategico per la gestione del rischio d'inadempimento: obiettivo principale del piano è assicurare che tutti gli Stati membri raggiungano un livello più alto di adempimento dei contribuenti, agevolare il trattamento dei rischi transnazionali e la lotta contro la frode e stimolare e rafforzare la cooperazione tra Stati membri. Per riuscire ad attuare il piano strategico occorre ottenere l'impegno di tutti gli Stati membri.

Gli scambi strutturati d'informazioni tra amministrazioni tributarie e doganali sulle strategie di identificazione degli inadempimenti potrebbero migliorare la conoscenza di entrambe le autorità e far sì che le valutazioni coordinate dei rischi siano integrate nei lavori del piano strategico.

26. Estendere EUROFISC all'imposizione diretta

Il programma EUROFISC prevede un rapido scambio d'informazioni sui casi di frode nel settore dell'IVA. Questo sistema relativamente nuovo potrebbe essere esteso a funzioni analoghe nel settore dell'imposizione diretta, in particolare al fine di rilevare e divulgare rapidamente le informazioni su meccanismi e tendenze ricorrenti nelle frodi e sui casi di pianificazione fiscale aggressiva.

A tal fine, la Commissione si riunirà per valutare i primi risultati del programma EUROFISC applicato all'IVA e proseguirà i lavori sull'estensione del programma e del relativo sistema di allarme rapido al settore dell'imposizione diretta.

4.2.3. Rafforzare l'adempimento degli obblighi fiscali

27. Creare uno sportello unico in tutti gli Stati membri

In ciascuno Stato membro si dovrebbe istituire uno sportello unico che fornisca tutti i tipi di informazioni sulla fiscalità ai contribuenti, anche non residenti, agevolando pertanto le operazioni transnazionali grazie alla soppressione degli ostacoli fiscali e quindi assicurando un migliore adempimento degli obblighi in materia. Nel 2012 si è già fatto un primo passo in questa direzione con l'organizzazione di un seminario FISCALIS sull'argomento, in seguito alla consultazione pubblica sugli ostacoli

all'imposizione diretta nei casi transnazionali che si era già tenuta nel 2012. La Commissione redigerà una metodologia comune e linee guida in questo settore.

28. *Sviluppare incentivi sotto forma di programmi di trasmissione volontaria di informazioni*

La Commissione vaglierà l'eventualità di sviluppare metodologie comuni e linee guida per rafforzare le azioni educative, compresa la generalizzazione di dichiarazioni fiscali pre-compilate, la creazione di pagine internet personalizzate e la possibilità per gli Stati membri di divulgare ampiamente i meccanismi di cooperazione amministrativa, al fine di sensibilizzare i contribuenti sulle capacità delle amministrazioni tributarie di ottenere informazioni da altri paesi.

La Commissione esaminerà inoltre la possibilità di sviluppare incentivi che stimolino, attraverso metodologie comuni e linee guida, i programmi di trasmissione volontaria delle informazioni, la rettifica *on line* degli errori dei contribuenti (specialmente se si creano pagine internet personalizzate) e il miglioramento del rapporto tra contribuenti e amministrazioni fiscali.

29. *Sviluppare un portale web sulla fiscalità*

La Commissione migliorerà e se possibile estenderà il portale web "Fiscalità su EUROPA" per migliorare l'accesso a informazioni fiscali affidabili per i casi transnazionali. Il portale web sulla fiscalità potrebbe costruirsi traendo spunto dalla rete e-Justice, accessibile su EUROPA.

Si tratta di un progetto ambizioso che si dovrebbe realizzare procedendo per fasi, e accordando la priorità all'IVA. La prima fase svilupperà la sezione IVA del portale, che conterrà le norme di fatturazione vigenti negli Stati membri. Si prevede di aprire il portale web agli Stati membri che desiderano pubblicare altre informazioni (ad esempio le aliquote d'imposta). In una fase successiva si integreranno altri aspetti della fiscalità, in particolare l'imposizione diretta.

30. *Proporre un allineamento delle sanzioni amministrative e penali*

La Commissione esaminerà l'opportunità concreta di allineare le definizioni di determinati tipi di reati fiscali e le sanzioni amministrative e penali per tutti i tipi d'imposta. La Commissione ha recentemente proposto norme di diritto penale²³ per potenziare la lotta contro la frode a danno degli interessi finanziari dell'UE, e ritiene che la questione meriti ulteriore esame nel contesto delle più ampie riflessioni sull'istituzione di una politica penale dell'Unione europea. Occorrerà provvedere affinché gli interventi in questo settore siano pienamente integrati con altri interventi in altri settori del diritto dell'UE, secondo i principi stabiliti nella comunicazione della Commissione "Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale" del 20 settembre 2011²⁴.

²³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale — COM(2012) 363/2 dell'11.7.2012.

²⁴ COM(2011) 573 definitivo del 20.9.2011.

31. *Sviluppare un file UE di verifica a fini fiscali (Standard Audit File for Tax – SAF-T)*

Il ricorso ad un file tipo UE di verifica a fini fiscali (SAF-T) in parallelo a quanto già vigente o in corso di sviluppo in determinati Stati membri, faciliterà l'adempimento volontario dei soggetti passivi e le verifiche fiscali.

È attualmente in corso di elaborazione un progetto pilota nell'ambito del mini sportello unico per i servizi di telecomunicazione, i servizi di teleradiodiffusione e i servizi elettronici. Se ne dovrebbe prevedere l'ulteriore sviluppo.

4.3. *Azioni da intraprendere a lungo termine (oltre il 2014)*

Nella comunicazione di giugno sono elencate anche diverse azioni che secondo il Consiglio non dovrebbero essere presentate in via prioritaria per ora. La Commissione ritiene tuttavia che valga la pena riesaminarle in una fase successiva una volta che l'attuazione degli altri elementi più urgenti del presente piano d'azione sia più avanzata. Tra le azioni in questione si annoverano:

32. *Una metodologia per verifiche congiunte da parte di squadre dedicate di ispettori specializzati*

Questo punto dovrebbe essere riesaminato una volta acquisita maggiore esperienza nell'uso degli strumenti giuridici vigenti, quali le verifiche simultanee. Su queste basi si potrebbe elaborare una metodologia e linee guida per verifiche congiunte. Se opportuno e sulla scorta di una valutazione d'impatto, la Commissione potrebbe anche proporre una base giuridica unica per le verifiche congiunte che riguardino diversi tipi d'imposta.

33. *Sviluppare un accesso diretto reciproco alle basi dati nazionali*

Date le disposizioni vigenti nel settore dell'IVA nel quadro del sistema di scambio di informazioni sull'IVA (VIES)²⁵, la Commissione vaglierà la possibilità concreta di agevolare l'accesso diretto alle basi dati nazionali nel settore dell'imposizione diretta. Tuttavia occorre prima maturare esperienza dall'applicazione dell'accesso diretto reciproco nel settore dell'IVA.

34. *Elaborare uno strumento giuridico unico di cooperazione amministrativa per tutti i tipi d'imposta*

Poiché nell'ambito della cooperazione amministrativa vi sono punti in comune tra i vari rami fiscali, la Commissione esaminerà la fattibilità, sotto il profilo giuridico e pratico, di uno strumento giuridico unico di cooperazione amministrativa per tutti i tipi d'imposta, anziché i quattro strumenti diversi attualmente vigenti. L'esercizio sarà condotto tra qualche tempo, per tener conto del fatto che tutte le basi giuridiche della cooperazione amministrativa nei settori dell'imposizione diretta ed indiretta e nel

²⁵

Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.

recupero dei crediti fiscali sono state recentemente abrogate e sostituite da nuove disposizioni legislative²⁶.

5. CONCLUSIONE

La frode e l'evasione fiscali sono le diverse facce di un problema che richiede una risposta coordinata e su più fronti. Anche la pianificazione fiscale aggressiva è un problema che richiede urgente attenzione. Sono sfide globali che nessuno Stato membro può affrontare per conto proprio.

Il presente piano d'azione individua una serie di misure specifiche che si possono sviluppare nell'immediato e negli anni a venire. Rappresenta un contributo generale al più ampio dibattito internazionale²⁷ sulla fiscalità ed è volto ad assistere il G20 e il G8 nei loro lavori in questo settore²⁸. La Commissione crede che la combinazione di queste azioni possa offrire una risposta completa ed efficace alle varie sfide che ci impongono la frode e l'evasione fiscali e possa dunque contribuire ad aumentare l'equità dei regimi fiscali degli Stati membri, a garantire gettiti fiscali quanto mai necessari e infine a migliorare il funzionamento del mercato interno.

Per far sì che le azioni descritte in questo piano d'azione siano debitamente applicate, la Commissione disporrà un monitoraggio e quadri di valutazione adeguati, che comprenderanno in particolare regolari scambi di opinioni nei comitati e nei gruppi di lavoro competenti sulla base di questionari dettagliati.

²⁶ Direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure (GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1); regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1); direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (GU L 64 dell'11.3.2011, pag.1); regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio, del 2 maggio 2012, relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise e che abroga il regolamento (CE) n. 2073/2004 (GU L 121 dell'8.5.2012, pag. 1).

²⁷ Cfr. dichiarazione congiunta del Regno Unito e della Germania del 5.11.2012 per un'azione internazionale diretta a rafforzare le norme sulla fiscalità, http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm

²⁸ Cfr. la dichiarazione dei leader del G20 del 19 giugno 2012, a Los Cabos. "*We reiterate the need to prevent base erosion and profit shifting and we will follow with attention the on-going work of the OECD in this area*" (Rammentiamo la necessità d'impedire l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili e seguiamo con attenzione i lavori in corso presso l'OCSE in questo settore).