



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.4.2009
COM(2009) 201 definitivo

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

Promozione della buona governance in materia fiscale

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

Promozione della buona *governance* in materia fiscale

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	Elementi di buona <i>governance</i> in materia fiscale	5
2.1.	Cooperazione in materia fiscale esistente nell'UE.....	5
2.2.	Dibattito internazionale in tema di cooperazione fiscale	6
3.	La politica internazionale dell'ue in materia di buona <i>governance</i> fiscale.....	7
3.1.	Impegni assunti a livello UE	7
3.2.	Azioni in corso	8
4.	Come rafforzare il principio di buona <i>governance</i> in materia fiscale nell'UE e a livello internazionale	10
5.	Conclusione.....	14

1. INTRODUZIONE

L'attuale crisi economica e finanziaria sottopone i bilanci ed i sistemi fiscali nazionali a pressioni sempre maggiori e la necessità di una cooperazione internazionale in ambito fiscale nonché di norme comuni (vale a dire “di buona *governance* in materia fiscale”) sono diventati temi costanti nei dibattiti internazionali.

La globalizzazione, ossia la crescente integrazione economica dei mercati guidata dal rapido mutamento tecnologico e dalla liberalizzazione politica, genera grandi opportunità nel mondo. Molti paesi ricavano enormi utili da tale fenomeno. Le stime indicano che per l'UE essi rappresentano almeno un quinto dell'incremento di reddito dell'Europa dalla Seconda guerra mondiale in poi¹. Tuttavia la globalizzazione genera anche svantaggi sotto il profilo sociale ed economico. I paesi possono, ad esempio, diventare più vulnerabili nei confronti dei disordini di tipo economico, come si constata già attualmente, nonché dell'evasione ed dell'elusione fiscale. In un mondo dove il denaro circola liberamente, i “paradisi fiscali” e i centri finanziari internazionali non soggetti ad una regolamentazione adeguata, che rifiutano di accettare i principi di trasparenza e di scambio delle informazioni possono agevolare o perfino incoraggiare la frode e l'evasione fiscale, insidiando la sovranità fiscale di altri paesi e compromettendone i redditi. Secondo una stima della fine del 2008, l'OCSE riteneva che i paradisi fiscali di tutto il mondo avessero attratto tra 5 000 e 7 000 miliardi di dollari di attivi², sebbene il livello di segretezza che protegge tali conti renda difficile valutare esattamente quali siano gli importi depositati in ogni singola giurisdizione. Poiché i bilanci nazionali e, di conseguenza, le politiche sociali e altre politiche sono già fortemente sotto pressione, si tratta di un problema estremamente grave.

Rifiutare la globalizzazione e chiudere i mercati a causa di tali effetti negativi sarebbe controproducente. Dal punto di vista dell'UE, una possibile opzione sarebbe quindi quella di gestire meglio tali effetti stipulando accordi con paesi terzi, nell'ambito geografico più vasto possibile, riguardanti le norme comuni e la cooperazione e includendovi le questioni fiscali. I sistemi fiscali, se equi ed efficienti, non solo svolgono un ruolo essenziale nel garantire parità di condizioni per le relazioni economiche, il commercio e gli investimenti, ma forniscono anche la base finanziaria per tutta la spesa pubblica. Questo si traduce nella buona *governance* in materia fiscale, che non solo costituisce uno strumento essenziale per combattere la frode e l'evasione fiscale transfrontaliere, ma può anche rafforzare la lotta contro il riciclaggio di denaro, la corruzione ed il finanziamento del terrorismo. Esiste, palesemente, un consenso globale crescente sulla necessità di una risposta coordinata a tale problema, che consisterebbe in iniziative complementari nell'ambito della regolamentazione finanziaria e della fiscalità.

I paesi del G20, nel loro piano d'azione del novembre 2008, hanno deciso di adoperarsi al fine di applicare a livello internazionale le norme di trasparenza in materia finanziaria e di cooperazione amministrativa in ambito fiscale. I ministri delle finanze dell'UE, nel documento presentato alla riunione del Consiglio europeo del dicembre 2008³, hanno esortato

¹ “Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU”, DG-ECFIN Economic Paper, No. 254 (Brussels: European Commission, 2006) [Globalizzazione: tendenze, tematiche e macroimplicazioni per l'UE, documento economico DG-ECFIN, n. 254 (Bruxelles: Commissione europea, 2006)].

² Osservazioni di Angel Gurría, segretario generale dell'OCSE, alla conferenza sulla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale internazionali, Parigi, Francia, 21 ottobre 2008.

³ Documento del Consiglio n. 16095/1/08 REV 1.

a proseguire la lotta contro i rischi della finanza illecita, dovuti alla mancata cooperazione di talune giurisdizioni, e contro i paradisi fiscali. Nel loro intervento alla riunione ministeriale e dei governatori del G20 il 14 marzo 2009, i ministri delle finanze dell'UE hanno sottolineato la necessità di “proteggere il sistema finanziario da piazze finanziarie non trasparenti, non cooperative e scarsamente regolamentate, inclusi i centri offshore”, hanno sollecitato un “armamentario di sanzioni” ed hanno evidenziato il bisogno di rafforzare le azioni volte a conseguire la buona *governance* internazionale in materia fiscale (trasparenza, scambio di informazioni e leale concorrenza fiscale). Il Consiglio europeo del 19 e 20 marzo ha confermato tale linea politica. Al vertice dei capi del G20 a Londra (2 aprile 2009), i capi di Stato e di Governo si sono detti d'accordo per prendere provvedimenti contro le piazze non cooperative, ivi compresi i paradisi fiscali, si sono dichiarati pronti a predisporre sanzioni intese a proteggere le finanze pubbliche ed i sistemi finanziari, aggiungendo che “l'era del segreto bancario è conclusa”. Nella preparazione della riunione del G20, molti paesi hanno reagito dicendosi disposti d'ora in avanti ad applicare le norme internazionali di trasparenza e scambio di informazioni⁴.

La presente comunicazione mira ad individuare lo specifico contributo dell'UE alla buona *governance* in materia di tassazione diretta. Esamina gli elementi seguenti:

- le possibili modalità per migliorare la buona *governance* nell'UE
- gli strumenti specifici di cui possono disporre la Comunità europea e gli Stati membri al fine di promuovere la buona *governance* internazionale, e
- la portata di un'azione più coordinata degli Stati membri dell'UE, al fine di sostenere, ottimizzare e completare le iniziative internazionali adottate in altre sedi, quali l'OCSE e l'ONU.

2. ELEMENTI DI BUONA GOVERNANCE IN MATERIA FISCALE

2.1. Cooperazione in materia fiscale esistente nell'UE

I ministri delle finanze dell'UE, riuniti al Consiglio (ECOFIN) il 14 maggio 2008, hanno definito la buona *governance* in materia fiscale come l'insieme dei principi di trasparenza, scambio di informazioni e leale concorrenza fiscale.

Nel mercato interno vigono norme comuni, comprese quelle in materia di diritto societario e in materia fiscale⁵, intese a consentire alle società e agli individui di trarre il massimo vantaggio dall'apertura delle frontiere. Tali norme hanno effetti positivi, in particolare nel ridurre i costi connessi al rispetto della legislazione e nell'incentivare gli investimenti transfrontalieri. Nondimeno, la crescente integrazione delle economie nel mercato interno crea anche nuove sfide. Le frontiere aperte possono, ad esempio, tradursi in pressioni sui sistemi fiscali e rendere più difficile il raggiungimento del livello di gettito adeguato per finanziare la spesa pubblica.

Gli Stati membri, a norma del diritto comunitario, sono ampiamente liberi di istituire sistemi di tassazione diretta nel modo che meglio si confà ai loro obiettivi e obblighi politici

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm

nazionali. Tuttavia, nel decennio scorso hanno raggiunto un'intesa su vari modi per affrontare l'erosione delle basi imponibili e le distorsioni nella distribuzione degli investimenti. Così facendo hanno riconosciuto che le singole disposizioni nazionali e bilaterali possono affrontare soltanto in parte le difficoltà dovute all'erosione del gettito e che la cooperazione estesa a tutta l'UE è fondamentale. Gli Stati membri hanno concordato diverse misure volte a promuovere una migliore *governance* in materia fiscale nell'UE negli ambiti seguenti:

- *Cooperazione amministrativa, comprendente lo scambio di informazioni* - La direttiva assistenza reciproca⁶ prevede lo scambio di informazioni tra le amministrazioni fiscali nel settore delle imposte dirette. La direttiva in materia di recupero di crediti fiscali⁷ istituisce un regime per cui uno Stato membro può chiedere l'assistenza di un altro Stato membro per il recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi e imposte. La direttiva in materia di tassazione dei redditi da risparmio⁸ consente alle amministrazioni fiscali di scambiarsi informazioni automaticamente, sebbene si applichi soltanto al reddito da risparmio individuale sotto forma di interessi e tre Stati membri siano stati autorizzati ad applicare temporaneamente una ritenuta alla fonte.
- *Concorrenza fiscale dannosa* - Gli strumenti giuridici in materia di cooperazione amministrativa sono completati da un accordo politico tra Stati membri inteso ad affrontare la concorrenza fiscale dannosa nell'ambito della tassazione delle imprese tramite un processo di revisione *inter pares*. Il "Codice di condotta per la tassazione delle imprese"⁹ definisce dannose le misure fiscali (ivi comprese le prassi amministrative) che hanno o possono avere una sensibile incidenza sull'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio dell'UE e che prevedono un livello d'imposizione nettamente inferiore a quelli generalmente applicati nello Stato membro interessato. Nell'ambito di tale codice, che si applica sia agli Stati membri che ai loro territori dipendenti ed associati, sono state valutate oltre 400 misure di tassazione delle imprese e oltre 100 di esse, ritenute dannose, sono state eliminate o modificate.
- *Aiuti di Stato* - Inoltre, la politica dell'UE in materia di aiuti di Stato applicata a tali aiuti in materia fiscale¹⁰ ha contribuito ad eliminare le distorsioni di concorrenza derivanti da regimi specifici di tassazione delle imprese introdotti dai singoli Stati membri.
- *Trasparenza* - Tali iniziative fiscali sono completate dall'esistenza di legislazioni e regole societarie che garantiscono la trasparenza finanziaria e aziendale.

2.2. Dibattito internazionale in tema di cooperazione fiscale

Il lavoro svolto dall'UE per il miglioramento della cooperazione fiscale rispecchia molti dei principi fondamentali che da parecchi anni ispirano l'attività dell'OCSE contro la concorrenza fiscale dannosa. L'OCSE opera su un duplice piano:

⁶ Direttiva 77/799/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1977, modificata dalla direttiva 2004/56/CE del 21 aprile 2004.

⁷ Direttiva 2008/55/CE del Consiglio del 26 maggio 2008.

⁸ Direttiva 2003/48/CE del Consiglio del 3 giugno 2003.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct

¹⁰ i) Comunicazione della Commissione 98/C 384/03, Gazzetta ufficiale C 384 del 10/12/1998, pag. 3; ii) "Relazione sull'attuazione della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese", C (2004) 434, del 9/2/2004.

- mira a reperire e a smantellare i regimi fiscali preferenziali dei suoi 30 Stati membri, avvalendosi di criteri simili (sebbene con portata più limitata) a quelli del codice di condotta dell'UE per la tassazione delle imprese;
- il suo lavoro è stato inoltre esteso a paesi non membri dell'OCSE, ivi compresi numerosi "paradisi fiscali"¹¹, e da 35 paesi si sono ottenuti impegni politici volti a stabilire una cooperazione leale con i membri dell'OCSE per quanto riguarda la trasparenza e lo scambio di informazioni in materia fiscale. In previsione che la riunione del G20 del 2 aprile 2009 elaborasse un elenco delle giurisdizioni non sufficientemente avanzate nell'attuazione delle norme fiscali internazionali, sviluppate dall'OCSE e ampiamente accettate, vari paesi si sono recentemente impegnati a rispettare tali norme, fra i quali Svizzera, Austria, Belgio, Lussemburgo, Hong Kong, Macao, Singapore, Cile, Andorra, Liechtenstein, e Monaco. Tali impegni sono fondamentali per aderire alle norme internazionali dell'OCSE, che prevedono lo scambio di informazioni su richiesta in tutte le materie fiscali, ai fini dell'amministrazione e dell'attuazione della normativa fiscale nazionale, indipendentemente dalle esigenze di interesse nazionale o dal segreto bancario ai fini fiscali nella giurisdizione in questione. Le norme dell'OCSE inoltre prevedono garanzie di sicurezza estese, volte a tutelare la riservatezza delle informazioni trasmesse. Subito dopo la riunione del G20, l'OCSE ha riferito in merito all'attuazione delle norme fiscali internazionalmente riconosciute da parte delle giurisdizioni esaminate dal Forum mondiale dell'OCSE.

La Commissione accoglie con favore gli importanti impegni assunti recentemente e resta in attesa che siano mantenuti. Proporrà un'azione coordinata da parte degli Stati membri per assicurare un follow-up adeguato ove ciò sia nell'interesse dell'UE. La "Dichiarazione sul finanziamento dello sviluppo"¹² della conferenza internazionale di follow-up dell'ONU sul finanziamento dello sviluppo che aveva lo scopo di verificare l'attuazione del consenso di Monterrey, evidenzia un forte impegno a favore di una riforma fiscale sollecitando nel contempo gli sforzi volti a incrementare il gettito d'imposta, tramite sistemi fiscali più moderni e un'esazione fiscale più efficiente, al fine di ampliare la base imponibile e combattere efficacemente l'evasione fiscale.

3. LA POLITICA INTERNAZIONALE DELL'UE IN MATERIA DI BUONA GOVERNANCE FISCALE

3.1. Impegni assunti a livello UE

La politica dell'UE in materia di buona *governance* fiscale si è evoluta nel corso degli anni in base a una serie di iniziative¹³ della Commissione, che hanno condotto all'adozione di

¹¹ Come definita nella relazione 1998 "La concorrenza fiscale dannosa, una questione globale emergente". L'OCSE enumera quattro fattori chiave per definire se una giurisdizione sia un paradiso fiscale: i) la giurisdizione impone una tassazione nulla o puramente nominale; ii) mancanza la trasparenza; iii) vi sono leggi o prassi amministrative che impediscono un efficace scambio di informazioni in materia fiscale con altri governi sui contribuenti che usufruiscono della tassazione nulla o puramente nominale; iv) non è richiesto che l'attività svolta nel paese abbia carattere sostanziale.

¹² Dichiarazione di Doha, 29 novembre - 2 dicembre 2008.

¹³ Comunicazioni sulla prevenzione e la lotta alle pratiche societarie e finanziarie scorrette (COM(2004) 611), sui paesi dei Caraibi (COM(2006) 86), sulle isole del Pacifico (COM(2006) 248), su Hong Kong e su Macao (COM(2006) 648), sulla *governance* e lo sviluppo (COM(2006) 421) e sulla competitività dell'UE (COM(2006) 567).

conclusioni sulla buona *governance* in materia fiscale da parte dei ministri delle Finanze dell'UE riuniti nel Consiglio (ECOFIN) il 14 maggio 2008. L'ECOFIN ha riconosciuto la necessità di promuovere, nell'ambito geografico più vasto possibile, i principi di buona *governance* in materia fiscale. Ha chiesto pertanto di aggiungere una norma relativa alla buona *governance* in materia fiscale negli accordi conclusi in merito dalla Comunità e dai suoi Stati membri con paesi terzi o gruppi di paesi terzi. L'obiettivo non è quello di mirare ai paradisi fiscali in quanto tali, ma di raggiungere un accordo con il maggior numero di paesi terzi possibile su principi comuni di cooperazione e di trasparenza.

Inoltre, l'ECOFIN, nella presentazione al Consiglio europeo del dicembre 2008¹⁴, ha impresso un ulteriore slancio a tale sforzo decidendo, in linea con il lavoro effettuato in varie sedi a livello internazionale, di continuare la lotta contro i rischi finanziari illeciti causati dalle giurisdizioni che rifiutano di collaborare, nonché la lotta contro i paradisi fiscali.

3.2. Azioni in corso

L'UE ha adottato una serie di misure in diversi ambiti volte a garantire che i paesi terzi aderiscano ai principi di buona *governance* in materia fiscale o ai principi correlati.

Tassazione del risparmio - misure uguali o equivalenti a quelle previste nella direttiva UE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sono applicate in taluni paesi terzi¹⁵ e nei territori dipendenti ed associati degli Stati membri, alcuni dei quali sono stati precedentemente indicati dall'OCSE come paradisi fiscali. La Commissione inoltre, sulla base di un mandato dell'ECOFIN, ha condotto colloqui esplorativi con Hong Kong, Macao e Singapore in merito all'applicazione di disposizioni equivalenti a quelle della direttiva in materia di tassazione del risparmio. Non si è finora giunti all'avvio di alcun negoziato formale.

Codice di condotta - nell'approvare il codice di condotta dell'UE per la tassazione delle imprese, gli Stati membri dell'UE si sono impegnati a garantire che i principi volti ad abolire la concorrenza fiscale dannosa siano rispettati anche nei territori dipendenti o associati degli Stati membri, nonché a promuovere tali principi fra i paesi terzi. Quest'ultimo aspetto rientra nel programma di lavoro 2009 - 2010 del gruppo "codice di condotta" dell'UE.

SEE e Svizzera - l'UE mantiene strette relazioni con i paesi dello Spazio economico europeo (SEE) (Islanda, Liechtenstein e Norvegia) e con la Svizzera. L'intera normativa dell'UE in materia di mercato interno si applica direttamente ai paesi del SEE, mentre norme equivalenti alle norme UE in materia di aiuti di Stato sono contenute nell'accordo SEE e il controllo della loro applicazione è affidato all'Autorità di vigilanza EFTA. Norme analoghe si applicano alla Svizzera in virtù dell'accordo di libero scambio UE-Svizzera del 1972. Tale normativa limita la portata degli effetti distorsivi dei regimi fiscali di quei paesi e, infatti, la Commissione ha recentemente messo in causa alcuni regimi svizzeri di tassazione delle imprese che concedono vantaggi da essa ritenuti equivalenti ad aiuti di Stato. Il Consiglio ECOFIN ha invitato il Liechtenstein ad approfondire la cooperazione con l'UE in materia di cooperazione amministrativa e giudiziaria in ambito fiscale e nella lotta antifrode, e sono in corso negoziati su un nuovo accordo antifrode UE-Liechtenstein, anche sull'aspetto dello scambio di informazioni per la tassazione diretta. L'impegno, recentemente assunto dal Liechtenstein, di

¹⁴ Documento del Consiglio n. 16095/1/08 REV 1.

¹⁵ Svizzera, Liechtenstein, San Marino, Monaco e Andorra.

aderire alle norme dell'OCSE in materia di trasparenza e di scambio di informazioni dovrebbe dare nuovo slancio a tali negoziati.

Politica europea di vicinato - vari piani d'azione conclusi con i paesi interessati da tale politica contengono riferimenti generali alla cooperazione in materia fiscale. Molti inoltre contengono riferimenti specifici ai principi di trasparenza, scambio di informazioni ed al codice di condotta per la tassazione delle imprese. I piani d'azione sono strumenti di cooperazione economica e politica tra l'UE ed i paesi partner, che portano a una fase più avanzata gli impegni e gli obiettivi contenuti negli accordi di partenariato e di cooperazione.

Politica di allargamento - la politica di allargamento impone ai paesi candidati e ai paesi candidati potenziali a recepire progressivamente la legislazione UE nelle leggi nazionali, ivi compresa la normativa fiscale. Al momento dell'adesione all'UE, i paesi candidati devono applicare integralmente l'intero diritto comunitario; in tal senso, la buona *governance* è uno dei temi che la strategia dell'allargamento intende affrontare in una fase iniziale del processo di preadesione.

Attuazione delle conclusioni del Consiglio del maggio 2008 - la Commissione ha avviato negoziati con numerosi paesi terzi relativi a una disposizione sulla buona *governance* in materia fiscale, come concordato dal Consiglio ECOFIN nelle conclusioni del maggio 2008. Tale processo è appena iniziato e si attendono risultati nel prossimo futuro. La Commissione si rallegra della reazione positiva di alcuni paesi terzi. Tuttavia va anche esaminato il caso delle giurisdizioni che finora hanno rifiutato l'idea.

Politica di cooperazione allo sviluppo - la Commissione ha fornito un ulteriore sostegno ai paesi in via di sviluppo disposti ad impegnarsi a favore dei principi di buona *governance*, ivi comprese le materie fiscali. Il Fondo per la *governance* dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI, European Neighbourhood and Partnership Instrument), basato sugli articoli 2, paragrafo 1, e 7 del regolamento che istituisce lo strumento, concede finanziamenti, in aggiunta a quelli nazionali, ai paesi partner che si ritiene abbiano realizzato i maggiori progressi nell'attuare gli obiettivi di *governance* dell'agenda concordata per la riforma, come previsto nei piani d'azione dell'ENPI (che contengono sia gli impegni generali che quelli specifici relativi alle riforme della *governance*). Inoltre viene ora proposto un incentivo a titolo del 10° Fondo europeo di sviluppo (FES, per gli anni 2008 - 2013) tramite l'iniziativa sulla *governance*, con cui l'UE offre finanziamenti aggiuntivi per sostenere il dialogo e la riforma della *governance* anche in materia fiscale. I paesi ammissibili per l'aiuto allo sviluppo che, dopo una valutazione sotto il profilo della *governance*, assumono impegni specifici (piano d'azione per la *governance*), possono beneficiare di un finanziamento supplementare a seconda della qualità del loro impegno. Vari paesi dei Caraibi e del Pacifico si sono ora assunti tali impegni¹⁶, altri invece, fino ad oggi, hanno rifiutato o comunque non hanno ancora accettato l'offerta¹⁷. Numerosi paesi e territori d'oltremare di cui sono responsabili gli Stati membri si sono impegnati presso l'OCSE in materia di norme di trasparenza e di scambio di informazioni.¹⁸

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm.

¹⁷ Antigua e Barbuda, le Bahamas e la Liberia non si sono assunte impegni in materia fiscale a titolo del 10° Fondo europeo di sviluppo.

¹⁸ Cfr. nota 10.

4. COME RAFFORZARE IL PRINCIPIO DI BUONA GOVERNANCE IN MATERIA FISCALE NELL'UE E A LIVELLO INTERNAZIONALE

La promozione della buona governance in materia fiscale deve comportare sia una miglior governance fiscale nell'UE che azioni rivolte a paesi terzi. La buona governance in materia fiscale nell'UE rafforzerà gli sforzi degli Stati membri nella lotta contro la frode fiscale e ne risulteranno convalidate le ragioni per indurre altre giurisdizioni ad impegnarsi in una cooperazione amministrativa efficiente ed efficace con l'UE. In ogni caso, secondo la parità di trattamento, uno Stato membro dovrebbe offrire ad un altro Stato membro lo stesso livello di cooperazione che ha accettato di offrire ad un paese terzo.

La Commissione ritiene che a tal fine siano necessarie le azioni seguenti:

Iniziative interne in corso

La Commissione invita il Consiglio ad approvare quanto prima le sue proposte illustrate ai seguenti punti i), ii) e iii), e a dare la priorità adeguata all'azione proposta al punto iv).

- i) La Commissione ha presentato nel febbraio 2009¹⁹ una proposta per sostituire l'attuale direttiva in materia di assistenza reciproca. La proposta, oltre a creare nuovi strumenti pratici volti a rafforzare la cooperazione amministrativa (formulari, formati, canali per lo scambio di informazioni e organizzazione comuni), introduce due nuovi aspetti importanti che la Commissione considera indispensabili per rafforzare l'azione dell'UE contro la frode e l'evasione fiscale a livello internazionale. Innanzitutto introdurrebbe la clausola della nazione più favorita in base alla quale gli Stati membri sarebbero obbligati ad offrire ad un altro Stato membro lo stesso livello di cooperazione che hanno accettato di offrire a un paese terzo. In secondo luogo, ed è un aspetto molto importante, la proposta vieterebbe agli Stati membri di invocare il segreto bancario per non i residenti, come un motivo per rifiutare di fornire informazioni riguardanti un contribuente allo Stato membro di residenza.
- ii) Insieme alla proposta sull'assistenza reciproca, la Commissione ha anche presentato una proposta²⁰ volta a sostituire la direttiva esistente in materia di recupero di crediti fiscali. La proposta è intesa ad aumentare l'efficienza dell'assistenza al fine di rafforzare la capacità delle amministrazioni tributarie di recuperare le tasse non corrisposte e contribuire così alla lotta contro la frode fiscale.
- iii) La proposta della Commissione, presentata nel 2008 e volta a modificare la direttiva in materia di tassazione del risparmio²¹ intende ampliare la portata della direttiva a taluni pagamenti di interessi a residenti UE che sono corrisposti tramite strutture intermediarie esenti da tasse e stabilite in paesi terzi. La proposta formula inoltre altri suggerimenti volti a migliorare le disposizioni in materia di tassazione del risparmio. Adottando rapidamente tutte le modifiche si potrebbe garantire un sistema più efficace. La Commissione invita il Consiglio a raggiungere rapidamente un accordo politico relativo agli emendamenti da inserire nella direttiva. In tal modo si garantisce che i miglioramenti apportati all'applicazione delle misure in materia di

¹⁹ COM(2009) 29 del 2 febbraio 2009.

²⁰ COM(2009) 28 del 2 febbraio 2009.

²¹ COM(2008) 727 del 13 novembre 2008.

fiscalità del risparmio possano essere proposti quanto prima alle altre giurisdizioni che applicano le stesse misure o misure equivalenti.

- iv) Dovrebbe anche proseguire il lavoro sullo status quo e lo smantellamento (standstill and rollback) delle misure fiscali dannose per le imprese degli Stati membri dell'UE nell'ambito del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese.

Disposizioni a livello comunitario nei confronti dei paesi terzi

- v) **Il Consiglio dovrebbe assegnare alla questione della buona *governance* in materia fiscale la priorità politica adeguata.** Il negoziato sulle disposizioni di buona *governance* in materia fiscale con i paesi terzi nell'ambito degli accordi generali dovrebbe essere migliorato con la modalità seguente: un riferimento alla buona *governance* in materia fiscale dovrebbe essere introdotto quanto prima nel corso del negoziato, ad esempio nelle direttive negoziali impartite dal Consiglio alla Commissione, prestando tuttavia attenzione alla natura specifica dell'accordo.
- vi) Nei casi per cui si prevede che i dibattiti sui principi di buona *governance* saranno controversi, o laddove tali principi non sono compresi, il dialogo politico tra UE e paesi terzi dovrebbe affrontare l'argomento prima dei negoziati sulle materie commerciali in modo da agevolarli.
- vii) Il Consiglio dovrebbe garantire alla Commissione sufficiente flessibilità nei negoziati sulla formulazione di tali accordi, preservando però gli elementi e gli obiettivi sostanziali della buona *governance*, in modo da essere in grado di negoziare le soluzioni più idonee al caso specifico di ogni paese.
- viii) **Il contenuto di tali accordi dovrebbe, se del caso, contenere anche disposizioni simili a quelle applicabili nell'UE nell'ambito delle norme in materia di aiuti di Stato,** il che incrementerebbe la concorrenza leale tra gli Stati membri ed i paesi terzi in materia di tassazione delle imprese. Ad esempio dovrebbe consentire di affrontare le pratiche distorsive, dannose per i bilanci e per le imprese degli Stati membri dell'UE e non necessariamente contemplate nelle norme dell'OMC.
- ix) Si potrebbero considerare accordi specifici in materia fiscale che contengano, se del caso, norme sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni in materia fiscale a livello UE al fine di accelerare il mantenimento degli impegni assunti da taluni paesi in materia di aumento della trasparenza e scambio di informazioni.
- x) La direttiva in materia di tassazione del risparmio contiene una disposizione speciale per tre Stati membri volta ad applicare una ritenuta alla fonte ai titolari di conti stranieri residenti nell'UE, anziché consentire lo scambio di informazioni come fanno altri paesi. Il Liechtenstein, la Svizzera, Monaco, Andorra e San Marino hanno accordi in materia di tassazione del risparmio con l'UE che prevedono anch'essi una ritenuta alla fonte anziché lo scambio di informazioni. La direttiva prevede che tutti gli Stati membri dell'UE passino alla fine allo scambio di informazioni automatico nell'ambito di un accordo che dipende dall'adozione da parte dei paesi terzi citati delle norme 2002 dell'OCSE relative allo scambio di informazioni. È importante promuovere tale passo verso un uso più ampio dello scambio di informazioni da

parte dei paesi terzi per raggiungere l'obiettivo generale della direttiva. Gli impegni assunti di recente da parte di quattro paesi²², sui cinque citati, che intendono aderire alle norme OCSE relative alla trasparenza e allo scambio di informazioni indicano che è giunto il momento di valutare se il periodo transitorio non dovrebbe ora concludersi con il passaggio allo scambio automatico di informazioni da parte di tutti i paesi dell'UE.

Inoltre non vi sono dubbi sulla necessità di proseguire la discussione con altri paesi terzi, segnatamente Singapore, Hong Kong e Macao, alla luce del nuovo consenso in materia di trasparenza e di scambio di informazioni, allo scopo di esplorare con tali paesi le possibilità di attuazione di misure adeguate equivalenti a quelle contenute nella direttiva sulla tassazione del risparmio.

- xi) Per quanto riguarda il “codice di condotta per la tassazione delle imprese” la Commissione ritiene che il corrispondente gruppo del Consiglio potrebbe elaborare una politica coerente di azioni coordinate nei confronti dei paesi terzi che usano prassi di tassazione delle imprese dannose, ad esempio approvando un'impostazione comune per l'applicazione delle misure anti-abuso; tali elementi dovrebbero essere prioritari nel realizzare il programma di lavoro del gruppo approvato dai ministri delle Finanze dell'UE nel dicembre 2008.

Incentivi per la cooperazione allo sviluppo

- xii) **Andrebbe esaminata la coerenza tra il sostegno finanziario apportato dall'UE a certi paesi, la possibilità loro consentita di accedere ai mercati dell'UE ed il loro livello di cooperazione con i principi di buona *governance* in materia fiscale.**
- xiii) La Commissione ritiene che gli sforzi a livello dell'Unione volti a promuovere la buona *governance* in materia fiscale nei paesi terzi ammissibili all'aiuto allo sviluppo dovrebbero essere intensificati con le azioni seguenti:
- Monitorare, nell'ambito delle revisioni intermedie dei programmi di aiuto, la situazione della buona *governance*, in modo da essere in grado di adottare le misure opportune, ove pertinenti: più precisamente nell'ambito della 10ª revisione intermedia del FES; valutare l'esecuzione degli impegni di buona *governance* in materia fiscale assunti dai vari paesi; esaminare l'opportunità di stornare tali stanziamenti verso paesi che mantengono in modo soddisfacente i loro impegni; e, al contrario, vagliare la possibilità di annullare gli stanziamenti di fondi destinati ai paesi che non hanno mantenuto gli impegni.
 - Prestare l'assistenza tecnica necessaria per aiutare i paesi a mantenere gli impegni di buona *governance* in materia fiscale. Qualora un paese lo chieda, si potrebbe anche prestare assistenza tecnica per l'elaborazione di un sistema fiscale efficiente che consenta al paese di mobilitare meglio le risorse disponibili.
 - Proporre di inserire una disposizione specifica relativa alla buona *governance* in materia fiscale in sede di revisione dell'accordo di Cotonou.

²² San Marino ha aderito agli impegni dal 2000.

- xiv) La Commissione intende inoltre esaminare la possibilità di introdurre un criterio supplementare nella valutazione dell'ammissibilità allo stanziamento di fondi a titolo degli attuali strumenti esterni della Comunità, criterio connesso all'applicazione della buona *governance* in materia fiscale da parte dei paesi terzi. Inoltre, nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie, si potrebbe valutare l'opportunità di finanziamenti aggiuntivi per le giurisdizioni che accettano di collaborare, ad esempio ai fini dell'assistenza tecnica o dell'invio di esperti.
- xv) L'UE è uno dei principali donatori. La Commissione ritiene che la coerenza politica nei confronti dei paesi terzi sia essenziale ai fini dello sviluppo dei principi di buona *governance* in materia fiscale. Gli Stati membri dell'UE, nel quadro dei loro programmi di assistenza reciproca, devono, quindi, adottare misure analoghe a quelle suindicate. Il coordinamento dell'UE a livello dei paesi sarà potenziato allo scopo di assicurare la massima sinergia. L'UE invita gli altri donatori a migliorare anch'essi la coerenza delle loro politiche e in proposito si adopererà a favore di un'impostazione più coordinata tra i donatori.

Coordinamento internazionale della politica fiscale

- xvi) Andrebbe altresì esaminata la portata della coerenza tra i principi della buona *governance* in materia fiscale e le politiche fiscali proprie degli Stati membri, ivi compresi i trattati bilaterali in materia fiscale conclusi con i paesi terzi. È importante garantire che gli Stati membri, con i loro trattati bilaterali in materia fiscale, non aprano nuove possibilità all'evasione dei sistemi fiscali di altri Stati membri o alla violazione di direttive dell'UE. Nel contempo, l'esistenza di obblighi di buona *governance* negli accordi a livello comunitario con i paesi terzi doterebbe gli Stati membri di potere negoziale nei negoziati bilaterali con quei paesi.
- xvii) Gli Stati membri dovrebbero anche stabilire una strategia più uniforme verso i paesi terzi che sia connessa all'adesione da parte di tali paesi ai principi di buona *governance* in materia fiscale. Ad esempio, un paese terzo che applichi tali principi potrebbe essere tolto dalle "liste nere" nazionali degli Stati membri in modo da non essere sottoposto alle misure anti-abuso riguardanti le pratiche fiscali dannose. Viceversa le giurisdizioni che non attuino in modo soddisfacente aspetti fondamentali della buona *governance* in materia fiscale applicata dagli Stati membri della UE potrebbero essere sottoposte a contromisure coordinate. In effetti i capi di Stato del G20 hanno convenuto di costituire un armamentario di contromisure efficaci da esaminare ulteriormente²³. La Commissione ritiene che il contenuto e l'impiego eventuale di tale armamentario debba essere tema di dibattito fra gli Stati membri allo scopo di tener conto delle particolari norme e pratiche dell'UE.
- xviii) La Commissione ritiene che un miglior coordinamento fra le posizioni degli Stati membri dell'UE nei dibattiti all'OCSE, al G20 e all'ONU sulla buona *governance* internazionale in materia fiscale sia necessario per garantire un maggior impatto nei rapporti con i paesi che non collaborano.

²³ <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>

5. CONCLUSIONE

L'Unione europea ed i suoi Stati membri devono affrontare gravi sfide nell'opporci all'attuale crisi economica e finanziaria. La crisi ha acuito le preoccupazioni in merito alla sostenibilità dei sistemi fiscali di fronte alla globalizzazione. È ora generalmente ammesso che la promozione della buona *governance* in materia fiscale nell'ambito geografico più vasto possibile sia il modo più appropriato per affrontare tali preoccupazioni. Realizza un equilibrio fra la sovranità fiscale dei singoli paesi e la protezione legittima del gettito dell'imposta.

Di conseguenza, l'UE ed i suoi partner hanno attualmente un forte interesse comune a promuovere la cooperazione in materia fiscale e norme comuni in un ambito geografico più vasto possibile. È giunto il momento per gli Stati membri e i paesi terzi di procedere insieme e di incoraggiare e promuovere il movimento appena iniziato a favore di una più ampia accettazione delle norme internazionali di cooperazione in materia fiscale.

La presente comunicazione invita a prendere in esame una serie di misure volte a promuovere la buona *governance* in materia fiscale, che comportano azioni sia all'interno dell'UE che al suo esterno e tanto a livello dell'Unione che a quello dei singoli Stati membri. La Commissione è convinta che:

- se si incrementa all'interno la buona *governance* in materia fiscale, gli Stati membri dell'UE ne trarranno vantaggio e le ragioni per indurre altre giurisdizioni ad impegnarsi in una cooperazione amministrativa efficiente ed efficace con l'UE risulteranno rafforzate. Gli Stati membri dovrebbero quindi adottare quanto prima le proposte della Commissione di direttive in materia di cooperazione amministrativa, assistenza reciproca per il recupero dei crediti fiscali e tassazione del risparmio e proseguire, attribuendogli una priorità adeguata, il lavoro volto ad eliminare i regimi di tassazione dannosi;
- politiche più coerenti e meglio coordinate a livello UE contribuirebbero alla promozione della buona *governance* in materia fiscale nell'ambito geografico più vasto possibile: l'obiettivo resta quello di garantire che l'approfondimento delle relazioni economiche tra l'UE e i paesi partner sia accompagnato da un'intesa sui principi di buona *governance* in materia fiscale seguiti, se del caso, da accordi di cooperazione in materia fiscale. L'UE dovrebbe anche perseguire, in relazione alla coerenza delle politiche, un'impostazione più coordinata fra i donatori a livello mondiale.
- nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, vi è tuttavia la necessità di assicurare maggior coerenza tra le singole posizioni degli Stati membri nell'ambito fiscale internazionale ed i principi di buona *governance* concordati, ad esempio, nei trattati fiscali bilaterali con i paesi terzi e nelle sedi internazionali. Tale obiettivo richiede un maggior grado di coordinamento a livello UE, tale da garantire che il movimento a favore di una cooperazione fiscale più aperta e costruttiva continui su scala mondiale.

La Commissione intende proseguire un dialogo costruttivo con tutte le parti interessate per quanto attiene ai principi e all'attuazione pratica delle misure indicate nella presente comunicazione. Riesaminerà la situazione e presenterà una relazione in materia nel 2010.

La Commissione ritiene che lo slancio suscitato dai capi del G20 e inteso a far progredire la cooperazione internazionale in materia fiscale debba essere mantenuto e si dichiara pronta ad assistere gli Stati membri nel portare avanti l'attuazione delle norme pertinenti nel contesto della politica di buona *governance* in materia fiscale.

La Commissione invita il Consiglio ad adottare gli orientamenti politici qui illustrati e intraprendere le azioni necessarie volte a garantire la loro rapida attuazione.