



# SEMINARIO SULLA TASSAZIONE EQUA

## 19 Settembre 2018, Roma, Italia

### Relazione Riassuntiva

In data 19 Settembre 2018, la **Direzione Generale per la Fiscalità e l'Unione doganale** (DG TAXUD) della Commissione europea ha organizzato il quarto di una serie di cinque seminari sul tema della Tassazione Equa a Roma, Italia. L'evento ha visto la partecipazione di 67 tra policy-maker nazionali, membri di organizzazioni della società civile, università, imprese, esperti legali e rappresentanti delle istituzioni europee. Lo scopo della discussione è stato quello di permettere lo scambio dei differenti punti di vista tra la Commissione europea, le autorità pubbliche, la società civile e il settore privato in Italia, nell'intento di avere una comprensione migliore e mutuale sia delle sfide nazionali che di quelle europee, e al fine di rendere la politica fiscale più equa ed efficiente.

Il seminario è stato moderato da **Steven Libbrecht**, moderatore della società Prospex bvba.

**Antonia Carparelli**, a nome della Rappresentanza della Commissione europea a Roma, ha formalmente inaugurato l'evento, menzionando il sentito impegno da parte del Presidente Juncker sul tema della tassazione equa. In aggiunta, ha evidenziato la necessità di porre maggiore attenzione alle nuove proposte in materia di tassazione delle imprese e nei confronti dell'economia digitale, entrambe bisognose di essere tradotte e indirizzate in azioni concrete e risultati tangibili.

La sig.ra Carparelli ha inoltre positivamente notato i significativi e attivi contributi della società civile nel dibattito sulla tassazione, i quali hanno permesso di aprire la strada a nuove sinergie e modalità di comunicazione, tra proposte politiche e società civile.

Seguendo le parole di benvenuto della sig.ra Carparelli, **Valère Moutarlier, Direttore per la Tassazione diretta della Commissione europea**, ha aperto il seminario.

Il sig. Moutarlier ha sottolineato che, nonostante esista una differenza semantica da stato a stato sul concetto di tassazione equa, esistono tre aspetti che accomunano il livello locale, nazionale ed europeo.

Il primo aspetto è che la tassazione equa viene considerata vitale per raggiungere una giustizia sociale. Ne è esempio il fatto che un piccolo imprenditore non dovrebbe mai farsi carico dell'evasione fiscale perseguita dalle imprese multinazionali. In secondo luogo, la tassazione equa riveste un ruolo cruciale per assicurare un'economia europea sostenibile e competitiva. In terza battuta, la tassazione equa è uno strumento necessario per garantire un quadro uniforme per tutte le imprese in Europa, migliorando la competitività nel Mercato unico.

In aggiunta, il sig. Moutarlier ha menzionato un numero di iniziative intraprese durante l'attuale mandato della Commissione europea, tra cui il coordinamento amministrativo rafforzato per lo scambio di informazioni in materia fiscale all'interno dell'UE e il nuovo set di regole, teso a prevenire l'evasione fiscale e ridurre i costi di compliance fiscale per le imprese nel Mercato unico.

Molte questioni rimangono ancora da risolvere. Il Direttore Moutarlier ha incoraggiato gli Stati Membri a procedere rapidamente con i negoziati sulla proposta di direttiva sulla Base Imponibile Consolidata Comune (CCCTB) e sulla direttiva in materia di tassazione dei servizi digitali, elemento di interesse anche per la Presidenza austriaca.

In conclusione, il sig. Moutarlier ha evidenziato alcune delle future sfide e opportunità per riformare la tassazione globale. In Europa infatti, si dovrebbero sviluppare risposte condivise e mantenere un rapporto sinergico con la discussione in corso al livello dell'OCSE e del G20, al fine di rimanere al passo con le evoluzioni materiali e delle politiche fiscali del resto del mondo.

## **Tavola rotonda 1 : Tassazione equa – A chi la responsabilità ?**

**Fabrizia Lapecorella**, Direttore Generale, Ministero delle Finanze  
**Francesca Mariotti**, Direttore, CONFINDUSTRIA  
**Mikhail Maslennikov**, Policy Advisor, OXFAM Italia

### ***D1 La questione della tassazione equa andrebbe indirizzata a livello nazionale, Europeo o internazionale?***

*Il moderatore ha introdotto la prima tavola rotonda, la struttura della sessione e la prima domanda.*

La prima ad intervenire è stata **Fabrizia Lapecorella** affermando che attualmente stiamo operando in un contesto globalizzato, nel quale inevitabilmente si innesca la necessità di stabilire sinergie tra il livello nazionale, europeo e internazionale. Un singolo stato, infatti, non può operare una politica fiscale in modo efficiente, se questa politica non vede delle integrazioni nei sistemi fiscali dei paesi a lui vicini.

Citando buone pratiche di collaborazione internazionale, la sig.ra Lapecorella ha fatto anche riferimento al Codice europeo di Condotta per la Tassazione delle Imprese, che ha giocato un ruolo attivo nella promozione di una buona governance nell'area fiscale. Il Codice di Condotta chiede infatti agli Stati Membri, e anche ai paesi non europei, di abolire misure fiscali che rappresentano una concorrenza fiscale dannosa e di astenersi dall'introdurre misure simili in futuro.

A seguito di questo intervento, la parola è stata data a **Francesca Mariotti**, la quale ha sollevato la questione di che cosa significhi ricevere un giusto contributo da parte dei cittadini che sia in grado di soddisfare le necessità finanziarie legate al benessere collettivo. Il termine "comunità" è ormai diventato declinabile a livello locale, nazionale, europeo e internazionale, rendendo il dibattito stesso sulla tassazione equa più complesso.

La sig.ra Mariotti ha inoltre evidenziato le due funzioni principali svolte della tassazione: la funzione distributiva, relativa alla distribuzione dei benefici, e quella redistributiva, connessa alla promozione della parità. In aggiunta, citando un report della Corte dei Conti, ha rimarcato come la società italiana sia particolarmente caratterizzata da redditi bassi e di conseguenza che la funzione redistributiva della tassazione sia estremamente importante nonostante il limitato livello di riscossione delle tasse.

Oltre a quanto dichiarato, la sig.ra Mariotti ha ricordato la necessità di avere in Italia forti misure contro l'evasione fiscale partendo dalle imprese, le quali valutano e ritengono "equo" un sistema fiscale rispetto al livello di tassazione applicato ai loro concorrenti. Infine, ha ricordato la complessità di imporre un prelievo fiscale ai settori legati all'economia digitale, dove si creano nuovi modelli di business con forme più fluide e dove le norme vigenti trovano difficile applicazione.

Concludendo la prima tavola rotonda, **Mikhail Maslennikov** ha insistito sulla necessità di avere riforme a tutti e tre i livelli. Ha indicato infatti uno studio di Oxfam e Demopolis<sup>1</sup> del 2016, nel quale l'82% dei cittadini italiani ha definito iniquo il sistema di tassazione italiano. A parere del sig. Maslennikov, infatti, questo è causato dagli alti livelli di evasione fiscale associati ad una bassa capacità redistributiva.

Successivamente, ha ricordato che nel panorama internazionale, non esiste una definizione concordata di cosa possa considerarsi 'equo'. Ciononostante, un sistema di tassazione globale sarebbe la vera soluzione, in quanto molte attività economiche vengono generate in più giurisdizioni.

In conclusione, il **sig. Maslennikov** ha menzionato il lavoro intrapreso dal gruppo di monitoraggio BEPS, istituito per monitorare il Piano di Azione BEPS e per riformare la tassazione delle imprese multinazionali. Ha anche elogiato il processo che ha portato all'adozione di una lista comune europea di paesi non cooperativi, definendolo più efficiente del processo simile attuato dall'OCSE. Ha anche messo in guardia rispetto alla pianificazione fiscale aggressiva e ha auspicato che in Europa si portino avanti delle iniziative basate sulla partecipazione attiva della cittadinanza.

Il dibattito poi si è spostato verso il **pubblico** presente in sala, al quale è stato chiesto di indicare tramite delle carte colorate a quale livello sarebbe meglio affrontare il dibattito sulla tassazione equa, tra quello nazionale, europeo e internazionale. La votazione ha portato alla luce come la dimensione europea sia stata quella maggiormente votata, seguita poi da quella nazionale e internazionale.

Alcuni partecipanti hanno condiviso le loro opinioni in merito a quanto votato. Secondo alcuni la politica fiscale spetta essenzialmente al livello nazionale, che la perpetua attraverso la capacità di riscossione delle tasse e di finanziamento delle spese. Una partecipante ha inoltre affermato che la ridefinizione della progressività fiscale è parte e tema di interesse del

---

<sup>1</sup>[https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/11/Risultati-Sondaggio-Demopolis\\_OXFAM.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/11/Risultati-Sondaggio-Demopolis_OXFAM.pdf)

mandato nazionale, esprimendo al riguardo il suo disappunto sul tema delle aliquote fiscali sui capitali, considerate più basse di quelle imposte sui redditi delle persone fisiche.

Un altro partecipante ha evidenziato la natura transfrontaliera dell'inequità fiscale, a cause della presenza di differenze tra diversi regimi fiscali: da questo ne deriva la necessità di avere una comune azione europea per il raggiungimento di un accordo internazionale. Oltre a quanto finora dichiarato, è stato menzionato il caso BEPS, che ha accentuato l'evidente e insormontabile difficoltà nella definizione di un accordo globale. Perciò, integrare proposte nazionali, come quella della tassa sulle transazioni finanziarie, in una struttura europea potrebbe rappresentare una migliore via d'uscita al problema.

In ultima battuta, un partecipante ha affermato che la giustizia e l'equità hanno ripercussioni nel contesto globale in cui la tassazione fiscale viene adottata. Esiste infatti una contraddizione in termini tra definire i paesi come giurisdizioni non-cooperative e chiedergli di essere maggiormente cooperativi.

## ***D2: Che ruolo ha la società civile nel promuovere la tassazione equa?***

Prima di chiedere il parere degli esperti, i partecipanti del pubblico hanno iniziato il dibattito disquisendo sul tipo di ruolo che la società civile deve avere nello sviluppo di una tassazione fiscale più equa. Il principale commento emerso riconosce come la società civile stessa sia più del singolo contribuente, in quanto esistono tanti altri gruppi, dalla famiglia al settore economico. Tuttavia, è stato chiesto se effettivamente questi gruppi avessero o meno una voce a livello europeo, e in aggiunta se esistesse un genuino scambio di opinioni tra questi. È importante infatti costruire con attenzione canali di comunicazione che costituiscono un elemento chiave dello stato sociale. Infine, un terzo partecipante ha sottolineato come la presenza di una società sempre più individualistica dia fundamentalmente scarsa attenzione ai bisogni e interessi collettivi, nonché al vero concetto di equità e parità contributiva.

La **sig.ra Lapecorella** ha affermato che la società civile riveste un ruolo fondamentale a tutti e tre i livelli. Tuttavia, nonostante la Commissione europea abbia cercato di consolidare un dialogo con esperti e gruppi della

società civile, questo coinvolgimento non si è poi riflesso nelle strategie di comunicazione verso i cittadini europei.

La **sig.ra Mariotti** sottolineando l'importante ruolo rivestito dalla società civile nell'imprimere un impulso informato ai processi decisionali, ha definito positiva la partecipazione del settore privato nel dialogo con il legislatore e le istituzioni pubbliche. In aggiunta, ha ricordato l'importante ruolo del voto elettorale come strumento di partecipazione, il cui valore sembra messo attualmente in discussione agli occhi dei cittadini.

In conclusione, il **sig. Maslennikov** ha fatto riferimento alle raccomandazioni in materia fiscale riportate da Tax Justice Network, un gruppo di advocacy internazionale composto da ricercatori e specialisti. Tale lavoro dimostra la missione cruciale della società civile, che consiste nel fare ricerca ed informare, non solo del livello più complessivo del dibattito ma anche degli aspetti più tecnici delle politiche fiscali. Ha inoltre aggiunto che i gruppi della società civile devono rendere il dibattito sulla tassazione più appetibile, in modo che il tema della tassazione possa essere discusso tra tutti i cittadini, e non solo tra gli specialisti. Prima della chiusura, ha colto l'occasione per esprimere la sua gratitudine verso il Ministero delle Finanze, sottolineando come le discussioni siano avvenute a livello paritario e nel rispetto dei differenti livelli di responsabilità.

## **Seconda tavola rotonda: Tassazione Equa – Ostacoli e Opportunità**

**Francesca Gastaldi**, Università La Sapienza

**Anna Lisa Mandorino**, Vice-Segretario generale, Cittadinanzattiva

**Ivan Vacca**, Co-direttore generale, ASSONIME

**Francesca Gastaldi** ha aperto la seconda tavola rotonda affermando che uno dei più intricati problemi della tassazione equa è il fatto che il disegno delle politiche fiscali ricade all'interno dei confini nazionali, mentre il principio di equità richiede un consenso internazionale tra le diverse giurisdizioni, poiché si può parlare di equità fiscale solo se esiste a livello orizzontale.

L'equità infatti è relativa alla corretta distribuzione delle entrate tributarie non solo entro i confini dello stato, ma anche tra diverse giurisdizioni. Qui il riferimento è in particolare alla concorrenza fiscale, in virtù della quale i governi progettano politiche fiscali al fine di creare un vantaggio competitivo rispetto ai paesi vicini o a quelli presenti nell'arena

internazionale. Al fine di far fronte agli effetti dannosi della concorrenza, la Professoressa Gastaldi ha quindi sottolineato la necessità di avere un maggior scambio di informazioni tra paesi e un coordinamento più efficace.

Il secondo intervento è stato tenuto da **Anna Lisa Mandorino**, la quale ha ricordato l'importante ruolo della tassazione equa nella lotta alle disuguaglianze. Nonostante l'Italia possa vantare un eccellente sistema sanitario e scolastico, infatti, esiste un problema di iniquità tra i suoi cittadini. Al riguardo, è opportuno ricordare uno studio del 2016 condotto dal Servizio di Ricerca del Parlamento europeo, nel quale veniva evidenziata una perdita di entrate fiscali tra i 50 e 70 miliardi di Euro ogni anno<sup>2</sup>, i quali ovviamente aggravano la situazione nazionale inasprendo le disuguaglianze. In questo contesto, è stata citata la campagna 'Ridateci', lavoro svolto dall'associazione Cittadinanzattiva contro l'evasione fiscale.

Infine, ha ricordato il periodo di introduzione dell'Euro, quando la fiducia nell'Unione europea e nelle istituzioni era considerevolmente alta tra i cittadini italiani. Oggi questa fiducia si è trasformata in ostilità. La via da seguire, secondo la Mandorino, è una comunicazione più forte e una maggiore partecipazione dei singoli cittadini.

In conclusione della seconda tavola rotonda, **Ivan Vacca** ha evidenziato le radici e gli aspetti considerati iniqui del nostro sistema fiscale. Ha analizzato inoltre gli ostacoli e le incertezze presenti nell'attuale e inefficace sistema di tassazione nei confronti dell'economia digitale, in particolar modo soffermandosi sul fatto che oggi viene creato valore economico senza la presenza fisica in un luogo. Le attività delle aziende tecnologiche moderne, infatti, sono sparse in diverse parti del mondo, senza una reale presenza fisica.

Il sig. Ivan Vacca ha individuato in aggiunta due temi chiave all'interno del dibattito sulla tassazione equa. Il primo è la questione sulla Base Imponibile Consolidata Comune (CCCTB), e in quale misura questa porterà benefici alle imprese in Europa. È importante riflettere quindi sulla transizione fondamentale che la CCCTB metterà in moto, con il passaggio da un sistema in cui lo stato è il centro di gravità della riscossione tributaria ad un meccanismo coordinato di distribuzione delle entrate tributarie.

Il secondo punto è quello della trasparenza. La CCCTB richiederà un avanzato grado di condivisione di informazioni tra paesi. Sarà tuttavia la

---

<sup>2</sup><http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-taxation/file-quantification-of-the-scale-of-tax-evasion-and-avoidance>

società civile messa nella posizione di avere accesso a tali informazioni? Al proposito, è importante considerare quali tipi di dati vengono condivisi rispetto a ciascun paese, e il fatto che alcuni dati sono più sensibili di altri.

Seguendo la struttura della seconda tavola rotonda, i **partecipanti** si sono divisi in piccoli gruppi di lavoro e hanno discusso le due domande esposte in precedenza. Numerosi e precisi commenti sono stati condivisi dai diversi gruppi con le persone presenti all'evento. In aggiunta, come parte delle attività previste dall'evento, è stato chiesto di compilare uno specifico questionario per raccogliere commenti e opinioni sul tema. Una selezione delle tematiche più ricorrenti è reperibile in allegato a questa relazione.

A conclusione di questo secondo tavolo di lavoro, la parola è tornata a **Valère Moutarlier**, il quale ha condiviso il proprio parere alla luce di quanto emerso dal dibattito e alle differenti interpretazioni date al concetto di equità. Secondo il Direttore infatti una corretta definizione di equità dovrebbe racchiudere una combinazione di vari concetti, dalla capacità redistributiva fino a quella di garantire pari condizioni per le imprese e il commercio.

Ha inoltre aggiunto che, sebbene sia importante discutere di fiscalità d'impresa, nel delineare un'agenda complessiva della tassazione equa è anche necessario andare oltre questi aspetti e guardare in altri campi, come ad esempio l'IVA, e ai numerosi casi di frode fiscale a cui questa è soggetta a livello europeo.

Prima di concludere il suo intervento, ha citato nuovamente la necessità di intraprendere importanti misure a tutti e tre i livelli (nazionale, europeo e internazionale). Avere un'amministrazione divisa tra livelli diversi implica che ogni attore conosca il proprio ruolo, gli scopi e le responsabilità. Mentre il ruolo dell'UE è principalmente quello di garantire il funzionamento del Mercato unico e di tutelare le sue libertà, l'Unione europea ha bisogno di lavorare in collaborazione con una varietà di attori, utilizzando metodi partecipativi al fine di raggiungere i suoi obiettivi.

Infine, ha sottolineato un'ulteriore duplicità del dialogo su questo tema. Mentre la società civile alimenta il dibattito dal basso, i leader europei e i policy-maker hanno la responsabilità di mettere in atto delle iniziative razionali, responsabili e basate su circostanze concrete.



**Disclaimer**

Questo report è stato redatto da Prospex sulla base degli appunti presi durante la conferenza. Non sono stati riportati in esteso tutti gli interventi emersi durante il dibattito. Nessuna delle dichiarazioni presenti in questo lavoro deve essere intesa come posizionamento ufficiale della Commissione Europea.