



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.11.2011  
COM(2011) 815 definitivo

VOL. 5/5 - ALLEGATO IV

**ALLEGATO**

**"POLITICHE FISCALI PIU' FAVOREVOLI ALLA CRESCITA NEGLI STATI  
MEMBRI E MIGLIOR COORDINAMENTO FISCALE NELL'UE"**

**alla**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Analisi annuale della crescita per il 2012**

Per la prima volta, la presente relazione “Politiche fiscali più favorevoli per la crescita negli Stati membri e un miglior coordinamento fiscale” costituisce parte del pacchetto che la Commissione prepara per l'avvio del semestre europeo 2012. La relazione illustra anche il seguito dato alle conclusioni del 24 giugno 2011 in cui il Consiglio europeo chiedeva alla Commissione di presentare, entro il dicembre 2011, una relazione sui progressi conseguiti nelle discussioni strutturate sulle questioni di politica fiscale nell'ambito del patto Euro Plus<sup>1</sup>, segnatamente al fine di garantire “lo scambio di migliori pratiche, la prevenzione di pratiche dannose e proposte volte a contrastare la frode e l'evasione fiscale”. Il patto, in quanto elemento determinante per potenziare l'orientamento economico, dovrebbe agevolare la cooperazione fiscale al fine di creare sistemi fiscali più efficaci che permettano di uscire più rapidamente e meglio dalla crisi. Nell'elaborare i messaggi fondamentali contenuti nell'analisi annuale della crescita, la relazione dovrebbe anche sostenere gli Stati membri nell'approfondimento delle discussioni strutturate sul coordinamento in materia di politica fiscale in maniera coerente ed efficace, in linea con le raccomandazioni definite o in via di definizione nel contesto del semestre europeo<sup>2</sup> e con gli obiettivi della strategia Europa 2020.

## 1. CONTESTO

L'imposizione fiscale riveste un'importanza determinante nell'attuale contesto economico che richiede che gli Stati membri accelerino il loro impegno per il risanamento del bilancio. Gli Stati devono prendere in considerazione misure volte ad aumentare le entrate e al tempo stesso preservare una crescita economica europea ancora fragile. Un migliore coordinamento fiscale a livello dell'UE è determinante in questo contesto in quanto può essere utile sia per affrontare sfide comuni che per conseguire obiettivi politici nazionali.

Migliorare la qualità dell'imposizione fiscale nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche aiuterà gli Stati membri a raggiungere l'equilibrio tra gettito fiscale e crescita. Le raccomandazioni integrate specifiche per paese, approvate dal Consiglio europeo il 12 luglio 2011 a conclusione del primo semestre europeo, sottolineano l'importanza di ulteriori riforme fiscali che diano la priorità a fonti di imposizione fiscale favorevoli per la crescita, pur preservando il gettito fiscale globale. Uno dei punti potenzialmente importanti è la riduzione dell'imposizione sul lavoro per rendere conveniente lavorare. In questo contesto lo scambio di migliori pratiche e un dialogo potenziato tra la Commissione e gli Stati membri potrebbero essere

---

<sup>1</sup> Il patto per l'euro, denominato patto Euro Plus al fine di includere, su base volontaria, partecipanti esterni alla zona dell'euro, è stato ideato dai capi di Stato e di governo della zona euro l'11 marzo 2011 e approvato dal Consiglio europeo il 24/25 marzo 2011. Il patto stabilisce che: *“Il coordinamento pragmatico delle politiche fiscali è un elemento necessario di un più stretto coordinamento delle politiche economiche della zona euro a sostegno del risanamento di bilancio e della crescita economica. In tale contesto gli Stati membri si impegnano ad avviare discussioni strutturate sulle questioni di politica fiscale, segnatamente per assicurare che si scambino migliori prassi, si evitino prassi dannose e si presentino proposte di lotta contro la frode e l'evasione fiscale.”*

<sup>2</sup> La comunicazione della Commissione “Una tabella di marcia per la stabilità e la crescita” (COM(2011) 669 definitivo) fa presente la necessità di rafforzare il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche onde intensificare la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio, anche integrando nelle sue procedure il patto Euro Plus.

di particolare utilità. La necessità di migliorare la qualità dell'imposizione è nel frattempo aumentata insieme a quella di rivolgere l'attenzione alla qualità globale del risanamento fiscale e del suo impatto sulla crescita.

Il semestre prende in considerazione le riforme di politica fiscale a livello degli Stati membri al fine di sostenere la crescita economica e la sostenibilità fiscale. Al tempo stesso, lo scambio di migliori pratiche consoliderebbe il semestre europeo nel settore delle politiche fiscali, andando a beneficio di tutti gli Stati membri e fornendo utili orientamenti su come promuovere iniziative comuni per sistemi fiscali più sostenibili, che favoriscano la crescita e l'occupazione, e al tempo stesso soddisfare l'esigenza di un sostanziale risanamento di bilancio, eliminare le distorsioni che possono contribuire a creare squilibri e conservare le loro capacità distributive.

Il coordinamento fiscale è particolarmente necessario in casi che riguardano questioni transfrontaliere. Esso può contribuire a migliorare l'efficienza del mercato interno dal momento che, attualmente, alcuni degli ostacoli più significativi che permangono nel mercato interno scaturiscono di solito dal mancato coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri. L'integrazione del mercato unico dell'UE, e la mobilità di determinati fattori, fanno sì che la tassazione influisca sulle decisioni in materia transfrontaliera degli operatori economici. Il divario tra le disposizioni fiscali nazionali può rappresentare una barriera ed impedire ai cittadini e alle imprese di beneficiare a pieno del mercato integrato<sup>3</sup>. Inoltre il coordinamento può anche favorire l'attuazione di strategie fiscali nazionali favorevoli per la crescita portando, per esempio, all'eliminazione di pratiche fiscali dannose e contrastando la frode e l'evasione fiscale. L'impegno comune ai fini della lotta contro le frodi e l'evasione fiscale può consolidare le basi imponibili degli Stati membri e contribuire a migliorare le entrate senza incrementi di oneri fiscali.

## **2. I PROBLEMI DI POLITICA FISCALE NEGLI STATI MEMBRI CHE DEVONO ESSERE AFFRONTATI NEL CORSO DEL SEMESTRE EUROPEO**

Al momento attuale gli Stati membri dell'UE si trovano a dover far fronte a due grandi sfide in materia di politiche fiscali. La prima è quella di combattere le frodi e l'evasione fiscale riducendo i "tax gap" e migliorando l'efficienza della riscossione fiscale il cui ruolo per incrementare le entrate supplementari è di primo piano. La seconda sfida consiste nel migliorare la componente a favore della crescita nella struttura globale dell'imposizione fiscale che è un elemento importante per migliorare il potenziale di crescita delle economie dell'UE. Oltre ad essere un obiettivo in sé e per sé, ciò costituisce anche una condizione per rendere sostenibili le finanze pubbliche. Inoltre, molti Stati membri devono perfezionare la progettazione dei singoli tipi di imposte mediante l'ampliamento della base imponibile, il miglioramento della riscossione e dell'amministrazione fiscale. Qualora, dopo aver affrontato tali sfide, siano ancora necessari ulteriori aumenti delle entrate per quanto riguarda le aliquote fiscali, può rendersi necessario risanare le finanze pubbliche.

---

<sup>3</sup> M. Monti (2010), Una nuova strategia per il mercato unico.

Questa parte illustra i risultati della relazione intitolata “Riforme fiscali negli Stati membri dell’UE 2011” che la Commissione ha di recente pubblicato<sup>4</sup>. Propone un esame orizzontale fondato su indicatori macroeconomici per cercare di individuare le sfide in termini di politiche fiscali nei singoli Stati membri. Per far sì che i consigli forniti in materia di politica fiscale siano attuabili e mirati alle esigenze dei singoli Stati membri, la presente valutazione preliminare delle politiche fiscali nazionali deve essere integrata da una documentazione specifica per paese, di natura più microeconomica o qualitativa.

## **2.1. Il contributo di un gettito fiscale più elevato al risanamento**

Le conseguenze della crisi economica e finanziaria si rispecchiano e continueranno a rispecchiarsi nelle entrate pubbliche degli Stati membri. Dal momento che nel periodo 2008-2010 è stata messa in atto un’ampia serie di misure di incentivazione fiscale, l’attenzione in materia di politiche fiscali si è spostata verso un risanamento, quanto mai necessario, delle finanze pubbliche. Alcuni Stati membri potrebbero considerare l’aumento del gettito fiscale come un complemento del controllo della spesa al fine di risanare le loro finanze pubbliche. Ciò è particolarmente rilevante per i paesi in cui la situazione finanziaria è insostenibile ma nei quali, al tempo stesso, c’è margine per un eventuale aumento del gettito fiscale. Le ricerche dimostrano che vi sono maggiori probabilità di successo per il risanamento basato sulle entrate quando il rapporto gettito fiscale/PIL è basso. In primissimo luogo, la necessità di aumentare il gettito fiscale può essere affrontata migliorando la riscossione fiscale piuttosto che mediante imposte discrezionali. Quando la riscossione fiscale è già elevata e/o le necessità di aumentare le imposte non possono essere soddisfatte soltanto migliorando la riscossione fiscale, occorre prendere in considerazione l’idea di aumentare l’efficacia dell’imposizione mediante misure di ampliamento della base imponibile come il riesame di agevolazioni fiscali e aliquote IVA ridotte (si veda la parte 2.3). In ultima analisi, l’aumento delle aliquote fiscali o l’introduzione di nuove tasse o imposte si rendono in taluni casi inevitabili. All’atto della valutazione dell’adeguatezza di un risanamento sulla base delle imposte, occorre esaminare la disponibilità di spazio per le imposte ed analizzare: 1) se nel passato recente si è già ricorsi estensivamente a misure per l’aumento del gettito fiscale; 2) se è possibile aumentare le entrate da categorie di imposte meno nocive per la crescita. Nell’individuare le priorità per il risanamento su base fiscale, gli Stati membri fisseranno probabilmente le priorità in funzione del margine di manovra in termini di bilancio, della congiuntura economica in cui si trovano e di altri fattori microeconomici o istituzionali.

## **2.2. Una struttura fiscale più favorevole per la crescita**

### **Possibilità di spostamento del carico fiscale**

Un elevato onere fiscale sull’occupazione, specialmente nei confronti di categorie vulnerabili, combinato con una bassa tassazione indiretta e sul consumo, può essere un indizio della necessità di riesaminare la struttura di un sistema fiscale. La letteratura economica mette in luce l’importanza della composizione fiscale per la crescita economica e propone una classifica delle principali categorie di imposte per quanto riguarda la crescita da cui risulta che le imposte meno distorsive per la crescita sono

---

<sup>4</sup> Economia europea 5/2011 e Documento sulla tassazione n.28.

quelle sui beni immobili, seguite dalle imposte sul consumo (tra cui le tasse ambientali) e infine dalle imposte sul reddito (delle persone fisiche e delle imprese) che sono quelle più nocive per la crescita.

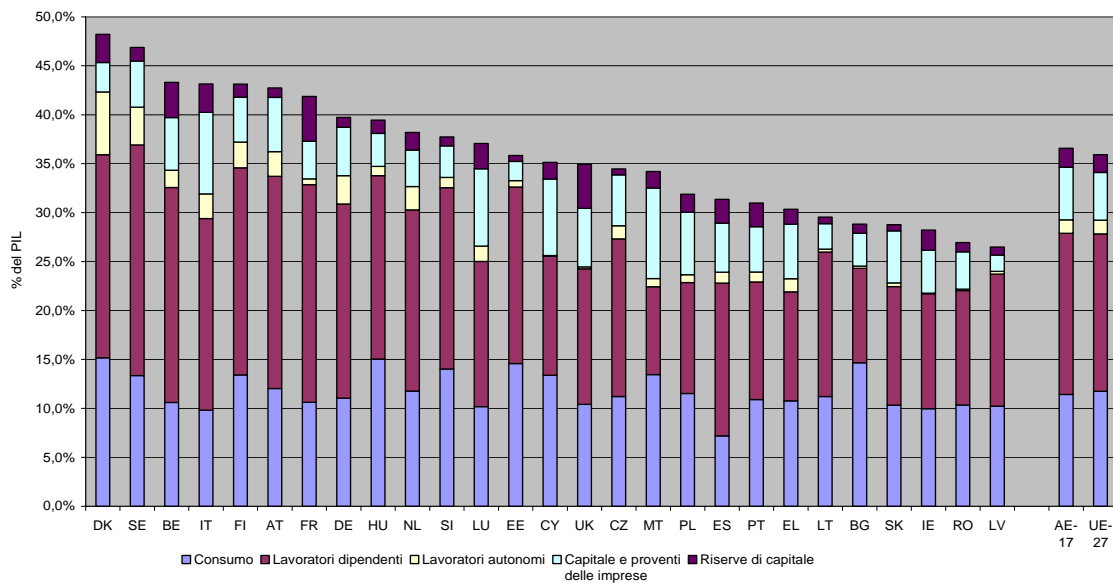
Come è stato già riscontrato dall'AGS 2011 (valutazione annuale della crescita per il 2011), la maggior parte degli Stati membri dovrebbe ridurre in via prioritaria l'onere fiscale sull'occupazione onde stimolare la domanda di manodopera e la creazione di posti di lavoro. In particolare, i tassi di partecipazione per quanto riguarda i lavoratori a basso reddito e le seconde fonti di reddito familiare sono molto bassi e rispecchiano la necessità di rendere conveniente lavorare per tali categorie vulnerabili. Sono inoltre necessarie una riforma dei sistemi fiscali e agevolazioni fiscali al fine di facilitare la partecipazione delle seconde fonti di reddito al mercato del lavoro e ridurre i casi di occupazione non dichiarata e di dipendenza dai sussidi.

L'analisi della relazione della Commissione "*Riforme fiscali negli Stati membri dell'UE del 2011*"<sup>5</sup> per quanto riguarda la possibilità di rendere la struttura fiscale maggiormente favorevole alla crescita suggerisce che alcuni Stati membri potrebbero incrementare la crescita economica riducendo l'onere fiscale sull'occupazione (imposta sul reddito delle persone fisiche e contributi di previdenza sociale). Alcuni Stati membri hanno di recente aumentato l'onere fiscale sulla tassazione del consumo, principalmente aumentando le aliquote IVA e i diritti di accisa. Tuttavia, in alcuni Stati membri, a un elevato carico fiscale sull'occupazione si accompagna una percentuale relativamente bassa di entrate provenienti da tasse sul consumo e altre tasse indirette. Aumentare la tassazione sul consumo, quella ambientale e quella sugli alloggi potrebbe rappresentare un modo per alleviare il pesante carico fiscale sull'occupazione stimolando il potenziale di crescita dell'economia. Le riduzioni dell'onere fiscale sull'occupazione devono essere incentrate sui lavoratori poco qualificati e/o le seconde fonti di reddito familiare dal momento che tali categorie si trovano spesso a dover far fronte a forti disincentivi a lavorare pur dando prova di una grande elasticità nelle prestazioni lavorative fornite rispetto ai guadagni da esse derivanti.

---

<sup>5</sup> *ibid.*

Grafico 1: Onere fiscale totale. Ripartizione in base alla funzione economica, 2009, % del PIL



Fonte: Servizi della Commissione

Sarebbe opportuno prendere in considerazione anche una riconfigurazione dell'imposizione fiscale sull'occupazione in relazione a tutti i livelli di reddito. Per incoraggiare la mobilità lavorativa ed aumentare l'efficacia della distribuzione dell'offerta degli alloggi potrebbe essere giustificato riequilibrare l'imposizione sugli alloggi basandola su imposte periodiche anziché su imposte relative alle transazioni. Si potrebbe prendere in considerazione anche un aumento delle tasse ambientali, dal momento che esse possono contribuire al risanamento fiscale mediante i loro effetti a medio termine sulla crescita, il reddito, la produttività e il gettito fiscale<sup>6</sup>, senza perdere di vista il fatto che la loro base imponibile rimane generalmente piuttosto modesta e il loro obiettivo principale è di correggere le distorsioni ambientali.

Dal momento che studi empirici tendono a dimostrare che le imposte sulle imprese sono le più nocive per la crescita economica in generale, gli Stati membri che impongono un carico fiscale relativamente alto sul reddito delle imprese dovrebbero cercare di evitare di aumentare le aliquote fiscali relative alle imprese nella congiuntura attuale. Modificando il profilo rischio-rendimento delle decisioni imprenditoriali, le imposte sui proventi delle imprese possono compromettere l'accumulo di capitale e ridurre gli investimenti.

### 2.3. Ampliamento della base imponibile

Oltre alle grandi sfide macroeconomiche per la sostenibilità e la crescita, di cui si è discusso, vi sono una serie di sfide specifiche legate alla progettazione di singole tasse che meritano particolare attenzione nell'ottica di un aumento dell'efficacia dell'imposizione fiscale. Ciò riguarda in particolare i casi in cui le basi imponibili sono

<sup>6</sup> A seguito della crisi economica numerosi paesi sono ricorsi ad imposte ambientali più elevate come parte delle loro strategie di risanamento fiscale. L'Irlanda è uno dei casi più evidenti sotto questo aspetto; l'aumento delle tasse sul carburante più elevate, l'introduzione di una tassa sulle emissioni di CO<sub>2</sub> di 15 euro per tonnellata (destinata a raddoppiare nel 2014 diventando di 30 euro per tonnellata) e diritti per l'utilizzo dell'acqua costituiscono gli elementi chiave degli ultimi bilanci.

state erose da agevolazioni fiscali ingiustificate e dall'uso esteso di aliquote fiscali ridotte. Come si è affermato sopra, invece di aumentare (ulteriormente) le aliquote fiscali, occorrerebbe dare la priorità all'ampliamento della base imponibile al fine di soddisfare le esigenze di risanamento sulla base delle entrate.

### **Riesame e riduzione della spesa fiscale nella tassazione diretta**

Il livello di agevolazioni fiscali nella tassazione diretta è un'indicazione dell'ampiezza della base imponibile. Le agevolazioni fiscali, che di fatto sono sovvenzioni, consistono in deduzioni, esenzioni e deroghe da una base imponibile definita in termini generici. Se possono essere giustificate da finalità di giustizia e redistribuzione, per correggere fattori economici esterni o creare incentivi positivi o negativi, esse possono spesso rappresentare regimi preferenziali ingiustificati che creano distorsioni economiche e riducono l'efficienza del sistema fiscale. L'eliminazione delle agevolazioni fiscali dalle imposte sul reddito delle persone fisiche e/o delle imprese amplia la base imponibile e riduce la complessità del sistema fiscale. Ciò potrebbe permettere di aumentare le entrate supplementari ad aliquote fiscali costanti (o persino inferiori). Inoltre, la riduzione dei costi di riscossione derivanti dalla fiscalità potrebbe migliorare di gran lunga il contesto imprenditoriale. Ciò significa aumentare la trasparenza e ridurre la complessità dei codici fiscali e dei regolamenti di riscossione, semplificare le procedure di pagamento, segnatamente attraverso il ricorso a strumenti di amministrazione on line e garantire la stabilità della legislazione fiscale.

### **Migliorare l'efficacia dell'IVA**

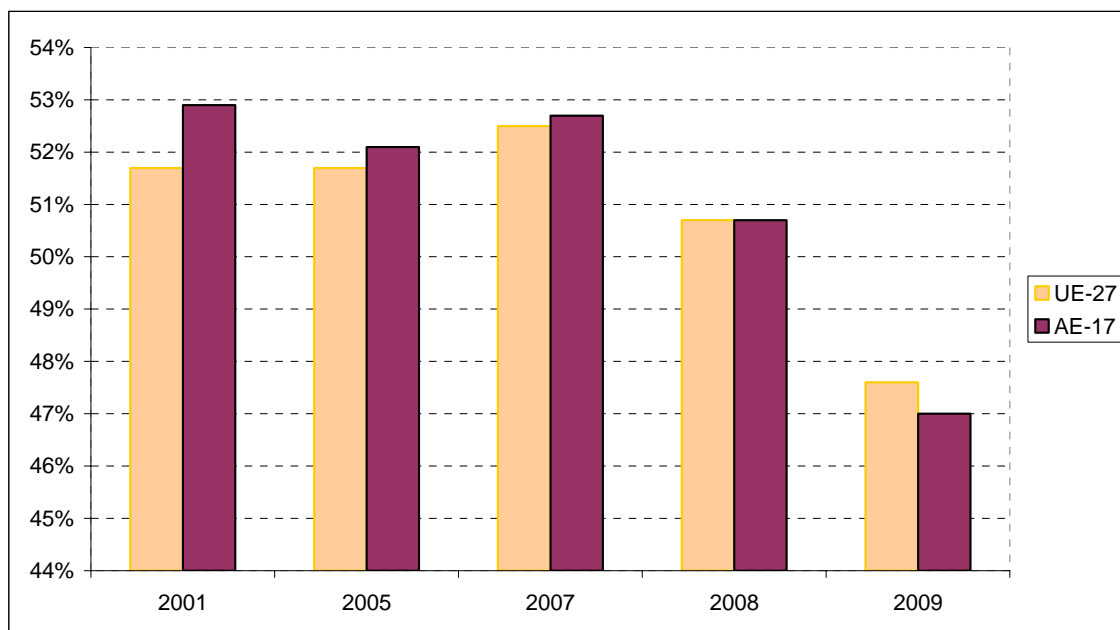
L'IVA rappresenta l'imposta più consistente sul consumo. Limitare le esenzioni IVA e l'applicazione di aliquote ridotte, nel rispetto della direttiva sull'IVA (2006/112/CE) sarà utile per ampliare la base imponibile e aumentare l'efficacia fiscale complessiva<sup>7</sup>. In molti Stati membri le entrate IVA attuali sono di gran lunga inferiori al livello che potrebbe essere in teoria riscosso se fosse fissata un'imposta armonizzata sul consumo (si veda il grafico 2 per i valori medi UE/EA). In pratica, il sistema IVA in vigore non è uniforme e rispecchia principalmente gli obiettivi di politica sociale che potrebbero essere raggiunti in maniera più efficace mediante altri strumenti politici. Gli Stati membri applicano su larga scala aliquote IVA diverse per cui si crea un sistema IVA complesso ed estremamente diversificato.

Entrate IVA relativamente basse potrebbero anche essere dovute a frodi ed evasione fiscale, il cosiddetto "compliance gap" che è particolarmente considerevole in alcuni Stati membri. Aumentare l'efficacia e la riscossione dell'IVA mediante l'eliminazione dei tassi di riduzione e la lotta contro le frodi e l'evasione fiscale potrebbe migliorare sostanzialmente la riscossione delle imposte e ridurre le distorsioni economiche in molti Stati membri.

---

<sup>7</sup> A differenza delle aliquote IVA ridotte, la maggior parte delle esenzioni non sono facoltative per gli Stati membri ma stabilite dalla direttiva sull'IVA.

Grafico 2: Entrate IVA effettive in % delle entrate teoriche al tasso normale



Fonte: Servizi della Commissione

## 2.4. Migliorare la concezione delle singole imposte

La relazione “Riforme fiscali negli Stati membri dell’UE nel 2011” individua altre due questioni specifiche importanti nell’ottica di un aumento dell’efficienza economica in molti Stati membri.

### **Riduzione della distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese e degli alloggi**

I sistemi di imposta sul reddito delle imprese e la tassazione degli investimenti immobiliari negli Stati membri portano a una distorsione a favore del debito (*debt bias*) nel finanziamento degli investimenti.

La distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese rispecchia il fatto che il pagamento degli interessi sui debiti delle imprese è deducibile dagli utili imponibili mentre il rendimento del capitale non lo è. I costi di previdenza sociale connessi a tale distorsione potrebbero non essere trascurabili. E, cosa più importante, livelli eccessivi di debito aumentano la probabilità di inadempienza e la recente crisi finanziaria ha dimostrato che i costi di adeguamento possono essere consistenti.

Nel settore degli alloggi la distorsione a favore del debito è dovuta anche al fatto che gli interessi pagati sull’ipoteca (o addirittura i rimborsi di capitale) sono deducibili dall’imposta sul reddito delle persone fisiche e ciò incoraggia un’accumulazione dell’indebitamento nonché investimenti immobiliari eccessivi, vale a dire una cattiva allocazione delle risorse a spese di investimenti (più) produttivi. Si ritiene che questo tipo di alleggerimento fiscale abbia contribuito ad aumentare i prezzi immobiliari e il debito eccessivo (leverage) e quindi le speculazioni sul mercato immobiliare. E’ dimostrato che



gli Stati che favoriscono la proprietà immobiliare mediante un trattamento fiscale favorevole del finanziamento mediante prestito ipotecario sono anche quelli in cui vi sono percentuali più elevate di debito ipotecario rispetto al PIL.

A causa di questi due tipi di distorsione a favore del debito, le decisioni finanziarie delle famiglie e delle imprese a favore di un maggiore leverage sono guidate da considerazioni fiscali e non economiche. Tali distorsioni aumentano il rischio e la volatilità in economia e possono accentuare le conseguenze economiche negative quando questi rischi si concretizzano.

### **Elaborare un'imposizione fiscale favorevole all'ambiente**

In considerazione del contesto di misure di austerità e di risanamento di bilancio, sembra estremamente difficile prendere misure di politica ambientale sulla base della parte "spese" del bilancio. Pertanto, è importante utilizzare il quadro fiscale nel modo più efficace possibile in materia ambientale. Le sovvenzioni fiscali dannose per l'ambiente dovrebbero essere progressivamente eliminate mentre le tasse ambientali dovrebbero essere adeguatamente concepite. Particolarmente rilevanti in questo contesto sono le sovvenzioni a favore del consumo energetico mediante la riduzione delle aliquote IVA, il trattamento fiscale favorevole delle autovetture di servizio delle società<sup>8</sup> e prezzi incongrui per le emissioni di CO<sub>2</sub> (per esempio, la riduzione delle sovvenzioni implicite per il diesel). La loro esistenza in molti Stati membri<sup>9</sup> invita ad un ripensamento della struttura dell'imposizione ambientale al fine di garantire incentivi adeguati per la tutela ambientale e di rispecchiare meglio le perdite di welfare corrispondenti. Inoltre, per raggiungere un livello socialmente ottimale di imposizione ambientale, per beneficiare delle esperienze degli Stati membri che sono ricorsi intensivamente alle imposte ambientali e contribuire a una concorrenza equa per le imprese dell'UE, deve essere consolidato il coordinamento internazionale e su scala dell'Unione europea.

### **2.5. Il ruolo del semestre europeo e lo scambio di migliori pratiche**

Un dialogo rafforzato tra la Commissione e gli Stati membri dell'UE può contribuire a migliorare la qualità degli orientamenti politici nel quadro del semestre europeo ed anche ad aiutare gli Stati membri ad applicare tali orientamenti in maniera appropriata, tenendo conto delle specificità nazionali. Questo dialogo rafforzato potrebbe svolgersi in sedi diverse:

- nell'ambito del Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali" gli Stati membri dovrebbero scambiarsi pareri sia sul processo, sia sul contenuto in modo che possano essere elaborati progetti di relazioni lungimiranti e tempestivi, da usare come tabelle di marcia per i futuri lavori nel settore del coordinamento della politica fiscale;

---

<sup>8</sup> Secondo le stime della Commissione, il trattamento fiscale favorevole delle autovetture di servizio delle società porta a perdite dirette di entrate pari allo 0,5% del PIL (54 milioni di euro) e a significative perdite in termini di welfare che si attestano tra lo 0,1 e lo 0,3% del PIL dell'UE (da 12 a 37 miliardi di euro).

<sup>9</sup> Commissione europea 2011, Riforme fiscali negli Stati membri dell'UE 2011.

- nell'ambito del gruppo "Politica fiscale" la Commissione ha tenuto un dibattito con gli Stati membri su come creare e calcolare imposte atte a favorire la crescita. La discussione si è incentrata anche su alcune migliori pratiche, in particolare sull'esperienza acquisita in materia di introduzione di tasse ambientali. Sono auspicabili scambi più numerosi di questo tipo, che potrebbero tra l'altro vertere sulle questioni relative all'amministrazione fiscale per aiutare gli Stati membri a garantire una migliore riscossione delle imposte;
- nel quadro del Consiglio ECOFIN, in particolare del comitato di politica economica (CPE) ad esso collegato<sup>10</sup>, si dovrebbero tenere discussioni tecniche sui principi orizzontali delle politiche a favore della crescita e della sostenibilità basate sulle esperienze nazionali onde rafforzare ulteriormente le basi metodologiche e analitiche degli orientamenti per la politica fiscale.

Elementi altrettanto importanti saranno l'affidabilità e la qualità dei dati disponibili, necessari per analizzare, valutare e confrontare riforme fiscali passate e future e per agevolare lo scambio di buone pratiche. I lavori sullo scambio di migliori pratiche potrebbero essere potenziati grazie i) allo sviluppo ulteriore del portale Internet della Commissione europea<sup>11</sup> sulle caratteristiche principali delle riforme fiscali nazionali, compresa la valutazione della loro efficacia e ii) se del caso, all'identificazione di obiettivi indicativi.

### 3. COORDINAMENTO FISCALE E NORMATIVA UE

Il coordinamento fiscale all'interno dell'UE o la normativa dell'UE, la cui adozione può essere considerata vantaggiosa in settori particolarmente importanti per il corretto funzionamento del mercato interno, possono sostenere lo sforzo degli Stati membri per rendere i loro sistemi fiscali più favorevoli alla crescita e la riscossione delle imposte più efficiente.

Il coordinamento fiscale e la normativa dell'UE sono particolarmente importanti per la soluzione di tre diversi tipi di problematica. Innanzitutto, il coordinamento fiscale può contribuire ad eliminare gli ostacoli al mercato interno e creare così condizioni di parità per imprese e singoli cittadini. In questo modo, il coordinamento delle misure fiscali permette di risolvere il problema della doppia imposizione e altre questioni fiscali che costituiscono ostacoli transfrontalieri al mercato interno e agli investimenti nell'UE. In secondo luogo, il coordinamento fiscale può avere un ruolo importante anche nel limitare e prevenire la non imposizione e gli abusi, elementi che mettono in pericolo l'equità e l'efficacia dell'interazione tra i sistemi fiscali degli Stati membri. Si potrebbe così

---

<sup>10</sup> Il comitato è stato istituito da una decisione del Consiglio nel 1974 per fornire consulenze e contribuire al lavoro del Consiglio ECOFIN e della Commissione. La missione principale del comitato si articola intorno a due pilastri che interagiscono tra loro: i) un pilastro relativo alla politica economica, che riguarda essenzialmente la strategia Europa 2020 e ii) un pilastro relativo alla finanza pubblica, nell'ambito del quale il comitato ha responsabilità particolari per quanto riguarda la qualità e la sostenibilità. Tenuto conto dell'attuale situazione economica, il comitato pone l'accento sulla crescita e sull'occupazione, in particolare sulle riforme che mirano a sostenere la competitività e la capacità di adeguamento, nonché a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche.

<sup>11</sup> Banca dati sulle riforme fiscali.

migliorare il rispetto degli obblighi fiscali e creare nuove entrate più che necessarie per i bilanci nazionali. Infine, il coordinamento può contribuire ad evitare la concorrenza fiscale dannosa e il conseguente "livellamento verso il basso", che riduce la capacità degli Stati membri di prelevare imposte su basi imponibili mobili e li costringe a riscuotere le entrate su basi imponibili meno mobili, come la manodopera, soprattutto quella poco specializzata. Questa situazione può comportare gravi distorsioni in termini di disincentivi al lavoro e aumento dei costi della manodopera per i datori di lavoro. Il coordinamento potrebbe restituire agli Stati membri un certo margine di manovra per una migliore elaborazione delle loro politiche fiscali.

La Commissione ha presentato varie proposte legislative (si veda il riquadro qui sotto) che, se attuate, migliorerebbero il mercato unico e i sistemi fiscali degli Stati membri.

#### **Riquadro n. 1: Proposte della Commissione europea**

La revisione della **direttiva sulla tassazione dell'energia** mira ad adeguare i meccanismi del mercato interno previsti dalla direttiva vigente alle nuove esigenze ambientali. La sua adozione aiuterebbe gli Stati membri a rielaborare le loro strutture fiscali globali, il che potrebbe permettere di introdurre una tassazione più favorevole alla crescita.

La proposta relativa a una **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)** intende agevolare le attività transfrontaliere delle imprese, attraverso la creazione di un unico corpus di regole per calcolare la base imponibile di una società o di un gruppo e l'introduzione di uno sportello unico per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi. Le società che scegliessero questo sistema potrebbero ridurre notevolmente i costi di adeguamento che attualmente sono elevati a causa della coesistenza di sistemi nazionali divergenti. Questo sistema potrebbe anche migliorare la trasparenza fiscale nell'UE. La CCCTB non implica l'armonizzazione delle aliquote d'imposta nazionali e potrebbe essere attuata in modo neutro rispetto alle entrate. Essa contribuirebbe alla competitività delle imprese europee.

La proposta relativa ad un **sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie** pubblicata recentemente permetterebbe di garantire il corretto funzionamento del mercato interno nel settore in questione e di generare un gettito fiscale supplementare proveniente dal settore finanziario per contribuire alle finanze pubbliche.

La revisione della **direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio** mira ad estendere il campo di applicazione della direttiva stessa e ad assicurare una copertura fiscale più ampia dei pagamenti degli interessi. Si studia anche la possibilità di rinegoziare gli accordi vigenti con i paesi terzi in materia di risparmio, per tenere conto della modifica della direttiva.

Le quattro proposte, attualmente in discussione al Consiglio, mirano a creare condizioni più eque per le imprese in Europa, migliorando il funzionamento dei sistemi fiscali e combattendo le pratiche fiscali dannose, l'evasione fiscale e la frode.

**La revisione della direttiva IVA**, quale presentata nel Libro verde e nella prossima comunicazione sul futuro dell'IVA, dovrebbe essere esaminata dagli Stati membri per modernizzare e migliorare i sistemi attuali e rafforzare il mercato unico.

### 3.1. Pratiche fiscali dannose e sano contesto imprenditoriale

La questione della concorrenza fiscale dannosa può essere affrontata soltanto attraverso la cooperazione internazionale all'interno e al di fuori dell'UE. Il codice di condotta sulla tassazione delle imprese, uno strumento di "soft law" che non stabilisce norme giuridicamente vincolanti, ha contribuito ad eliminare molte misure fiscali dannose.

Recentemente il gruppo "codice di condotta" ha iniziato a discutere di questioni più orizzontali, per esempio della promozione dei principi del codice nei paesi terzi. Lo scorso anno, su invito del Consiglio, la Commissione ha avviato un dibattito con la Svizzera e il Liechtenstein sull'applicazione dei principi e dei criteri del codice in questi due paesi. Un altro aspetto legato alla prevenzione dell'elusione e dell'evasione fiscale riguarda il coordinamento delle misure antiabuso.

La Commissione ritiene inoltre che la pianificazione fiscale a livello di imprese sia diventata sempre più sofisticata negli ultimi 15 anni: alcune imprese non si limitano a beneficiare dei regimi fiscali preferenziali di un solo paese, ma praticano un'ingegneria fiscale complessa che permette loro di ottenere agevolazioni fiscali grazie all'allineamento imperfetto dei sistemi fiscali di due o più paesi. Da questi sviluppi è nato un dibattito sul ruolo attuale e futuro del gruppo "codice di condotta", il quale potrebbe essere molto più efficace se gli si desse nuovo slancio e si rafforzasse il suo mandato. Sarebbe opportuno dare la priorità al potenziamento del lavoro comune sulle pratiche fiscali dannose. In particolare, l'attività del gruppo "codice di condotta" dovrebbe essere ampliata, soprattutto per evitare che il mancato allineamento dei regimi fiscali produca risultati negativi per le amministrazioni fiscali o per le imprese. In particolare, dagli squilibri esistenti possono nascere situazioni di doppia imposizione, che possono essere sfruttate per ridurre il gettito fiscale degli Stati membri e assicurare vantaggi ingiustificati a determinate imprese. In tempi difficili come quelli che stiamo vivendo, lacune di questo tipo, che possono anche mettere in pericolo lo spirito del mercato unico, devono essere colmate. In mancanza di risultati entro la fine del 2012, la Commissione ricorrerà al suo diritto di iniziativa per affrontare queste importanti questioni.

Oltre che alla lotta contro le pratiche fiscali dannose, la cooperazione fiscale mira anche all'abolizione degli ostacoli fiscali che impediscono tuttora agli operatori economici di sfruttare i vantaggi offerti dal mercato unico. La doppia imposizione è stata indicata come uno degli ultimi ostacoli importanti al mercato unico. Il problema presenta molte sfaccettature e attualmente si valuta come affrontarne i diversi aspetti. Per esempio, la Commissione ha istituito un forum di esperti incaricato di trovare soluzioni al problema dei prezzi di trasferimento. Inoltre, essa sta esaminando la portata dei problemi di doppia imposizione riguardanti i fondi di capitale di rischio per trovare delle soluzioni, dato che tali fondi possono essere una preziosa fonte di finanziamento per le PMI. Decisa ad affrontare le questioni insolite, la Commissione ha adottato una comunicazione sulla doppia imposizione in cui precisa in quali settori sussistono i maggiori problemi di doppia imposizione nell'UE e descrive le misure concrete che prenderà per risolverli. Così facendo, la Commissione mira ad eliminare gli ostacoli concreti ad un'economia più competitiva e a rendere l'UE un luogo in cui sia più facile investire e esercitare la propria attività<sup>12</sup>. Una delle possibili opzioni è un eventuale sistema obbligatorio per la

---

<sup>12</sup> Commissione europea (2011), COM(2011) 712 definitivo.

risoluzione delle controversie per eliminare la doppia imposizione nell'UE in maniera globale.

Il potenziamento dell'integrazione dei mercati e l'eliminazione delle distorsioni nell'UE possono essere realizzati anche portando a termine iniziative quali la proposta per una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società. Questo regime permetterebbe alle imprese interessate di scegliere un sistema comune, evitando così ostacoli fiscali notevoli alle attività transfrontaliere. Inoltre, l'adozione della direttiva sulla tassazione dell'energia, che colma le lacune della direttiva in vigore, contribuirebbe non soltanto a creare condizioni di effettiva parità nell'UE, ma agevolerebbe anche l'introduzione di una tassazione più favorevole alla crescita.

### **3.2. Lotta antifrode e evasione fiscale**

Alcuni Stati membri si trovano a dover prendere misure incentivanti per ridurre la differenza tra il gettito previsto e il gettito effettivo, migliorando l'efficacia dei loro sistemi di riscossione delle imposte e combattendo meglio l'evasione fiscale. Innanzitutto, la qualità della governance amministrativa e una migliore comprensione del comportamento dei contribuenti sono di fondamentale importanza per ottimizzare i risultati complessivi dei sistemi fiscali e ridurre i costi dell'amministrazione fiscale. In secondo luogo, l'efficacia delle attività di contrasto dipenderà dalle risorse (umane e informatiche) che saranno effettivamente impiegate per accertare le violazioni delle leggi, dalle sanzioni comminate per le violazioni e dal controllo sull'efficacia dell'insieme delle azioni di contrasto. La questione della buona governance in materia fiscale è stata dibattuta nell'ambito del gruppo "Politica fiscale" e del Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali" del Consiglio. Si è discusso in particolare su come migliorare la trasparenza e lo scambio di informazioni e garantire l'equità della concorrenza fiscale.

Molto viene fatto in questo campo a livello dell'Unione, in particolare attraverso il ricorso a disposizioni in materia di cooperazione amministrativa che coprano tutti i settori della tassazione. Nell'UE gli Stati membri dovrebbero usare al meglio gli strumenti esistenti per la lotta contro la frode fiscale. Sul piano pratico queste attività possono essere sostenute dal programma Fiscalis<sup>13</sup>, in particolare attraverso azioni congiunte a favore della cooperazione tra Stati membri.

Inoltre, a livello di UE, gli Stati membri stanno prendendo attualmente in esame la revisione della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio così da ampliarne il campo di applicazione e garantire una migliore tassazione dei pagamenti degli interessi che sono corrisposti tramite strutture intermedie esenti da tasse. Si studia anche la possibilità di rinegoziare gli accordi vigenti con i paesi terzi in materia di risparmio per tenere conto della modifica della direttiva. Il Consiglio dovrebbe ora portare a termine i lavori per la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio e approvare rapidamente le

---

<sup>13</sup>

Il programma Fiscalis assicura un sostegno considerevole al coordinamento fiscale tra Stati membri offrendo un quadro per la cooperazione tra amministrazioni fiscali nazionali e potenziando il coordinamento tra i sistemi fiscali nazionali esistenti. Il programma proposto FISCUS 2020 mira a rendere le amministrazioni fiscali nazionali più efficaci ed efficienti quando si occupano di operazioni transfrontaliere. In questo modo, saranno in grado di opporsi meglio alla frode fiscale e di accrescere le entrate fiscali.

direttive di negoziato che permetteranno alla Commissione di avviare la discussione su questi temi con i paesi terzi.

All'esterno dell'UE, la negoziazione di accordi tra l'UE e i paesi terzi, come gli accordi di partenariato e di cooperazione e gli accordi di partenariato economico, dovrebbe essere un'opportunità per fare in modo che i paesi terzi si impegnino a rispettare i principi della buona governance in materia fiscale. Anche le iniziative volte a proteggere gli Stati membri dalle giurisdizioni non disposte a collaborare devono fare parte dell'approccio globale. Nuovi lavori sulla buona governance in materia fiscale sono iniziati in sedi internazionali quali l'OCSE e il G-20. Affinché la pressione sulle giurisdizioni non disposte a collaborare rimanga credibile, il livello di coordinamento delle strategie degli Stati membri deve essere rafforzato; per esempio, si potrebbero applicare misure comuni contro queste giurisdizioni. L'allineamento delle misure e un maggior coordinamento delle posizioni degli Stati membri nelle sedi internazionali sono fondamentali nella lotta contro la frode fiscale.

Nella sua recente comunicazione "Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale" la Commissione ha sottolineato il ruolo del diritto penale nell'assicurare l'attuazione efficace delle politiche dell'UE. La Commissione ritiene che lavorare in questo quadro potrebbe essere un passo avanti nella lotta contro la frode, in particolare nella sua dimensione transfrontaliera. Di conseguenza, essa valuterà il modo in cui il quadro stabilito nella sua recente iniziativa in materia di diritto penale possa essere usato per combattere con misure rafforzate e mirate la frode fiscale.

#### **4. CONCLUSIONI**

Il coordinamento fiscale e lo scambio di migliori pratiche sono fondamentali per la crescita e gli sforzi di risanamento, soprattutto nell'attuale contesto economico in cui la qualità delle entrate è importante e in cui molti Stati membri potrebbero dover prendere in considerazione misure volte ad aumentare il gettito fiscale. Molte riforme fiscali atte a favorire la crescita possono essere realizzate a livello di singoli Stati membri. Un dialogo rafforzato tra Stati membri dell'UE può però dimostrarsi vantaggioso nell'attuazione delle strategie di politica fiscale nazionali, per esempio quando conduce allo scambio di migliori pratiche o all'allineamento dei sistemi nazionali. Inoltre, dato che le ripercussioni transfrontaliere possono limitare le capacità di tassazione di un singolo Stato membro, il successo di alcune riforme dipende anche dal coordinamento tra Stati membri e normativa UE.

Il semestre europeo, insieme ad altre iniziative dell'UE, permette di prevedere riforme delle politiche fiscali a favore della crescita economica e della sostenibilità di bilancio negli Stati membri, stabilendo al tempo stesso un coordinamento integrato delle politiche economiche all'interno dell'UE. Un dialogo rafforzato tra gli Stati membri e con la Commissione, che preveda lo scambio di migliori pratiche, potrebbe migliorare la qualità analitica delle consulenze strategiche nel quadro del semestre europeo, tenendo conto delle specificità nazionali. Il dialogo rafforzato potrebbe e dovrebbe svolgersi nelle sedi UE attuali, compreso il Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali" del Consiglio, il gruppo "Politica fiscale" e la rete ECOFIN, in particolare il comitato di politica economica.

Le azioni coordinate a livello dell'Unione europea e le iniziative giuridiche UE dovrebbero rendere i diversi sistemi fiscali più compatibili con il mercato unico e limitare le ripercussioni negative delle politiche fiscali nazionali. Esse sostengono l'impegno degli Stati membri per rendere i loro sistemi fiscali più favorevoli alla crescita e contribuiscono ad eliminare ostacoli importanti al mercato unico. L'UE ha preso iniziative legislative in settori particolarmente pertinenti per il corretto funzionamento del mercato interno, come la tassazione dei redditi da risparmio, dell'energia e del reddito delle società. Per contribuire all'efficienza economica e rafforzare il mercato unico, il Consiglio è invitato a decidere rapidamente in merito a queste proposte. Inoltre, il futuro del sistema dell'IVA merita particolare attenzione, tenuto conto della sua importanza per il corretto funzionamento del mercato unico. La lotta contro i paradisi fiscali e il problema della doppia imposizione restano sfide fondamentali, che richiedono non soltanto l'applicazione degli strumenti esistenti, ma anche l'intervento di strumenti nuovi.