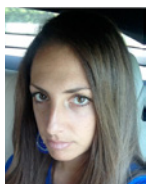


# Diritto tributario italiano

## La compatibilità dell'IVAFE con il diritto dell'UE



**Valentina Gentile**

Fiduciario Commercialista  
G & J Consulting, Lugano  
Master of Advanced Studies SUPSI in Tax Law  
MSc Economics, USI Lugano

### Approfondimento degli aspetti critici dell'IVAFE in rapporto alle disposizioni previste dal diritto dell'UE

#### 1.

##### Introduzione

Luigi Einaudi nel 1946 scrisse che "l'imposta patrimoniale da introdurre in Italia avrebbe dovuto compiere il miracolo di mutare a fondo la psicologia del contribuente". Forse è per questa ragione che ancora oggi si continua a parlare di introdurre una tassazione patrimoniale, ma spesso ci si dimentica che forme di tassazione di tal specie esistono già per alcune parti del patrimonio, ad esempio per quelle riferite ad attività immobiliari e finanziarie estere.

La Legge di stabilità 2013<sup>[1]</sup>, giustificata da esigenze di coerenza del sistema, dapprima dal legislatore italiano ed in seguito dai successivi interventi di prassi, introdusse l'imposta sul valore delle attività finanziarie all'estero (di seguito IVAFE), una nuova imposta sulle attività finanziarie, dovuta dalle persone fisiche residenti in Italia proprietarie o titolari di diritti reali su attività finanziarie, detenute fuori dal territorio nazionale<sup>[2]</sup>.

La norma nacque fondamentalmente per eliminare le disparità di trattamento tra attività finanziarie detenute in Italia ed attività finanziarie detenute all'estero. L'obiettivo finale era quindi quello di equiparare la tassazione nazionale dei prodotti finanziari detenuti in Italia, per i quali era prevista l'applicazione di un'imposta di bollo, ai sensi dell'articolo 13, commi 2-bis e 2-ter, della Tariffa, Allegato A, Parte Prima, del Decreto del Presidente della Repubblica (di seguito D.P.R.) n. 642/1972, alla tassazione riservata a quelli detenuti all'estero.

Purtroppo però l'introduzione dell'IVAFE al posto di eliminare le disparità, come si auspicava, ne creò addirittura delle ulteriori. La più eclatante fu quella inerente al presupposto d'imposta, che per l'IVAFE era più ampio rispetto a quello considerato per la corrispondente imposta di bollo.

Difatti, fino allo scorso anno, nella base imponibile dell'IVAFE erano compresi sia i prodotti finanziari (conti correnti, libretti al portatore) sia le attività finanziarie (titoli, azioni, eccetera), costituendo così un'iniqua differenza con l'imposta di bollo

italiana, dovuta soltanto sui prodotti finanziari. Proprio questo aspetto, secondo i rilievi effettuati dalla Commissione europea, nell'ambito della procedura *Eu Pilot 5095/12/Taxu*, costituiva una violazione della libertà di circolazione dei capitali, sancita dall'articolo 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE) e dall'articolo 40 dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (di seguito SEE).

Dal 25 novembre 2014 è in vigore la nuova legge sull'IVAFE, contenuta nell'articolo 9 L. n. 161/2014, che di fatto rappresenta un'armonizzazione con la disciplina dell'Unione europea (di seguito UE). La cosiddetta Legge europea-bis 2013, a partire dal periodo di imposta 2014, modifica l'articolo 19, commi 18, 20 e 21 del Decreto Legge (di seguito D.L.) n. 201/2011 e restringe l'ambito oggettivo di applicazione dell'IVAFE per far fronte ai rilievi mossi dalla Commissione europea.

La nuova IVAFE viene equiparata all'imposta di bollo sulle attività finanziarie detenute in Italia e si calcola applicando un'aliquota del 2 per mille ai prodotti finanziari, mentre su conti correnti e libretti è prevista un'imposta fissa pari a 34.20 euro, assoggettabile sempreché il valore medio di giacenza annuo degli stessi, sia superiore a 5'000 euro.

#### 2.

##### La problematica

La domanda che ci si pone ad oggi è la seguente: alla luce di tutto ciò si può veramente affermare che l'IVAFE è un'imposta compatibile con il diritto dell'UE?

Innanzitutto affinché l'IVAFE non violi il TFUE è necessaria una sostanziale corrispondenza con l'imposta di bollo ordinaria, gravante sulle comunicazioni relative ai prodotti finanziari, disciplinata dall'articolo 13, commi 2-bis e 2-ter, della Tariffa, Allegato A, Parte Prima D.P.R. n. 642/1972<sup>[3]</sup>. Prima della Legge di stabilità 2013, la normativa italiana in materia di IVAFE era criticabile, da un lato, per aver dato alla stessa, efficacia anticipata di un anno rispetto al nuovo regime di tassazione dei prodotti finanziari detenuti in Italia e dall'altro, per il fatto di aver previsto, per gli investimenti all'estero detenuti da persone fisiche, una tassazione diversa da quella vigente per analoghe tipologie di investimento italiane<sup>[4]</sup>.

La Legge di stabilità 2013[5] differì l'istituzione dell'IVAFE dal 2011 al 2012, stabilendo che i versamenti già effettuati per l'anno 2011 si considerassero eseguiti in acconto per l'anno 2012, ma nonostante ciò non si colmarono tutte le lacune applicative delle disposizioni, in particolare quelle relative alla diversa base imponibile ed alla sua determinazione.

La nozione di "attività finanziarie" detenute all'estero, contenuta nell'articolo 19 D.L. n. 201/2011, per l'IVAFE non coincideva con la nozione di "prodotto finanziario", contenuta nell'articolo 13, comma 2-ter, della Tariffa, Allegato A, Parte Prima D.P.R. n. 642/1972[6]. Quindi il presupposto oggettivo dei due tributi non corrispondeva alla stessa tipologia[7]. Come ribadito nei paragrafi precedenti, affinché l'IVAFE non violasse il TFUE, doveva avere una sostanziale corrispondenza con l'imposta di bollo, dovuta sulle comunicazioni periodiche degli intermediari finanziari italiani e poiché l'imposta di bollo si applicava, e si applica tutt'oggi, al valore dei prodotti finanziari, risultante dalle comunicazioni periodiche al termine del periodo rendicontato, anche per l'IVAFE si sarebbe dovuto applicare lo stesso metodo.



La discriminazione ai danni delle persone fisiche, residenti in Italia, che detenevano attività finanziarie all'estero, rispetto a quelle che detenevano lo stesso tipo di attività in Italia non dipendeva solo dal fatto che l'investimento fosse o meno un "prodotto finanziario", ma derivava dal fatto che l'imposta di bollo si applicava sulle comunicazioni periodiche inviate dagli "enti gestori" (intermediari che esercitano attività bancaria, finanziaria o assicurativa), il che presupponeva vi fosse un rapporto (normalmente di custodia e amministrazione) con l'intermediario. L'IVAFE invece era dovuta per il semplice fatto di detenere attività finanziarie all'estero, prescindendo dalla circostanza che fossero o meno depositate presso un intermediario finanziario.

Così, mentre il possessore di azioni o obbligazioni italiane, non depositate in banca, non pagava l'imposta di bollo, il titolare di azioni estere pagava sempre l'IVAFE. Inoltre era diverso il calcolo della base imponibile, in quanto per l'IVAFE doveva essere calcolato proporzionalmente ai giorni di possesso di ciascun prodotto finanziario, mentre l'imposta di bollo era dovuta solo sul saldo delle comunicazioni periodiche. L'IVAFE non era paragonabile quindi all'imposta di bollo e pertanto risultava in conflitto con il principio di libera circolazione dei capitali.

Nel 2014 il presupposto oggettivo dell'IVAFE venne finalmente uniformato a quello dell'imposta di bollo, applicabile ai prodotti finanziari, risolvendo così l'incompatibilità con il

diritto dell'UE, riscontrata negli anni precedenti. Con l'entrata in vigore dell'articolo 9 L. n. 161/2014, a partire dall'anno di imposta 2014, l'imposta patrimoniale che i cittadini residenti dovevano versare per le attività finanziarie detenute all'estero venne modificata. Il valore delle attività finanziarie fu eliminato dalla base imponibile, mantenendo per la stessa solo i prodotti finanziari, conti correnti e libretti al portatore. In pratica nel Modello Unico 2015 le partecipazioni estere o finanziamenti eseguiti a favore di società estere non erano più soggette ad IVAFE.

Un'altra questione, forse un po' trascurata, ma anch'essa rilevante ai fini delle problematiche legate alla disciplina IVAFE, riguardava gli ostacoli legati alla complessa modalità di dichiarazione.

Con l'articolo 9 L. n. 97/2013 nacque il nuovo quadro RW inserito nella dichiarazione dei redditi, che modificò sensibilmente il regime di monitoraggio degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria (articolo 4 D.L. n. 167/1990)[8]. Contrariamente a quanto si affermò nella relazione governativa al decreto legislativo e nella Circolare n. 38/E del 2013, l'effetto complessivo della modifica non andò nella direzione di semplificazione auspicata, lasciando quindi il dubbio che, per una serie di motivi, il nuovo quadro RW fosse incline alle richieste della Commissione europea. L'idea di raggruppare i dati richiesti ai fini del monitoraggio fiscale con quelli richiesti per il calcolo delle imposte patrimoniali sulle attività all'estero (imposta sul valore degli immobili situati all'estero [IVIE] e IVAFE) rese la compilazione, a mio avviso, particolarmente complessa, soprattutto per il fatto che per ciascuna attività fosse richiesto il calcolo del periodo di possesso.

La dichiarazione ed il calcolo dell'IVAFE, in passato come oggi, avviene mediante quadro RW[9] da parte del contribuente, che deve auto-liquidare l'imposta. Anche il versamento dell'imposta è a cura e su iniziativa del soggetto passivo, in quanto non è consentito ad intermediari esteri di sostituirsi al contribuente. I conteggi per adempiere agli obblighi di monitoraggio di calcolo dell'IVAFE, possono richiedere ore di tempo e soprattutto possono generare errori che, tradotti in euro, possono indurre a preferire l'affidamento delle attività finanziarie ad un intermediario italiano. Si pensi che l'omessa od infedele compilazione del quadro comporta l'applicazione di una sanzione calcolata dal 3 al 15% dell'imposta IVAFE. In caso di investimenti ed attività detenute in Paesi *Black list* la sanzione è dal 6 al 30%.

Per l'imposta di bollo, invece, la dichiarazione è compito del sostituto di imposta, quindi per il contribuente è tutto più semplice e veloce. Anche in questo caso la fattispecie transnazionale è meno favorevole rispetto a quella nazionale, pertanto si può rilevare una restrizione alla libera circolazione di capitali (articolo 63 TFUE).

### 3. Conclusioni

Alla luce delle modifiche intercorse cosa è possibile concludere in merito alla disciplina IVAFE e la sua compatibilità con il diritto dell'UE?

Sicuramente essa presenta ancora delle criticità irrisolte per la modalità di calcolo, di dichiarazione e per la decorrenza della modifica dell'ambito oggettivo di applicazione. Infatti ad oggi la decorrenza effettiva non è del tutto chiara. Questa osservazione deriva dal fatto che il nuovo comma 18 dell'articolo 19 D.L. n. 201/2011 stabilisce letteralmente che a decorrere dal 2012 è istituita un'imposta sul valore dei prodotti finanziari, dei conti correnti e dei libretti di risparmio detenuti all'estero dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato.



Il riferimento ai prodotti finanziari sembrerebbe interessare anche il pregresso, ma il successivo comma 2 fa decorrere la norma sopra descritta dal periodo d'imposta relativo all'anno 2014, ossia a partire da UNICO 2015<sup>[10]</sup>. È facile osservare che trattandosi di una violazione al diritto comunitario, l'effetto dovrebbe essere retroattivo al 2012. In sede di UNICO 2014 e UNICO 2013, si è liquidata l'IVAFE anche su queste posizioni, pertanto si dovrebbe valutare la possibile richiesta di rimborso concernente le basi imponibili escluse dall'attuale disciplina IVAFE. Di conseguenza anche gli eventuali errori commessi, sia nella determinazione dell'imposta che per versamenti fatti od omessi, non potrebbero essere oggetto di sanzioni perché le violazioni riguarderebbero presupposti oggettivi non più in essere per espressa previsione di legge.

La diversa modalità di dichiarazione e versamento di un investimento domestico rispetto a quello estero è giustificato dal fatto che gli stessi non si trovano in una situazione oggettivamente comparabile. È necessario valutare il principio della parità di trattamento, sia in senso formale che sostanziale, per il quale le persone fisiche residenti e non residenti possono non essere assoggettate a "situazioni comparabili".

Pertanto come enunciato nell'articolo 65 TFUE per i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione, in ragione della propria residenza o del luogo di allocazione del capitale, le disposizioni dell'articolo 63 TFUE non pregiudicano il diritto degli Stati membri dell'UE a: (i) assumere le misure necessarie per impedire le violazioni della normativa fiscale e di controllo delle istituzioni finanziarie; (ii) stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitale a scopo di informazione amministrativa o statistica. Affinché, però, una misura restrittiva sia giustificata, occorre che la stessa rispetti il principio di proporzionalità, quindi dev'essere intesa a garantire la realizzazione dell'obiettivo che essa persegue e non deve andare al di là di quanto è necessario per conseguirlo.

In questo caso è necessario analizzare la questione a differenza che un investimento di capitale sia stato fatto in un Paese *White list* o in un Paese *Black list*.

Per il Paese *White list*, a mio avviso, la modalità di dichiarazione differente tra investimenti domestici ed esteri, pur potendo trovare una giustificazione d'interesse generale, quale l'equa ripartizione del potere impositivo tra Stati come declinazione del principio di coerenza fiscale, non è proporzionata.

Il controllo della proporzionalità implica la verifica di tre diversi *standards*: idoneità, necessità ed adeguatezza. L'idoneità costituisce la potenziale capacità di perseguire l'obiettivo fissato dalla norma nazionale, così da consentire la congruità del mezzo rispetto al fine. La necessità viene individuata in ragione della mancanza di disponibilità di altri strumenti altrettanto efficaci per il raggiungimento dell'obiettivo fissato dall'ordinamento nazionale. L'adeguatezza rappresenta l'attività discrezionale volta al bilanciamento dei due valori.

In termini di idoneità, la dichiarazione dell'IVAFE è più dispendiosa in termini di tempo e denaro e può indurre a commettere errori data la sua complessità. Errori che sono traducibili in sanzioni e quindi, anche in questo caso, in situazioni più gravose per il contribuente. Di conseguenza potrebbero essere favoriti gli investimenti di capitale in territorio nazionale, per i quali gli adempimenti tributari sono a carico degli intermediari finanziari che fungono da sostituti di imposta.



La necessità viene subito negata dal fatto che in Paesi *White list* esistono strumenti quali lo scambio di informazioni che sarebbero ugualmente efficaci per avere notizie in merito all'ammontare da tassare.

Pertanto la modalità di dichiarazione per questa categoria di Paesi non risulta adeguata e conseguentemente non proporzionale, quindi discriminatoria.

Costituirebbe una discriminazione fiscale anche nel caso in cui gli investimenti fossero fatti in un Paese che ad oggi non garantisce uno scambio di informazioni? In questo caso la restrizione alla libera circolazione dei capitali sarebbe giustificata dalla motivazione di interesse generale, sia della tutela della ripartizione del potere impositivo tra Stati, sia dall'esigenza di combattere e contenere frodi ed elusioni fiscali.

Per i Paesi *Black list* il controllo della proporzionalità può avere esiti differenti. In merito all'idoneità, si può rimandare tranquillamente lo stesso ragionamento fatto per i Paesi *White list* e quindi concludere che, anche in questo caso, la misura non sarebbe idonea. Per la necessarietà invece la situazione è differente in quanto, essendo i Paesi *Black list*, Paesi che non scambiano informazioni, non ci sarebbe altro strumento al di fuori di quello previsto per avere conoscenza delle consistenze da tassare. Pertanto in relazione all'importanza che si attribuisce alla necessarietà o rispettivamente all'idoneità, diversi possono essere i giudizi in merito all'adeguatezza che ne sancirebbero in ultima battuta la proporzionalità della misura stessa. Con la conseguenza, quindi, che per i Paesi *Black list* la modalità di dichiarazione potrebbe non ostare la libera circolazione dei capitali.

Per quanto riguarda la modalità di dichiarazione dell'IVAFE in quadro RW e quindi la compilazione di quest'ultimo, le istruzioni contenute nel fascicolo 2 del Modello Unico Persone Fisiche 2015 offrono lo spunto per qualche novità da segnalare. Innanzitutto, si è chiarito che in presenza di più operazioni della stessa natura, il contribuente può aggregare i dati per indicare un insieme di attività finanziarie omogenee caratterizzate, cioè, dai medesimi codici "investimento" e "Stato Estero". Il contribuente pertanto indicherà nel quadro RW i valori complessivi iniziali e finali del periodo di imposta, la media

ponderata dei giorni di detenzione di ogni singola attività rapportati alla relativa consistenza, nonché l'IVAFE complessiva dovuta per il gruppo di attività. Questo è ammesso a condizione che sia predisposto e conservato un apposito prospetto da esibire o trasmettere su richiesta all'Amministrazione finanziaria, in cui siano specificati i dati delle singole attività finanziarie<sup>[11]</sup>, i criteri di raggruppamento di queste ultime, nonché le modalità di calcolo dell'IVAFE. Si tratta di una indicazione interessante in quanto potrebbe semplificare l'attività del contribuente che potrà predisporre le elaborazioni attraverso fogli elettronici, per poi considerare il quadro RW come una indicazione di sintesi<sup>[12]</sup>. Del resto, ciò che conta è segnalare la presenza dell'investimento e conteggiare l'IVAFE in modo corretto... Ed è proprio questo il problema!

In conclusione, ritengo che l'IVAFE presenti ancora degli aspetti irrisolti ed incompatibili con il diritto dell'UE.

#### Elenco delle fonti fotografiche:

<https://www.forexinfo.it/IMG/arton9824.jpg> [12.02.2016]

<http://www.fiscosemplice.com/wp-content/uploads/2015/07/ivie-ed-ivafe-416x270.jpg> [12.02.2016]

[http://cdn2.hubspot.net/hub/393901/file-1626067472-png/home\\_page/internazionale.png](http://cdn2.hubspot.net/hub/393901/file-1626067472-png/home_page/internazionale.png) [12.02.2016]

[1] Approvata con la Legge (di seguito L.) n. 228/2012.

[2] Battaglia Stefano, IVAFE: l'imposta "patrimoniale estera" sulle attività Finanziarie, Dispensa MAP, settembre 2013, pagina 3, in: <http://www.solmap.it> [12.02.2016].

[3] Piazza Marco, Risolte le incompatibilità comunitarie per IVAFE e IVIE, Corriere Tributario, n. 3/2013, pagina 174.

[4] Piazza Marco, op.cit., pagina 175.

[5] Articolo 1, commi 518 e 519 L. n. 228/2012.

[6] Cfr. anche il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 24 maggio 2012, articolo 3, comma 1.

[7] Piazza Marco, op. cit., pagina 175.

[8] Convertito, con modificazioni, dalla L. n. 227/1990.

[9] A partire dal periodo di imposta 2014.

[10] Vial Ennio/Pozzi Vita, Partecipazioni estere senza Ivafe, Euroconference news, 4 novembre

2014, in: <http://www.ecnews.it/fisco-lavoro/partecipazioni-estere-senza-ivafe> [12.02.2016].

[11] In conformità ai criteri di valorizzazione delle attività contenuti nella Circolare n. 38/E/2013.

[12] Vial Ennio/Pozzi Vita, Le novità del quadro RW 2015, Euroconference news, 26 febbraio 2015, in: <http://www.ecnews.it/fisco-lavoro/novita%20quadro-rw-2015> [12.02.2016].