



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 22 luglio 2020  
(OR. en)

9844/20

FISC 159  
ECOFIN 637

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto della Segretaria generale della Commissione europea
Data:	16 luglio 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	COM(2020) 312 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO <b>PIANO D'AZIONE PER UNA FISCALITÀ EQUA E SEMPLICE A SOSTEGNO DELLA STRATEGIA DI RIPRESA</b>

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 312 final.

All.: COM(2020) 312 final



Bruxelles, 15.7.2020  
COM(2020) 312 final

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

**PIANO D'AZIONE PER  
UNA FISCALITÀ EQUA E SEMPLICE A SOSTEGNO DELLA STRATEGIA DI  
RIPRESA**

## **1. Contesto generale — Le politiche fiscali dell'UE in un'epoca di transizione**

**La crisi senza precedenti della COVID-19 ha gravemente perturbato le economie dell'UE e del resto del mondo.** L'UE, le sue istituzioni, gli Stati membri, le imprese e i cittadini si trovano ad affrontare questa immensa crisi in tempi di profonda trasformazione, segnati da problemi di carattere climatico e ambientale, una rivoluzione digitale, una crescente disuguaglianza e cambiamenti a livello geopolitico.

**La Commissione mira a condurre la transizione verso un mondo più verde e più digitale, compatibile con i principi della nostra economia sociale di mercato.** Una tassazione equa, efficiente e sostenibile è fondamentale per realizzare tali ambizioni: le politiche fiscali dell'UE devono garantire che tutti, dai privati cittadini alle grandi società, vengano tassati in misura equa. Al tempo stesso, le politiche fiscali dell'UE devono essere concepite in modo che le imprese e i cittadini possano cogliere appieno i vantaggi del mercato unico, lavorare e investire oltre frontiera, innovare e creare posti di lavoro. Contemporaneamente occorre creare i giusti incentivi, tra cui gli investimenti sostenibili, per un comportamento sostenibile e rispettoso del clima e garantire il rispetto del principio "chi inquina paga".

**Una fiscalità equa ed efficiente sarà ancora più importante nei mesi e negli anni a venire, quando l'UE e la comunità mondiale cercheranno di riprendersi dalle conseguenze della crisi della COVID-19.** Come sottolineato nella comunicazione della Commissione dal titolo "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione"<sup>1</sup>, per garantire che la solidarietà e l'equità siano al centro della ripresa, la Commissione intensificherà la lotta contro la frode fiscale e altre pratiche sleali. In tal modo gli Stati membri riusciranno a generare il gettito fiscale necessario per rispondere alle grandi sfide della crisi attualmente in corso. La presente comunicazione onora tale impegno e definisce un piano d'azione per una tassazione equa e semplice a sostegno della ripresa, che contiene un insieme di 25 azioni e che mira a rispondere alla duplice sfida della crisi attuale: favorire una ripresa economica rapida e sostenibile e garantire entrate pubbliche sufficienti nell'UE. Il piano d'azione:

- delinea misure volte a ridurre gli ostacoli fiscali per le imprese nel mercato unico. La semplificazione fiscale migliorerà il contesto imprenditoriale, accrescerà la competitività delle imprese e contribuirà alla crescita economica;
- annuncia una serie di iniziative che aiuteranno gli Stati membri ad applicare la normativa fiscale vigente e a migliorare il rispetto degli obblighi fiscali. Dobbiamo garantire che gli Stati membri ottengano il gettito fiscale necessario per finanziare la risposta ai grandi problemi posti dalla crisi in atto, senza imporre un onere eccessivo a coloro che ne sono già duramente colpiti. La lotta contro la frode, l'elusione e l'evasione fiscali rimane un elemento essenziale a tale riguardo. Ciò dovrebbe anche agevolare la riscossione delle entrate per il bilancio nazionale e dell'UE in modo più equo, corretto, efficace ed efficiente tra gli Stati membri.

---

<sup>1</sup> COM(2020) 456 final.

**Il presente piano d'azione è uno degli elementi chiave di un ambizioso programma globale dell'UE in materia fiscale per i prossimi anni, che comprende anche le importanti iniziative seguenti:**

- Un sistema fiscale ben concepito svolge un ruolo importante nel sostenere la transizione verde. Il ricorso alla tassazione come strumento politico contribuirà al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e degli altri obiettivi ambientali stabiliti nel quadro del Green Deal europeo.<sup>2</sup> Nel frattempo porterà anche ulteriori entrate fiscali ai bilanci pubblici per sostenere gli investimenti intelligenti a favore di una transizione verde. Le imposte ambientali contribuiscono a dare ai produttori, agli utilizzatori e ai consumatori i giusti segnali di prezzo e i giusti incentivi per promuovere consumi meno inquinanti e favorire la crescita sostenibile. Possono inoltre offrire opportunità di riduzione delle imposte in altri settori, ad esempio sul lavoro e, posto che siano garantite le entrate necessarie per assicurare un livello adeguato di protezione sociale, possono rappresentare una soluzione vincente per affrontare sia le questioni ambientali che quelle occupazionali.
- Una profonda **riforma del regime dell'imposta sulle società, per adattarlo alla nostra economia moderna e sempre più digitalizzata**, è ora più che mai importante per sostenere la crescita e generare le entrate necessarie in modo equo, **riallineando i diritti di imposizione fiscale con la creazione di valore e fissando un livello minimo di imposizione effettiva degli utili delle imprese**. La Commissione sostiene attivamente le discussioni condotte a livello mondiale dall'OCSE e dal G20 ed è pronta ad agire in assenza di un accordo globale. Entro la fine dell'anno la Commissione definirà le prossime tappe, dando seguito alle discussioni a livello mondiale nel quadro di un **piano d'azione in materia di imposizione delle società per il XXI secolo**.
- **La lotta mondiale contro l'evasione e l'elusione fiscali richiede un'azione decisiva**. La pandemia di COVID-19 ha innescato un'azione senza precedenti a livello nazionale e dell'Unione per sostenere le economie degli Stati membri e facilitarne la ripresa. Ciò comporta l'intervento dello Stato per garantire liquidità e accesso ai finanziamenti per le imprese, una parte considerevole dei quali è soggetto alle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato. L'elenco dell'Unione delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali ("elenco UE delle giurisdizioni non cooperative") è concepito per affrontare le minacce alle basi imponibili degli Stati membri dell'UE. In tale contesto, la Commissione ha raccomandato che gli Stati membri subordinino il loro sostegno finanziario alle imprese dell'Unione all'assenza di legami tra tali imprese e le giurisdizioni che figurano nella lista dell'Unione.
- Per realizzare pienamente l'agenda dell'UE in materia di imposizione equa è necessario attivare tutti gli strumenti politici esistenti. È in tale contesto che la Commissione esaminerà come avvalersi appieno delle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) che consentono l'**adozione di proposte in materia di imposizione mediante procedura legislativa ordinaria, compreso l'articolo 116 TFUE**.

---

<sup>2</sup> Iniziative quali la revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e l'istituzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera fanno parte del Green Deal europeo, che mira anche a creare il contesto per riforme fiscali ad ampio raggio a livello nazionale, eliminando le sovvenzioni per i combustibili fossili, spostando l'onere tributario dal lavoro all'inquinamento e tenendo conto, nel contempo, di considerazioni di ordine sociale. Nell'ambito delle azioni intraprese a sostegno di questo obiettivo, nel 2020 la Commissione organizzerà una conferenza su *un'imposizione fiscale più rispettosa dell'ambiente*.

Accanto a tali iniziative farò in materia fiscale, **le politiche fiscali dell'UE continueranno a contribuire al più ampio programma della Commissione**. Ad esempio, sarà avviata la revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti del tabacco<sup>3</sup> e delle direttive in materia di accise sui prodotti alcolici<sup>4</sup> e della disposizione relativa alle acquisizioni transfrontaliere da parte di privati nella direttiva orizzontale sulle accise<sup>5</sup>, al fine di contribuire meglio agli obiettivi di sanità pubblica e di evitare le frodi fiscali. La Commissione andrà avanti inoltre con il suo programma a favore di un'imposizione equa, semplice e sostenibile nel quadro del semestre europeo, che prevede la tassazione come strumento per definire un programma olistico per una transizione verde e socialmente giusta, anche mediante la promozione di strumenti di bilancio "verdi". Inoltre, la Commissione continua a sostenere l'attuazione del suo programma a favore di un'imposizione equa e semplice attraverso i suoi programmi di assistenza tecnica.

### **Pacchetto fiscale per un'imposizione equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa — luglio 2020**

Il pacchetto fiscale si compone di tre elementi.

1. La presente comunicazione, che delinea un piano d'azione per un'imposizione equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa e presenta una serie di iniziative future nel settore dell'imposizione diretta e indiretta.
2. Una **proposta** legislativa <sup>6</sup> **per la revisione della direttiva sulla cooperazione amministrativa**<sup>7</sup>, che:
  - introdurrà uno **scambio automatico di informazioni tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri sui redditi/ricavi generati dai venditori sulle piattaforme digitali**. Tali informazioni aiuteranno le amministrazioni fiscali a verificare che coloro che guadagnano denaro attraverso le piattaforme digitali paghino la quota di imposte appropriata; e
  - rafforzerà la cooperazione amministrativa attraverso il chiarimento delle norme esistenti.
3. La comunicazione dal titolo "La buona governance fiscale nell'UE e oltre"<sup>8</sup> esaminerà i progressi compiuti nel migliorare la buona governance fiscale sia all'interno che all'esterno dell'UE, indicando gli ambiti suscettibili di miglioramento. Dobbiamo agire all'interno dell'UE, ma anche a livello mondiale. Tra i principali settori d'intervento figureranno:
  - una riforma del **codice di condotta** in materia di imposizione delle imprese;

---

<sup>3</sup> Direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato (GU L 176 del 5.7.2011, pag. 24).

<sup>4</sup> Direttiva 92/83/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche (GU L 316 del 31.10.1992, pag. 21) e direttiva 92/84/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sull'alcole e sulle bevande alcoliche (GU L 316 del 31.10.1992, pag. 29).

<sup>5</sup> Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE (GU L 9 del 14.1.2009, pag. 12).

<sup>6</sup> COM(2020) 314 final.

<sup>7</sup> Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1).

<sup>8</sup> COM(2020) 313 final.

- un riesame dell'**elenco UE** delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali;
- miglioramenti atti a rafforzare la **buona governance fiscale** *relativamente* ai fondi dell'UE e un rafforzamento delle misure di difesa coordinate da parte degli Stati membri dell'UE, e
- il sostegno ai **paesi partner in via di sviluppo** affinché possano rafforzare la buona governance fiscale.

## 2. Abbiamo già realizzato molto — ma occorre fare di più

### 2.1 Lotta contro la frode, l'evasione e l'elusione fiscali:

**Negli ultimi anni l'UE ha concentrato i propri sforzi sulla lotta all'evasione fiscale e sulla promozione della trasparenza.** Diverse iniziative legislative, fra cui norme innovative in materia di trasparenza e progetti di cooperazione tra gli Stati membri, hanno reso più difficile per i contribuenti eludere ed evadere le tasse rispetto al passato. Esempi specifici includono la direttiva antielusione<sup>9</sup>, la raccomandazione della Commissione relativa all'attuazione di misure contro l'abuso delle convenzioni fiscali<sup>10</sup> e le norme in materia di trasparenza per i ruling fiscali<sup>11</sup>, nonché l'introduzione di una rendicontazione paese per paese tra le autorità fiscali<sup>12</sup>.

**Le autorità fiscali dispongono oggi pertanto di un insieme più ampio di strumenti per individuare e contrastare i comportamenti abusivi e cooperare con altre autorità di contrasto.** Lo scambio automatico di informazioni e le azioni congiunte sono diventati comuni tra gli Stati membri dell'UE, come dimostrano le valutazioni del quadro per la cooperazione amministrativa nell'UE<sup>13</sup>. Inoltre le autorità fiscali hanno ottenuto l'accesso alle informazioni in materia di antiriciclaggio<sup>14</sup>. In più, grazie alle nuove norme dell'UE sui sistemi di pianificazione fiscale potenzialmente aggressiva, i sistemi di elusione devono ora essere segnalati<sup>15</sup>.

Il **pacchetto IVA per il commercio elettronico**<sup>16</sup>, applicabile dal 2021, ha eliminato l'esenzione dall'IVA per le importazioni di beni di importo inferiore a 22 EUR, obbligando a pagare l'IVA su

---

<sup>9</sup> Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (GU L 193 del 19.7.2016, pag. 1).

<sup>10</sup> Raccomandazione (UE) 2016/136 della Commissione, del 28 gennaio 2016, relativa all'attuazione di misure contro l'abuso dei trattati fiscali (GU L 25 del 2.2.2016, pag. 67).

<sup>11</sup> Direttiva (UE) 2015/2376 del Consiglio, dell'8 dicembre 2015, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (GU L 332 del 18.12.2015, pag. 1).

<sup>12</sup> Direttiva (UE) 2016/881 del Consiglio, del 25 maggio 2016, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (GU L 146 del 3.6.2016, pag. 8).

<sup>13</sup> Commissione europea (2017). Valutazione del regolamento (UE) n. 904/2010. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD(2017) 428 final (per l'IVA) e Commissione europea (2019), documento di lavoro dei servizi della Commissione — Valutazione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE [SWD(2019) 328 final].

<sup>14</sup> Direttiva (UE) 2016/2258 del Consiglio, del 6 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda l'accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio (GU L 342 del 16.12.2016, pag. 1).

<sup>15</sup> Direttiva (UE) 2018/822 del Consiglio, del 25 maggio 2018, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica (GU L 139 del 5.6.2018, pag. 1).

<sup>16</sup> Direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio, regolamento (UE) 2017/2454 del Consiglio, regolamento di esecuzione (UE) 2017/2459 del Consiglio, direttiva (UE) 2019/1995 del Consiglio, regolamento di esecuzione (UE) 2019/2026 del

tutte le merci importate nell'UE, il che ridurrà la possibilità di frode. Sono stati inoltre rafforzati gli strumenti di cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA: Eurofisc<sup>17</sup> è ora in grado di cooperare e scambiare informazioni, di propria iniziativa, con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e con Europol<sup>18</sup>; le autorità fiscali possono scambiare informazioni con le autorità doganali sulle importazioni soggette a IVA e sulle frodi doganali<sup>19</sup> e organizzare controlli congiunti con la partecipazione attiva di funzionari fiscali stranieri alle indagini amministrative.

**Tuttavia, la frode e l'evasione fiscali continuano a rappresentare una minaccia per la solidità delle finanze pubbliche.** La perdita di gettito nell'UE dovuta all'evasione fiscale internazionale da parte persone fisiche, che riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche, le imposte sul reddito da capitale e le imposte sul patrimonio e sulle successioni, è stata stimata a 46 miliardi di EUR nel 2016.<sup>20</sup> Il divario dell'IVA (ossia la differenza tra il gettito IVA atteso e gli importi IVA effettivamente riscossi) è stato stimato a 137 miliardi di EUR nel 2017, compresi 50 miliardi di EUR attribuibili alle frodi transfrontaliere in materia di IVA<sup>21</sup>. Nel 2018 la Commissione ha presentato una profonda revisione del sistema dell'IVA per gli scambi intra-UE<sup>22</sup>. Eliminando l'esenzione applicata alle cessioni intracomunitarie, l'adozione della proposta relativa al regime definitivo dell'IVA contribuirebbe a ridurre tale divario e a semplificare il rispetto delle norme. Analogamente, in base a diverse stime, l'elusione dell'imposta sulle società nell'UE ammonta a più di 35 miliardi di EUR l'anno<sup>23</sup>. Queste significative perdite di introiti rappresentano un problema ancor più grande, dato che le ramificazioni economiche della COVID-19 determineranno inevitabilmente un abbassamento sostanziale dei livelli del gettito fiscale. Inoltre, le frodi in materia di IVA sono in alcuni casi connesse anche alle frodi dei dazi doganali. La perdita di gettito fiscale compromette l'equa ripartizione degli oneri tra i contribuenti nonché l'equo contributo nazionale al bilancio dell'UE. Quasi il 75 % degli europei chiede un'azione più incisiva a livello dell'UE per combattere l'evasione fiscale<sup>24</sup>.

---

Consiglio, regolamento di esecuzione (UE) 2020/194; [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce\\_en#heading\\_1](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en#heading_1)

<sup>17</sup> Eurofisc è una rete per lo scambio rapido, il trattamento e l'analisi di informazioni mirate sulle frodi transfrontaliere tra Stati membri e per il coordinamento delle azioni di follow-up.

<sup>18</sup> Europol ha inoltre avviato il nuovo Centro europeo per la criminalità economica e finanziaria (EFCEC), che permetterà di migliorare il sostegno operativo fornito agli Stati membri e agli organismi dell'UE in materia di criminalità finanziaria ed economica e promuoverà l'uso sistematico delle indagini finanziarie; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>.

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2018/1541 del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che modifica i regolamenti (UE) n. 904/2010 e (UE) 2017/2454 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto (GU L 259 del 16.10.2018, pag. 1).

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf)

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf)

<sup>22</sup> Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo per l'imposizione degli scambi tra Stati membri, COM(2018) 329 del 25 maggio 2018.

<sup>23</sup> Sebbene l'esistenza di pratiche di elusione fiscale sia dimostrata in molti studi, è difficile quantificare le entrate perse a causa della complessità del fenomeno e della limitata quantità di dati. Dover et al. (2015) ritengono che la perdita di gettito derivante dal trasferimento degli utili all'interno dell'UE ammonti a circa 50-70 miliardi di EUR, pari ad almeno il 17 % delle entrate dell'imposta sul reddito delle società nel 2013. Attraverso l'utilizzo di un modello generale di equilibrio, Álvarez-Martínez et al. (2018) sostengono che l'elusione fiscale nell'UE-28 comporti una perdita annua di 36 miliardi di EUR di gettito derivante dall'imposta sul reddito delle società. Zucman et al. (2018) stimano che l'UE-28 perda circa 37 miliardi di EUR.

<sup>24</sup> Parlamento europeo (2016), frode fiscale: il 75 % degli europei vuole che l'UE faccia di più per contrastarla, attualità dal Parlamento europeo, 29.7.2016.

## 2.2 Amministrazione fiscale nell'era digitale

**Occorrono ulteriori interventi a livello dell'UE per rafforzare la lotta all'evasione fiscale e aiutare le amministrazioni fiscali a tenere il passo con un'economia in continua evoluzione.** L'economia digitale e lo sviluppo di nuovi modelli imprenditoriali creano nuovi problemi alle amministrazioni fiscali. Inoltre, le autorità fiscali a livello nazionale dispongono di risorse limitate per trattare l'enorme volume di dati raccolti attraverso l'attuazione delle misure prese negli ultimi anni.

**Anche la digitalizzazione dell'economia e delle autorità nazionali dovrebbe essere vista come un'opportunità.** L'uso di soluzioni digitali agevola i compiti delle amministrazioni fiscali e contribuirà a ridurre i costi di conformità, sia per le amministrazioni fiscali che per le imprese. Inoltre, l'analisi dei dati è fondamentale per l'uso della crescente quantità di informazioni raccolte. Nel settore del commercio elettronico, dove le autorità doganali e fiscali avranno a loro disposizione volumi ingenti di dati e sistemi di informazione, le sinergie tra le autorità fiscali e le autorità doganali diverranno particolarmente importanti. La digitalizzazione è inoltre un fattore chiave per alleviare l'onere di rendicontazione che grava sulle imprese, in particolare sulle PMI, anche mediante il riutilizzo delle informazioni da parte delle autorità statistiche.

Una conferenza organizzata dalla Commissione nel dicembre 2019 sull'**IVA nell'era digitale** ha posto in risalto la necessità di approfondire la riflessione in questo settore. Tale riflessione dovrebbe concentrarsi sull'uso della tecnologia da parte delle autorità fiscali per combattere la frode fiscale e apportare benefici alle imprese, nonché per valutare se le attuali norme in materia di IVA sono adatte all'attività imprenditoriale nell'era digitale.

## 2.3 Politiche fiscali dell'UE semplici per un mercato unico competitivo

**L'UE ha compiuto inoltre progressi nella semplificazione della fiscalità.** Sono state introdotte nuove norme per garantire una risoluzione più rapida e più efficace delle controversie fiscali in materia di imposte dirette derivanti dall'interpretazione o dall'applicazione di accordi e convenzioni conclusi tra gli Stati membri che prevedono l'eliminazione della doppia imposizione.<sup>25</sup> L'adozione del pacchetto IVA nel commercio elettronico ha eliminato uno dei maggiori ostacoli per le piccole imprese che operano a livello transfrontaliero. Le imprese che vendono beni online ai consumatori possono adempiere i loro obblighi in materia di IVA nell'UE attraverso un portale online di facile utilizzo, disponibile nella loro lingua.

**Sono state adottate iniziative anche a livello dell'UE per aiutare gli Stati membri a utilizzare l'imposizione come strumento per una crescita economica sostenibile,** anche nel contesto del semestre europeo. In particolare la Commissione ha sottolineato che sistemi fiscali equi e propizi alla crescita possono sostenere gli investimenti privati e migliorare il contesto imprenditoriale, promuovere l'occupazione, ridurre le disuguaglianze e contribuire a un'economia resiliente dal punto di vista ambientale. La semplificazione dei sistemi fiscali può inoltre contribuire a limitare le distorsioni economiche e a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese. L'adozione della proposta sulle aliquote IVA<sup>26</sup>, attualmente all'esame del Consiglio, fornirà agli Stati membri la flessibilità necessaria per fissare, in base a criteri rigorosi, le proprie aliquote — cosa necessaria per la ripresa

---

<sup>25</sup> Direttiva (UE) 2017/1852 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea (GU L 265 del 14.10.2017, pag. 1).

<sup>26</sup> COM(2018) 20 del 18.1.2018.

dalla crisi in atto — ma consentirà anche agli Stati membri di allineare meglio la politica in materia di IVA agli obiettivi ambientali e sanitari.

**Tuttavia, nell'UE i costi di adempimento fiscale restano elevati.** In particolare, dobbiamo sostenere le imprese giovani e innovative che hanno maggiori difficoltà a livello amministrativo rispetto alle grandi multinazionali. I costi di adempimento sono in genere notevolmente più elevati per le piccole imprese che per quelle di grandi dimensioni.<sup>27</sup> I costi di adempimento fiscale stimati per le grandi imprese rappresentano circa il 2 % delle imposte versate, mentre per le PMI la stima è di circa il 30 % delle imposte versate.<sup>28</sup> Inoltre, la complessità che deriva dal mosaico di 27 regimi fiscali diversi crea non solo scappatoie per gli abusi fiscali, ma anche incertezza per i contribuenti onesti che sono semplicemente oberati e quindi inavvertitamente inadempienti.

**Pertanto, è necessaria anche un'azione a livello dell'UE per ottenere un contesto fiscale più semplice e più moderno.** Ciò aiuterebbe le imprese adempienti a cogliere i vantaggi del mercato unico e a sostenere la crescita economica dell'UE. Come indicato nella recente comunicazione della Commissione sugli ostacoli al mercato unico, le imprese segnalano sistematicamente che le norme e le procedure nazionali in materia di fiscalità costituiscono uno dei maggiori ostacoli cui devono far fronte.<sup>29</sup> Questi ostacoli incidono in particolare sulle imprese che operano a livello transfrontaliero, in quanto devono adattarsi a diversi sistemi e amministrazioni nazionali. Gli ostacoli indicati dalle imprese comprendono un'ampia gamma di problemi riguardanti la registrazione e l'obbligo di rendicontazione sia in materia di IVA che di imposte sul reddito delle imprese.

### **3. Un nuovo piano d'azione per una tassazione equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa**

La presente comunicazione definisce un nuovo approccio equilibrato, che combina azioni contro la frode e l'evasione fiscali con misure volte a semplificare la vita dei contribuenti onesti, ponendo al centro questi ultimi. Pertanto, le varie azioni previste dal piano d'azione sono strutturate lungo il percorso di un contribuente. In varie tappe del viaggio di questo contribuente, le azioni associate sono descritte come una via da seguire per consentire all'UE di realizzare il duplice obiettivo di contrastare l'evasione fiscale e di rendere l'imposizione semplice.

Il piano comprende 25 azioni (cfr. allegato) che la Commissione proporrà e attuerà entro il 2024. Le possibili modifiche legislative delineate saranno subordinate ai risultati di una valutazione d'impatto, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali e in particolare il diritto alla protezione dei dati personali, che sarà preparata ove necessario per valutare le diverse opzioni strategiche in conformità dei principi per legiferare meglio<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Commissione europea (2018), studio sui costi di adempimento degli obblighi fiscali per le PMI, relazione finale — studio (pubblicato: 12.12.2018).

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax\\_survey.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf)

<sup>29</sup> COM(2020) 93 final e documento di accompagnamento SWD(2020) 54 final.

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_it).

### 3.1 Registrazione

Una registrazione efficace ed efficiente è il primo passo per garantire che i contribuenti vengano tassati in misura adeguata.<sup>31</sup> Nell'UE i contribuenti sono identificati da un codice di identificazione fiscale (CIF).<sup>32</sup> I contribuenti soggetti a IVA sono identificati da un numero di partita IVA. Le banche dati contenenti i dati dei contribuenti devono essere tenute aggiornate: i contribuenti devono comunicare tutte le informazioni necessarie alle autorità fiscali. Quando si verificano cambiamenti (ad esempio, un contribuente si trasferisce in modo permanente in un altro Stato membro), le informazioni relative alla registrazione dovrebbero essere adattate.

Per essere efficace, la registrazione dovrebbe essere resa il più semplice possibile. L'ottenimento di codici di identificazione fiscale e/o di numeri di partita IVA non dovrebbe essere oneroso. Quando i contribuenti si trasferiscono per lavoro o decidono di fondare un'impresa in un altro Stato membro, il processo di aggiornamento dei registri dei contribuenti deve essere lineare, in modo da ridurre al minimo gli oneri amministrativi a carico dei contribuenti. Se i contribuenti devono dimostrare la propria residenza fiscale, in altre parole il luogo in cui sono registrati come contribuenti, a un'amministrazione fiscale diversa dalla propria, la procedura deve essere semplice.

Per semplificare la registrazione fiscale per i contribuenti, la Commissione intraprenderà le azioni seguenti.

Nel periodo 2022-2023.

1. Anche dopo l'attuazione del pacchetto IVA nel commercio elettronico, i contribuenti registrati nel loro Stato membro di stabilimento saranno tenuti a ottenere registrazioni supplementari ai fini dell'IVA negli Stati membri in cui non sono stabiliti ma effettuano determinate operazioni imponibili. La Commissione proporrà di modificare la direttiva IVA<sup>33</sup> con l'obiettivo di procedere verso un'**unica registrazione ai fini dell'IVA nell'UE**, con la quale i contribuenti potranno fornire servizi e/o vendere beni ovunque nell'Unione.
2. "Un'Europa pronta per l'era digitale" è una delle sei priorità assolute della Commissione. Più specificamente, modernizzare la pubblica amministrazione è uno degli obiettivi del piano d'azione della Commissione per l'eGovernment<sup>34</sup>. Per contribuire a tale obiettivo è importante garantire l'**uso efficiente dei dati dei contribuenti**, nel pieno rispetto delle norme dell'UE in materia di protezione dei dati. Come dimostrato dalla recente valutazione della cooperazione

---

<sup>31</sup> Il presente capitolo verte sui contribuenti e cerca di concettualizzarli come clienti delle amministrazioni fiscali. L'esperienza dei contribuenti è divisa in cinque fasi fondamentali dell'interazione tra loro e le amministrazioni fiscali: registrazione, rendicontazione, verifica, pagamento e controversie. Queste cinque fasi sono tratte da: OCSE (2017), "Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies", [https://doi.org/10.1787/tax\\_admin-2017-en](https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en). Le fasi sono adattate in funzione della prospettiva scelta; ad esempio la "riscossione" (dal punto di vista dell'amministrazione fiscale) diventa il pagamento dal punto di vista del contribuente. Per informazioni di carattere più generale sul percorso di un cliente: Lemon, K. N., e Verhoef, P. C. (2016), "Understanding customer experience throughout the customer journey", Journal of marketing 80, punto 6, 69-96.

<sup>32</sup> O equivalente. Il sito web "TIN on Europa" della Commissione presenta una panoramica dei CIF nell'UE: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tin/tinByCountry.html](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html)

<sup>33</sup> Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1).

<sup>34</sup> Commissione europea (2016), "Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione", COM(2016) 179 final.

amministrativa nel settore dell'imposizione diretta effettuata dalla Commissione, vi è ancora margine per migliorare la qualità e l'uso dei dati fiscali.<sup>35</sup> La Commissione condurrà un progetto pilota per valutare quali soluzioni digitali possano essere utilizzate e in che modo, al fine di garantire un migliore utilizzo dei dati, creare nuovi servizi digitali per i contribuenti e sostenere meglio il lavoro delle amministrazioni fiscali a livello dell'Unione. La Commissione pubblicherà un documento di lavoro dei suoi servizi sulle conclusioni e raccomandazioni del progetto pilota.

### 3.2 Rendicontazione

I contribuenti informano regolarmente le amministrazioni fiscali in merito ai loro obblighi fiscali, soddisfacendo in tal modo diverse requisiti in materia di informazione. Per garantire che la rendicontazione dei contribuenti sia quanto più efficace possibile, le dichiarazioni dei redditi devono essere semplici, i dati richiesti devono essere ridotti al minimo e le procedure e i sistemi con cui i contribuenti possono presentare dichiarazioni alle amministrazioni fiscali devono essere di facile utilizzo. Le dichiarazioni dovrebbero essere precompilate il più possibile. I principi dell'eGovernment dovrebbero applicarsi anche alle informazioni fiscali, in particolare per quanto riguarda la rendicontazione. Nell'ambito di un approccio olistico, i contribuenti dovrebbero essere tenuti a fornire informazioni solo una volta tramite servizi elettronici digitali, sicuri e inclusivi che fungano da sportello unico. Il riutilizzo di tali informazioni, ad esempio da parte delle autorità statistiche, dovrebbe rispettare adeguati regimi di riservatezza.

Una rendicontazione efficace presuppone il rispetto volontario della normativa da parte dei contribuenti. Le amministrazioni fiscali si affidano ai contribuenti affinché trasmettano loro informazioni corrette sul reddito imponibile e sui fatti che generano l'obbligazione tributaria. Le azioni volte a promuovere e sostenere il rispetto volontario della normativa e ad accrescere la fiducia tra le autorità fiscali, da un lato, e i contribuenti, dall'altro, possono aumentare l'efficacia della rendicontazione.

La rendicontazione da parte dei contribuenti è sostenuta e integrata da dichiarazioni di terzi, quali datori di lavoro, istituti finanziari e, sempre più spesso, altre amministrazioni fiscali.

Per semplificare la rendicontazione da parte delle imprese e garantire l'accuratezza delle informazioni dichiarate, la Commissione intraprenderà le azioni seguenti.

Nel periodo 2020-2021.

3. La Commissione preparerà, insieme agli Stati membri, un'iniziativa volta a facilitare e promuovere il rispetto degli obblighi fiscali per le imprese — **un quadro cooperativo di conformità dell'UE** — basata su una maggiore cooperazione, fiducia e trasparenza tra le amministrazioni fiscali. L'iniziativa dovrebbe fornire un quadro chiaro per un dialogo preventivo tra le amministrazioni fiscali in merito alla risoluzione comune delle questioni fiscali transfrontaliere nell'ambito dell'imposta sul reddito delle società. L'iniziativa riguarderebbe sia le PMI che le imprese più grandi, anche se con modalità diverse per un migliore adattamento alle rispettive realtà. Il programma integrerebbe i programmi cooperativi di conformità esistenti a livello nazionale e internazionale. La Commissione collabora con gli esperti degli Stati

<sup>35</sup> Commissione europea (2019), documento di lavoro dei servizi della Commissione — Valutazione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE [SWD(2019) 328 final].

membri per definire la fase preparatoria per l'avvio di progetti pilota non legislativi rivolti alle PMI e alle imprese più grandi nel 2021.

Nel periodo 2022-2023.

4. Gli Stati membri utilizzano già nuove tecnologie per ottenere informazioni più rapide e/o più dettagliate sulle operazioni nazionali. Le misure adottate differiscono tuttavia da uno Stato membro all'altro, il che aumenta notevolmente l'onere per le imprese che operano a livello transfrontaliero. La Commissione presenterà una proposta legislativa per **modernizzare gli obblighi in materia di dichiarazione IVA**. Tale proposta dovrebbe garantire uno scambio di informazioni più rapido, eventualmente in tempo reale, e più dettagliato sulle operazioni intra-UE e snellire i meccanismi applicabili alle operazioni nazionali. In questo contesto sarà esaminata la **necessità di ampliare ulteriormente la fatturazione elettronica**.
5. La Commissione proporrà una modifica della direttiva IVA per **ampliare ulteriormente il campo di applicazione dello sportello unico per l'IVA**, istituito nel 2015 per la dichiarazione e il pagamento dell'IVA sui servizi TBE<sup>36</sup> e da estendere nel 2021 mediante il pacchetto sull'IVA nel commercio elettronico alle vendite a distanza di beni e servizi diversi dai servizi TBE. Tale azione mira a includere tutte le rimanenti operazioni da impresa a consumatore (B2C) non ancora contemplate. I contribuenti dovrebbero quindi essere in grado di dichiarare tutte le operazioni B2C nell'UE attraverso una dichiarazione IVA unica da presentare nello Stato membro di stabilimento. In tale contesto sarà esaminata anche la possibilità di prevedere l'uso obbligatorio dello sportello unico per le importazioni e della soglia fissata per il relativo utilizzo.

### 3.3 Pagamento

Un passaggio fondamentale nel processo di imposizione fiscale è il pagamento delle imposte dovute. I contribuenti dovrebbero pagare le imposte per tempo e per intero. La maggior parte dei contribuenti adempie i propri obblighi e versa volontariamente il dovuto. Per garantire che i pagamenti siano effettuati nel modo più efficiente possibile, le amministrazioni fiscali dovrebbero ampliare i metodi di pagamento elettronici a disposizione dei contribuenti. Ad esempio, in alcuni Stati membri è possibile pagare diverse imposte anche attraverso un'applicazione per smartphone.

Dovrebbero inoltre beneficiare dei servizi elettronici e delle semplificazioni le imprese soggette a IVA, i datori di lavoro o altri agenti e intermediari che pagano le imposte per conto dei contribuenti. La facilità di pagamento è importante in particolare per le piccole e medie imprese, che tendono a essere esposte a costi ingiustamente e relativamente più elevati per adempiere i loro obblighi fiscali<sup>37</sup>.

Per assicurare un maggiore rispetto degli obblighi di pagamento delle imposte, le amministrazioni fiscali dovrebbero utilizzare nuove modalità per interagire con i contribuenti, ad esempio ricorrendo a un approccio comportamentale o a un quadro cooperativo di conformità.

L'importo dell'imposta dovuta dovrebbe essere corretto fin dall'inizio, per evitare che i contribuenti debbano chiedere e attendere un rimborso. I rimborsi richiedono tempo e si prestano alle frodi.

---

<sup>36</sup> Servizi di telecomunicazione, di radiodiffusione ed elettronici.

<sup>37</sup> Commissione europea (2018), studio sui costi di adempimento degli obblighi fiscali per le PMI, relazione finale — studio (pubblicato: 12.12.2018).

Quando si prevedono rimborsi, le amministrazioni fiscali dovrebbero trattarli il più rapidamente possibile, per evitare che i contribuenti debbano attendere molto tempo ed essere esposti a problemi di liquidità.

Al fine di migliorare l'efficienza delle procedure di pagamento delle imposte nell'UE, la Commissione intraprenderà le azioni seguenti.

Nel periodo 2020-2021.

6. La Commissione presenterà **raccomandazioni per migliorare l'assistenza al recupero delle imposte non pagate**. Tali raccomandazioni terranno conto anche della necessità di rispettare i diritti dei contribuenti. La relazione della Commissione sul funzionamento delle disposizioni di assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure<sup>38</sup> ha concluso che, al fine di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'assistenza reciproca in materia di recupero, gli Stati membri dovrebbero rafforzare i loro sistemi interni di recupero delle imposte e impiegare risorse sufficienti per trattare le richieste di assistenza in materia di recupero. Ha inoltre concluso che esiste un margine di manovra per migliorare diversi aspetti del funzionamento del sistema di assistenza al recupero delle imposte (ai sensi della direttiva 2010/24/UE<sup>39</sup>). La nuova<sup>40</sup> relazione della Commissione darà seguito alle conclusioni di cui sopra.

Nel periodo 2022-2023.

7. I contribuenti dovrebbero sapere chiaramente e in anticipo dove sono tenuti a versare le imposte. La Commissione proporrà un atto legislativo volto a chiarire dove vadano considerati residenti, ai fini fiscali, i contribuenti che operano a livello transfrontaliero nell'UE. Oggi gli Stati membri utilizzano ancora vari criteri diversi per determinare lo status di residenza fiscale, il che comporta il rischio di una doppia imposizione (o di una doppia non imposizione). L'iniziativa mira a garantire una **determinazione più coerente della residenza fiscale** all'interno del mercato unico.

8. Migliorare il regime fiscale per le imprese è una priorità della Commissione. Nonostante le azioni intraprese nel periodo 2016-2019<sup>41</sup>, persistono ostacoli di tipo fiscale agli investimenti transfrontalieri.<sup>42</sup> La Commissione proporrà un'iniziativa legislativa per introdurre un sistema comune e armonizzato a livello dell'UE per l'esenzione delle ritenute alla fonte, accompagnato da un meccanismo per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le amministrazioni

---

<sup>38</sup> COM(2017) 778.

<sup>39</sup> 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).

<sup>40</sup> La Commissione deve riferire ogni cinque anni al Parlamento europeo e al Consiglio (articolo 27, paragrafo 3, della direttiva 2010/24/UE).

<sup>41</sup> Commissione europea (2017). "Code of Conduct on Withholding Tax" ("*Codice di condotta sulla ritenuta alla fonte*"),

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/code\\_of\\_conduct\\_on\\_withholding\\_tax.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf)

<sup>42</sup> Per indicazioni recenti della persistenza del problema, si rinvia alla decima relazione T2S sui progressi dell'armonizzazione, elaborata dal gruppo consultivo della BCE per le infrastrutture di mercato per titoli e garanzie (2020), dal titolo "Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement".

fiscali. La Commissione valuterà inoltre la necessità di uno scambio di informazioni e della cooperazione tra le autorità fiscali e le autorità di vigilanza sui mercati finanziari.<sup>43</sup> Le opzioni considerate contempleranno interventi sia legislativi sia non legislativi e terranno conto dell'iniziativa dell'OCSE sulle agevolazioni fiscali in base a convenzioni e il rafforzamento dell'osservanza degli obblighi (TRACE).<sup>44</sup> L'obiettivo sarà, da un lato, ridurre significativamente i costi di adempimento fiscale per gli investitori transfrontalieri e, dall'altro, evitare l'evasione fiscale.<sup>45</sup>

### 3.4 Verifica, monitoraggio e cooperazione amministrativa.

Un'imposizione equa è una pietra miliare del modello sociale europeo a vantaggio delle imprese e dei cittadini. Affinché funzioni, i contribuenti sono tenuti a presentare dichiarazioni dei redditi e a pagare le imposte entro i termini previsti. La maggior parte di essi adempie i propri obblighi e le amministrazioni fiscali dovrebbero avere come punto di partenza la presunzione di onestà e di conformità. Purtroppo, alcuni contribuenti si comportano in maniera scorretta. Le amministrazioni fiscali hanno l'obbligo di controllare la situazione fiscale dei contribuenti, di effettuare verifiche e, in alcuni casi, audit fiscali.

Le verifiche permettono di mantenere la fiducia nell'equità del sistema fiscale, garantiscono parità di condizioni a livello di imposizione ed evitano che i contribuenti onesti paghino di più perché altri contribuenti non rispettano le norme e non pagano il dovuto. Inoltre, un controllo fiscale efficace può scoraggiare la violazione delle norme in futuro.

Per eseguire i controlli fiscali in modo efficiente ed efficace, le amministrazioni fiscali dovrebbero affidarsi a tecniche di gestione del rischio per individuare meglio i gruppi di contribuenti da sottoporre a verifica. Le verifiche dovrebbero essere basate su un'ampia gamma di fonti di informazioni, in particolare, nel caso dei contribuenti attivi a livello transfrontaliero, informazioni provenienti da altri Stati membri e paesi terzi grazie allo scambio di informazioni.

Per snellire la procedura di verifica e migliorare i controlli mirati, la Commissione adotterà una serie di azioni per sviluppare ulteriormente la rete Eurofisc.

#### 9. Eurofisc 2.0 — nel periodo 2022-2023.

- ✓ La Commissione proporrà, eventualmente mediante un'iniziativa legislativa di modifica del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio<sup>46</sup>, di **istituire in Eurofisc un vero strumento dell'UE contro le frodi in materia di IVA nelle operazioni transfrontaliere**. Questa piattaforma di esperti antifrode in materia di IVA provenienti dalle amministrazioni fiscali è

<sup>43</sup> Si fa qui riferimento sia alle autorità nazionali sia dell'UE responsabili della vigilanza sui mercati finanziari. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) all'indirizzo seguente: <https://www.esma.europa.eu/>.

<sup>44</sup> <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>.

<sup>45</sup> Si stima che i costi per gli investitori ammontino a più di 8 miliardi di EUR all'anno: Commissione europea (2017). "Accelerare l'Unione dei mercati dei capitali eliminando gli ostacoli nazionali ai flussi di capitale", COM(2017) 147 final. D'altra parte, la frode fiscale riguardante la ritenuta alla fonte sui dividendi transfrontalieri è stata stimata a oltre 55 miliardi di EUR, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>.

<sup>46</sup> 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).

stata dotata nel 2018<sup>47</sup> di un nuovo mandato giuridico che autorizza un trattamento comune dei dati a livello dell'UE. In questo modo il processo di verifica, frazionato tra le diverse giurisdizioni fiscali, può ora essere uniformato all'interno di Eurofisc. La Commissione adotterà misure per garantire che Eurofisc possa essere trasformata in una rete operante a livello dell'UE con più dati e strumenti a sua disposizione.

- ✓ Oltre a rendere Eurofisc più efficiente, dovrebbero essere rafforzati anche i suoi legami con altri organismi competenti dell'UE e con le autorità degli Stati membri. **Eurofisc dovrebbe diventare un centro nevralgico dell'UE non solo per le informazioni fiscali ai fini dell'IVA, ma anche, ad esempio, per le autorità dei mercati finanziari<sup>48</sup>, le dogane, OLAF ed Europol.** Alcuni scambi avvengono già oggi, ma devono essere razionalizzati e rafforzati, strutturati e potenzialmente sostenuti in modo attivo a livello dell'Unione. Il processo di trasformazione terrà conto anche del **più ampio mandato di Eurofisc**. In tale contesto, **l'imposizione diretta** dovrebbe beneficiare della capacità messa a disposizione da Eurofisc.
- ✓ **Le amministrazioni fiscali trarrebbero vantaggio dalla condivisione automatica delle risorse all'interno della rete Eurofisc operante a livello dell'UE.** Nell'ambito di un Eurofisc operante a livello dell'UE potrebbero essere sviluppate congiuntamente le competenze necessarie per rispondere ai nuovi meccanismi di frode derivanti dall'evoluzione dei modelli imprenditoriali. In tal modo, un investimento comune a livello dell'UE sarebbe direttamente vantaggioso per tutti gli Stati membri, indipendentemente dalle loro risorse e dalle loro capacità.

Inoltre, per migliorare la capacità delle autorità fiscali degli Stati membri di applicare le norme tributarie vigenti, la Commissione intraprenderà le azioni seguenti.

Nel periodo 2020-2021.

10. La diffusione di mezzi di pagamento e di investimento alternativi, come ad esempio le criptoattività e la moneta elettronica, rischia di compromettere i progressi compiuti in materia di trasparenza fiscale negli ultimi anni e di comportare notevoli rischi di evasione fiscale. Nel 2021 la Commissione aggiornerà la **direttiva sulla cooperazione amministrativa** per ampliarne l'ambito di applicazione, adattandolo a un'economia in evoluzione, e rafforzare il quadro della cooperazione amministrativa.
11. Come azione preparatoria il Parlamento europeo ha avviato l'istituzione di un **osservatorio fiscale dell'UE**, dando seguito al progetto pilota dell'UE in materia di imposizione equa<sup>49</sup>. Finanziata dal Parlamento europeo, un'azione preparatoria può durare fino a tre anni consecutivi. La Commissione ha pubblicato di recente l'invito a presentare proposte<sup>50</sup>. L'osservatorio fiscale dell'UE avrà il compito di monitorare e quantificare le tendenze per

<sup>47</sup> Regolamento (UE) 2018/1541 del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che modifica i regolamenti (UE) n. 904/2010 e (UE) 2017/2454 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto (GU L 259 del 16.10.2018, pag. 1).

<sup>48</sup> Si fa qui riferimento sia alle autorità nazionali sia dell'UE responsabili della vigilanza sui mercati finanziari. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) all'indirizzo seguente: <https://www.esma.europa.eu/>

<sup>49</sup> I progetti pilota e le azioni preparatorie introducono nuove iniziative temporanee che potrebbero diventare programmi di finanziamento permanenti dell'UE.

<sup>50</sup> Per maggiori informazioni sull'invito a presentare proposte: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en).

quanto riguarda il livello e la portata degli abusi fiscali e quindi contribuire ulteriormente all'elaborazione di politiche fondate su elementi concreti e stimolare un dibattito europeo sulle questioni fiscali internazionali.

Nel periodo 2022-2023.

12. Le verifiche delle **operazioni transfrontaliere devono essere rafforzate** per garantire la riscossione dell'IVA. Il semplice scambio di informazioni o allerte tra Stati membri, come avviene di regola oggi, non è adatto allo scopo, dato il volume delle operazioni e segnatamente a causa della modifica delle norme in materia di IVA per il commercio elettronico che entrerà in vigore nel 2021. La Commissione esaminerà le modalità per passare dallo scambio manuale alla condivisione automatizzata di dati mediante sistemi elettronici, come già avviene con la condivisione dei dati doganali sulle importazioni da paesi terzi e, se necessario, presenterà una proposta di modifica del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.
13. Inoltre, le nuove tecnologie a disposizione degli Stati membri **semplificherebbero le operazioni transfrontaliere per le imprese oneste che desiderano rispettare le norme in materia di IVA**. Le autorità fiscali potrebbero indirizzare maggiormente i controlli sui contribuenti inadempienti seguendo un approccio basato sul rischio, mentre i contribuenti onesti beneficerebbero di un funzionamento ininterrotto del sistema. Inoltre, una moderna governance fiscale per coordinare le verifiche a livello dell'UE agevolerebbe la vita delle imprese oneste. La Commissione esaminerà inoltre le modalità possibili per potenziare le indagini transfrontaliere e, se necessario, presenterà una proposta di modifica del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.
14. **Rafforzamento del dialogo con i partner internazionali**: la cooperazione efficace con i paesi terzi è spesso necessaria per garantire il funzionamento della politica fiscale dell'UE. In un'economia globale, le amministrazioni fiscali degli Stati membri non solo devono collaborare tra loro ma anche con i paesi terzi. In particolare, la Commissione proporrà di avviare il processo per negoziare accordi di cooperazione amministrativa in materia di IVA con i paesi terzi interessati (sulla scorta di quello tra l'UE e la Norvegia), a cominciare da alcuni dei principali partner commerciali dell'UE, con l'obiettivo di garantire un'amministrazione fiscale equa ed efficace.

### 3.5 Controversie

L'imposizione fiscale si fonda sull'adempimento volontario degli obblighi e, per quanto possibile, dovrebbe essere basata su una relazione cooperativa, positiva e armoniosa tra i contribuenti e le amministrazioni fiscali. Tuttavia, la realtà non è sempre ideale e talvolta i contribuenti e le amministrazioni fiscali sono in disaccordo.

L'obiettivo principale è prevenire la possibilità di controversie e fornire certezza giuridica ai contribuenti.

In caso di controversia, tuttavia, i contribuenti dovrebbero comunque avere la possibilità di correggere o chiarire eventuali malintesi al fine di evitare un inasprimento della stessa.

Le controversie, in particolare quelle giudiziarie, sono costose e dispendiose in termini di tempo. Idealmente tali controversie andrebbero evitate ma, quando ciò non è possibile, la loro rapida

risoluzione consente di ridurre al minimo i costi per i contribuenti e per le amministrazioni fiscali. A tale riguardo alcuni portatori di interessi hanno già espresso la loro preferenza per un maggiore intervento a livello dell'UE, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e la risoluzione delle controversie<sup>51</sup>.

Per evitare controversie o risolverle nel modo più efficiente possibile, la Commissione intraprenderà le azioni seguenti.

Nel periodo 2020-2021.

**15. Monitoraggio della direttiva sul meccanismo di risoluzione delle controversie.** La Commissione seguirà l'attuazione e il monitoraggio dell'efficacia della direttiva sul meccanismo di risoluzione delle controversie in relazione alle controversie derivanti dall'interpretazione o dall'applicazione di accordi e convenzioni conclusi tra gli Stati membri al fine di eliminare la doppia imposizione. In cooperazione con gli Stati membri, la Commissione continuerà a lavorare all'istituzione di un organismo permanente per la risoluzione delle controversie, il cosiddetto comitato permanente, la cui base giuridica è già prevista dalla direttiva (UE) 2017/1852<sup>52</sup>. Il comitato permanente dovrebbe contribuire all'efficacia della risoluzione delle controversie tra gli Stati membri.

Nel periodo 2022-2023.

**16. Prevenzione e risoluzione delle controversie in materia di IVA.** Sono necessari meccanismi per prevenire e risolvere le controversie relative all'attuazione della direttiva IVA in tutte le fasi delle operazioni soggette a IVA, al fine di garantire i principi di certezza giuridica, neutralità ed equità dell'IVA. La Commissione esaminerà tutte le opzioni possibili e presenterà, se del caso, una proposta legislativa per un meccanismo di prevenzione e risoluzione delle controversie in materia di IVA.

### **3.6 Semplificare la normativa fiscale dell'UE per aumentare la competitività nel mercato unico**

Le azioni sopra illustrate si concentrano sull'amministrazione fiscale, sull'applicazione quotidiana delle norme tributarie. Tuttavia, vi sono limiti a quanto può essere conseguito attraverso la sola razionalizzazione dell'amministrazione fiscale. Per aiutare i contribuenti è importante semplificare le norme.

A prescindere dalle misure di semplificazione che le amministrazioni fiscali possono adottare, la politica fiscale è spesso molto complicata da gestire e rispettare. La maggior parte dei contribuenti vuole pagare il dovuto. È deplorabile, tuttavia, che in alcuni casi la complessità delle norme fiscali possa essere un disincentivo in tal senso.

---

<sup>51</sup> Risposte alla consultazione pubblica sulla valutazione della direttiva sulla cooperazione amministrativa in materia di imposizione, sintetizzata nell'allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione (2019) — Valutazione della direttiva 2011/16/UE del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE [SWD(2019) 328 final].

<sup>52</sup> Direttiva (UE) 2017/1852 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea (GU L 265 del 14.10.2017, pag. 1).

Per rendere l'imposizione più semplice, favorendo al contempo il rispetto delle norme, è necessario aggiornare e semplificare la legislazione esistente in determinati settori. Un vantaggio fondamentale sarà il ripristino di condizioni di parità tra le imprese dell'UE e i concorrenti al di fuori dell'UE. Occorre inoltre garantire la coerenza con gli obiettivi strategici fondamentali, come il Green Deal europeo. È altresì importante che i contribuenti conoscano i loro diritti.

Per semplificare gli adempimenti dei contribuenti che operano nel mercato unico, la Commissione intraprenderà le azioni seguenti.

Nel periodo 2020-2021.

17. **Carta dei diritti dei contribuenti.** La Commissione pubblicherà una comunicazione per fare il punto sui diritti dei contribuenti in virtù del diritto dell'UE, unitamente a una raccomandazione agli Stati membri volta a facilitare l'attuazione dei diritti dei contribuenti e a semplificare gli obblighi fiscali.
18. **Aggiornare le norme in materia di IVA sui servizi finanziari.** L'esenzione dei servizi finanziari prevista dalla direttiva IVA risale al momento della prima applicazione della legislazione in materia di IVA nel 1977. La Commissione presenterà una proposta legislativa per modificare tali disposizioni obsolete. La modernizzazione terrà conto dell'ascesa dell'economia digitale (fintech) e dell'aumento dell'esternalizzazione dei servizi a monte da parte degli operatori finanziari e assicurativi, nonché della struttura di tale settore. La proposta dovrebbe garantire parità di condizioni all'interno dell'Unione e tenere conto della competitività internazionale delle imprese dell'UE.
19. **Trasformare lo status del comitato IVA.** Il comitato IVA è attualmente un comitato consultivo composto di rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, senza alcuna competenza nella procedura di adozione delle misure di esecuzione. La Commissione proporrà una modifica della direttiva IVA al fine di trasformare il comitato IVA in un "comitato di comitatologia" che controlli, deliberando a maggioranza qualificata, l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione. Il conferimento di talune competenze di esecuzione alla Commissione, sotto il controllo di tale comitato, dovrebbe migliorare l'efficienza del processo decisionale in materia di IVA. Dovrebbe contribuire a un'applicazione più uniforme della normativa UE in materia di IVA a favore dei soggetti passivi che svolgono attività economiche in diversi Stati membri. Nel settore delle imposte indirette, le procedure di comitatologia sono già utilizzate per la cooperazione amministrativa e le accise. Sarà necessario determinare l'esatta portata di tali competenze di esecuzione.
20. Nel 2021 la Commissione organizzerà una **conferenza sull'analisi dei dati e le soluzioni digitali**. L'evento sarà un "grande vertice sui dati fiscali" utile per fare il punto sulle idee più interessanti e innovative suggerite da esperti in materia fiscale, imprese, rappresentanti del mondo accademico, esperti di statistica e autorità nazionali su come utilizzare la tecnologia per rendere più intelligente l'imposizione ed evitare inutili oneri di rendicontazione per le imprese. L'evento offrirà a tutte le parti interessate una piattaforma per dare voce alle proprie esigenze e aspettative riguardo all'uso dell'analisi dei dati e di altre soluzioni digitali nel settore dell'imposizione fiscale. Offrirà inoltre l'opportunità di condividere le migliori pratiche.
21. La Commissione istituirà un **gruppo di esperti sui prezzi di trasferimento** per elaborare soluzioni pragmatiche e non legislative alle questioni pratiche determinate dalle prassi relative ai prezzi di trasferimento pertinenti per l'UE. Il gruppo sarà strutturato in modo da tener conto del contributo sia degli Stati membri che dei portatori di interessi provenienti dal mondo

dell'impresa e della società civile. Grazie all'operato del gruppo di esperti sarà possibile aumentare la certezza fiscale e ridurre nel contempo il rischio di una doppia imposizione.

Nel periodo 2022-2023.

22. **Rivedere il regime speciale IVA per le agenzie di viaggio.** La direttiva IVA prevede disposizioni speciali per le agenzie di viaggio e i tour operator che non sono applicate nello stesso modo nell'Unione. Le norme attuali comportano anche un certo grado di distorsione della concorrenza tra le agenzie di viaggio stabilite nell'UE e quelle stabilite al di fuori dell'UE che organizzano viaggi verso l'UE. La digitalizzazione acuisce il problema. Sulla base dei risultati della valutazione in corso<sup>53</sup>, la Commissione proporrà di modificare la direttiva IVA al fine di semplificare il regime speciale e garantire parità di condizioni all'interno dell'UE, tenendo conto della competitività del settore dei viaggi dell'UE.
23. **Adeguare il quadro dell'IVA all'economia delle piattaforme.** La rapida diffusione dell'economia delle piattaforme desta interrogativi quanto al trattamento ai fini dell'IVA delle operazioni tra utenti agevolate dalle piattaforme (le persone che offrono beni o servizi attraverso le piattaforme sono soggetti passivi ai fini dell'IVA oppure no?) e dei servizi forniti dalle piattaforme (qual è la natura di tale servizio?). La Commissione presenterà una proposta legislativa per modificare la direttiva IVA che dovrebbe fornire chiarezza e certezza giuridica ai soggetti interessati. Inoltre sarà esaminato il possibile ruolo delle piattaforme per garantire la riscossione dell'imposta.
24. **Tassazione più ecologica nel settore del trasporto di passeggeri.** La direttiva IVA contiene attualmente varie esenzioni relative al settore del trasporto di passeggeri. Alcune di queste esenzioni riguardano soltanto alcuni tipi del trasporto di passeggeri. Di fatto ciò comporta, ad esempio, la mancata imposizione ai fini dell'IVA dei trasporti internazionali di passeggeri aerei e marittimi. La Commissione presenterà una proposta legislativa per riesaminare tali esenzioni al fine di garantirne la coerenza con gli obiettivi del Green Deal europeo. Il riesame dovrebbe includere la semplificazione delle norme in materia di IVA per quanto riguarda il luogo di imposizione dei servizi di trasporto di passeggeri.
25. **Pacchetto sul commercio elettronico per le accise.** Le norme vigenti rendono di fatto impossibile la vendita a distanza di prodotti sottoposti ad accisa a causa degli elevati oneri normativi e dei costi per gli operatori economici. La Commissione esaminerà le modalità per semplificare tali norme al fine di ridurre al minimo le frodi e le distorsioni della concorrenza tra gli operatori economici online e quelli con negozi fisici. Se necessario, sarà presentata una proposta legislativa per modificare la direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise<sup>54</sup>.

#### 4. Conclusioni

**La Commissione presenta questo ambizioso piano d'azione per un'imposizione equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa in un periodo caratterizzato da sfide senza**

---

<sup>53</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

<sup>54</sup> Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE (GU L 9 del 14.1.2009, pag. 12).

**precedenti.** La Commissione ha attivato e continuerà ad attivare tutti gli strumenti politici esistenti per contribuire a una rapida ripresa economica, definendo nel contempo la transizione dell'UE verso un'economia sociale di mercato verde, digitale e più equa. Il programma fiscale dell'UE è e sarà al centro di questa transizione.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio, ma anche altri portatori di interessi, come le ONG, i sindacati e le imprese, a impegnarsi attivamente in modo costruttivo e inclusivo, per fare sì che questo piano d'azione si traduca in iniziative concrete a vantaggio dei cittadini, delle imprese e degli Stati membri dell'UE.