



Università  
degli Studi  
di Ferrara

# ITax Papers on Taxation

L' integrazione tra normativa tributaria e regolamentazione finanziaria: il problema del coordinamento a livello europeo in tema di antiriciclaggio

**Aurora De Roma**, Dottoranda di ricerca in Diritto Tributario, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

**Maria Viscolo**, Dottoressa di ricerca in Scienze Economiche.

Department of Law

Corso Ercole I D'Este, 37 - Ferrara - Italy

[www.dirittotributario.eu](http://www.dirittotributario.eu)

Working Paper: 02-23 ISSN: 2281-3179

Date: 30 November 2023 (All rights reserved by the Author)

DOI

## *L' integrazione tra normativa tributaria e regolamentazione finanziaria: il problema del coordinamento a livello europeo in tema di antiriciclaggio*

*Aurora De Roma, Dottoranda di ricerca in Diritto Tributario, Università degli Studi di Napoli "Federico II".*

*Maria Viscolo, Dottoressa di ricerca in Scienze Economiche.*

### *1. Premessa*

Partendo dalla marcata interdipendenza tra normativa tributaria e regolamentazione finanziaria<sup>1</sup> e considerato il presupposto che, dal raffronto delle stesse con le norme del Trattato di Lisbona, si rileva come entrambe trovino spesso fondamento nelle medesime disposizioni (in particolare quelle sul ravvicinamento delle legislazioni *ex* artt. 114-118 TFUE), il presente lavoro è finalizzato ad esaminare come la mancanza di ostacoli a che gli Stati membri individuino forme di reciproca integrazione tra le due tipologie normative possa determinare una frammentazione a livello europeo, lesiva del mercato unico.

Se, in talune circostanze, è la stessa Corte di Giustizia, attraverso l'elaborazione di cause di giustificazione (*cc.dd rules of reason*), che consente deroghe alle libertà fondamentali e, in particolare, al principio di non discriminazione, pilastri del mercato unico -purché sussistano motivi imperativi di interesse generale- è anche vero che la possibilità per gli Stati membri di individuare forme di reciproca integrazione tra normativa tributaria e regolamentazione finanziaria può tradursi in una eccessiva frammentazione a livello europeo, soprattutto in tema di antiriciclaggio.

### *2. L' integrazione tra normativa tributaria e regolamentazione finanziaria: il problema del coordinamento a livello europeo*

Come noto, il corretto funzionamento del mercato unico europeo si basa sul riconoscimento di quattro libertà fondamentali: -libera circolazione delle merci; - libera circolazione dei servizi; -libera circolazione dei capitali; -libera circolazione dei lavoratori; -libertà di stabilimento, nonché sul principio di non discriminazione fiscale<sup>2</sup>. Proprio in riferimento a tale principio, la Corte di Giustizia dell'Unione

---

<sup>1</sup> In questi termini, P. BRACCIONI, *È possibile un'integrazione tra normativa fiscale e regolamentazione finanziaria? Due ipotesi in tema di antiriciclaggio e di trasparenza dei prodotti finanziari*, in *Bancaria*, n. 9/2023, p. 1.

<sup>2</sup> Per un approfondimento, si veda diffusamente F. AMATUCCI, *Il principio di non discriminazione fiscale*, Padova, 1998; G. BIZIOLI, *I principi di non discriminazione fiscale in ambito europeo e internazionale*, in *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Sacchetto (a cura di), Torino, 2016, pp. 99-116; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2003, pp. 356 ss.; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, 2005, pp. 75 ss.; C. SACCHETTO, *Il divieto di discriminazione contenuto nell'art. 95 CEE, l'evoluzione e l'interpretazione della Corte di Giustizia CE e l'applicazione nell'ordinamento italiano*, in *Dir. prat. trib.*, I, 1984, pp. 499 ss.; P. ADONNINO, *Non Discrimination Rules*

Europea ha avuto modo di riconoscere e giustificare la rilevanza di interessi nazionali derivanti da esigenze imperative di carattere generale, come ad esempio la conservazione della ripartizione dei poteri di imposizione tra gli Stati, la coerenza del regime fiscale nazionale, la tutela dell'efficacia e dell'effettività dei controlli e degli accertamenti tributari e, non da ultimo, la lotta contro l'elusione, l'evasione e le frodi fiscali.

Le decisioni della Corte di Giustizia, per lo più in riferimento al principio di non discriminazione, consentono di asserire come, al di là delle cause di giustificazione espressamente previste nei Trattati istitutivi, si passi da un *numerus clausus* di eccezioni ad un catalogo aperto e modificabile in base all'evoluzione del contesto politico ed economico. Si tratta, in particolare, delle cc.dd. *rules of reason*, attraverso le quali la Corte si apre ad accogliere qualunque tipo di esigenza, anche se non espressamente prevista nei Trattati.

Sebbene la Corte chiarisca come non sia sufficiente la sussistenza di “motivi imperativi di interesse generale” affinché un trattamento discriminatorio possa considerarsi “legittimo”, ma sia anche necessario che esso superi un vaglio di proporzionalità<sup>3</sup>, verificando che le ragioni sottese siano adeguate ed idonee al raggiungimento dell'obiettivo, senza eccedere quanto strettamente necessario al suo

---

*in International Taxation*, in *Cahiers de droit fiscal international*, IFA, vol. 78b, 1993, pp. 23 ss.; A. TIZZANO, *Sul divieto di discriminazione fiscale nella Cee*, in *Foro it.*, IV, 1996, pp. 318 ss.; C. MONACO, *I principi di non discriminazione, non restrizione e ragionevolezza nel diritto comunitario e nel diritto del commercio internazionale: struttura, contenuto e incidenza sui sistemi fiscali nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2006, pp. 451 ss.; A. CORDEWENER, *The Prohibitions of Discrimination and Restriction within the Framework of the Fully Integrated Internal Market*, Vanistendael (ed.), *EU Freedoms and Taxation*, Amsterdam, 2006, p. 26 ss.; M. LENHNER, *Tax consequences resulting from the application of non-restriction principle in areas other than taxation: distinction between discriminatory and non-discriminatory restrictions*, in Vanistendael (ed.), *EU Freedoms and Taxation*, op. cit., pp. 47 ss.

<sup>3</sup> Tradizionalmente, la Corte era solita procedere ad una verifica “quadripartita”, ovvero volta a valutare: che la misura interna non avesse carattere discriminatorio, esaminando le esigenze imperative eccepite dallo Stato membro, l'adeguatezza delle stesse rispetto allo scopo perseguito, e, da ultimo, la natura proporzionale della misura stessa. Tale regola di giudizio viene definita in dottrina come “*Gerhard rule*”, considerando la sentenza Corte di Giustizia UE, 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard Reinhard*, par. 37, in cui la Corte sottolinea che «*Dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia risulta tuttavia evidente che i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo*». Per tale “quadripartizione” della *rule of reason*, si veda, oltre alla sentenza del 30 novembre 1995, relativa alla causa C-55/94, *Reinhard Gebhard c. Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Milano*, anche la precedente sentenza del 31 marzo 1993, relativa alla causa C-19/92, *Kraus*, par. 32. Un'articolazione più complessa – articolata in otto *steps* – è, invece, proposta da B.J.M. TERRA – P.J. WATTEL, *European Tax Law*, Kluwer Law International, 2012, pp. 41 ss. Tuttavia, più di recente, la tendenza che sembra aver preso il sopravvento è quella che si basa su un giudizio “ridotto” che, una volta riscontrata la violazione, si limita a verificare la sola proporzionalità della causa di giustificazione invocata dallo Stato membro. Più nello specifico, per verificare se una misura nazionale risponde o meno ad esigenze imperative, la Corte di Giustizia sottopone la misura al c.d. *test* di proporzionalità. Tale *test*, scandito in tre fasi, implica, in primo luogo, la verifica dell'efficacia della misura, intesa come idoneità dell'atto a perseguire il fine che esso si propone di raggiungere; in secondo luogo, si procede a verificare la necessità della misura, intesa come indispensabilità della medesima (per essere necessaria, la misura non deve essere sostituibile con misure alternative ugualmente idonee a raggiungere il fine e meno afflittive del libero scambio); in ultimo, la Corte esamina la proporzionalità in senso stretto della misura legislativa nazionale, soppesando i costi e i benefici derivanti dall'adozione dell'atto normativo ed accertando che non vi sia una sproporzione fra questi.

perseguimento e, soprattutto, comportando il minor sacrificio possibile per l'ordinamento eurounitario, l'elaborazione stessa delle cause di giustificazione in materia tributaria – tra cui è possibile menzionare sia finalità di tipo economico, quali la coerenza, la simmetria, la coesione e l'integrità del sistema fiscale nazionale<sup>4</sup>; sia finalità di tipo economico- giuridiche, quali la prevenzione ed il contrasto di frodi o di elusioni fiscali<sup>5</sup>; nonché l'efficacia e l'effettività dei controlli fiscali e degli accertamenti tributari- implica una serie di conseguenze.

Se, infatti, viene riconosciuta ai singoli Stati membri la possibilità di individuare forme di reciproca integrazione tra normativa tributaria e regolamentazione finanziaria, ciò, potenzialmente, potrebbe tradursi nella previsione di normative nazionali lesive delle libertà fondamentali e del principio di non discriminazione.

Se poi, la Corte dovesse riconoscere il fondamento di tali differenze normative nell'esistenza di una c.d. *rule of reason*, il vero problema su cui intervenire è la necessità di una maggiore integrazione della normativa unionale.

La tendenza che emerge dalla giurisprudenza più recente della Corte di Giustizia dell'Unione Europea è che essa tende sempre di più a tutelare l'integrità fiscale degli Stati membri e, soprattutto la coerenza, la simmetria, la coesione e l'integrità del sistema fiscale nazionale, avallando anche misure nazionali derogatorie dei principi fondamentali unionali. Soprattutto in tema di libertà fondamentali, la loro protezione non può spingersi fino ad alterare la funzione della fiscalità, arrivando a pregiudicare, in qualche modo, la sopravvivenza stessa dell'ordinamento. Le libertà fondamentali devono, dunque, retrocedere laddove la misura fiscale nazionale di cui si discute sia funzionale a preservare la coerenza del sistema fiscale interno; contenere l'evasione e l'elusione fiscale o garantire l'effettività dei controlli e degli accertamenti tributari. La ragione di tale retrocessione risiede, dunque, nel dato che l'eventuale superamento di tali limiti comprometterebbe il funzionamento stesso del sistema fiscale<sup>6</sup>.

In altri termini, la Corte di Giustizia è consapevole che l'esito di ogni suo giudizio in materia fiscale è contraddistinto da un bilanciamento di valori tra interesse fiscale

---

<sup>4</sup> Cfr. CGUE, sentenza del 7 settembre 2004, C-319/02, *Manninen*; CGUE, sentenza del 13 dicembre 2005, C-446/03, *Marks & Spencer*; CGUE, sentenza del 7 settembre 2006, C-470/04, N; CGUE, sentenza del 29 marzo 2007, C-347/04, *Rewe Zentralfinanz*; CGUE, sentenza del 18 luglio 2007, C-231/05, *OY AA*. Sul punto, come sottolinea A. MONDINI, *Coerenza fiscale e principio di proporzionalità: crisi del sistema o dell'armonizzazione?*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2007, p. 2, sovente gli avvocati generali, accanto alla coerenza fiscale, propongono nelle loro conclusioni un'ulteriore causa di giustificazione, il principio di *territorialità dell'imposizione* o di *equilibrata ripartizione del potere impositivo* tra gli Stati. Tuttavia, l'A. ritiene che si tratti soltanto di una diversa vestizione delle stesse argomentazioni e delle stesse esigenze già fatte valere sotto il nome della coerenza fiscale.

<sup>5</sup> C. Giust. CE, sentenza del 16.7.1998, causa C-264/96, *Imperial Chemical Industries*; C. Giust. CE, sentenza del 21.9.1999, causa C-307/97 *Saint Gobain*; C. Giust. CE, sentenza del 6.6.2000, causa C-35/98 *Verkooijen*; C. Giust. CE, sentenza del 8.3.2001, cause riunite C-397/98 e C-410/98, *Metallgesellschaft*; CGUE, sentenza 12.9.2006, causa C-196/2004 *Cadbury Schweppes*.

<sup>6</sup> Sul punto, P. BORIA, *Diritto Tributario Europeo*, Milano, 2010.

nazionale e integrazione economica comunitaria, con una propensione per il primo ogniqualvolta siano in discussione gli assetti strutturali dell'ordinamento domestico.

L'elaborazione delle *rules of reason* ad opera dei giudici comunitari, quale criterio generale di giustificazione per quelle misure nazionali che pongono delle restrizioni alla circolazione intracomunitaria, a partire dalla famosa pronuncia resa nel caso *Cassis de Dijon*, in cui la Corte affermò che “*gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori*”<sup>7</sup>, ha comportato una sorta di doppio regime, che vede, da un lato, un numero tassativo di eccezioni idonee a giustificare una misura discriminante e, dall'altro, un numero indefinito di eccezioni potenzialmente invocabili per giustificare una misura restrittiva. Naturalmente, è la stessa Corte a declinare le regole di ragionevolezza in una pluralità di condizioni e limiti che valgono a circoscriverne la portata applicativa. Primo tra tutti, il limite della proporzionalità<sup>8</sup>.

### 3. Brevi osservazioni conclusive

In conclusione, riconosciuta la possibilità per gli Stati membri di individuare forme di reciproca integrazione tra normativa tributaria e regolamentazione finanziaria, il rischio che potrebbe paventarsi -soprattutto tenendo conto, da un lato, della giurisprudenza UE che attribuisce sempre più rilevanza alla coerenza del sistema nazionale e, dall'altro, dell'assenza, al riguardo, di una compiuta integrazione a livello europeo- è che potrebbe esserci una eccessiva frammentazione, compartimentalizzazione e differenziazione all'interno del mercato unico europeo.

A titolo esemplificativo, basti pensare all'antiriciclaggio.

Al riguardo, nonostante i notevoli sforzi profusi, a livello unionale e nazionale, in tema di antiriciclaggio restano diverse lacune che, in assenza del coordinamento normativa auspicato, risultano difficilmente colmabili.

Partendo dal presupposto che l'UE ha adottato la sua prima direttiva antiriciclaggio nel 1991 per contrastare le minacce per il mercato interno derivanti dal riciclaggio e, successivamente, per prevenire il finanziamento del terrorismo, è opportuno

---

<sup>7</sup> Così la sentenza del 20 febbraio 1979, relativa alla causa C-120/78, *Rewe Zentral* (più nota come *Cassis de Dijon*), par. 8.

<sup>8</sup> Per una trattazione sistematica del tema, si veda M.V. SERRANÒ, *Il rispetto del principio di proporzionalità e le garanzie del contribuente*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2014, p. 875, la quale afferma che “*la genesi di tale principio è da attribuirsi al diritto tedesco che individuava tre requisiti (livelli o gradini) della proporzionalità: idoneità (Geeignetheit), necessità (Erforderlichkeit) e proporzionalità (Verhältnismäßigkeit). Idoneità del mezzo rispetto all'obiettivo perseguito, necessità che la misura adottata sia conforme, appunto, a controllo di proporzionalità e, pertanto, non esista un altro mezzo efficace nella medesima misura (insostituibilità del mezzo)*”.

sottolineare che gli effetti della direttiva antiriciclaggio dipendono dall'attuazione a livello nazionale. La scelta stessa della direttiva risulta problematica, necessitando di attuazione da parte dei singoli Stati. Al riguardo, per altro, la stessa Corte di Giustizia raccomanda alla Commissione di privilegiare il ricorso ai regolamenti anziché alle direttive, ove possibile.

A ciò si aggiunga che la conflittualità tra politiche fiscali nazionali in competizione tra di loro (manifestatasi anche a livello unionale) ha sovente indotto i singoli Stati, a bassa intensità fiscale, a sviluppare strumenti di aggiustamento macroeconomico sostitutivi rispetto ai meccanismi di politica monetaria, che si sostanziano in pratiche concorrenziali fiscali sleali volte ad attirare capitali e *assets* con la conseguente erosione della base imponibile in danno di altri Paesi.

In definitiva, per evitare i rischi paventati – in termini di frammentazione e differenziazione all'interno del mercato unico nonché di tutela eccessiva dei particolarismi nazionali - probabilmente, la via perseguibile potrebbe essere quella di una maggiore e più compiuta integrazione a livello europeo.