

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1139

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCALERA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 FEBBRAIO 2002

—————

Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta
sui cosiddetti «paradisi fiscali»

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si intende promuovere l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui cosiddetti «paradisi fiscali».

Il processo di globalizzazione delle economie nazionali, con il conseguente sviluppo dei rapporti commerciali, ha determinato una crescita esponenziale della movimentazione transnazionale dei capitali.

La concorrenza fiscale costituisce oggi uno degli strumenti più efficaci di politica economica; permette infatti di accrescere la competitività delle imprese nazionali, attraendo nuovi investimenti mediante la riduzione del carico fiscale.

Sussiste, però, il rischio di creare una concorrenza fiscale «dannosa» per l'economia internazionale, in quanto finalizzata esclusivamente ad attrarre capitali esteri. Questo è infatti l'obiettivo principale che si prefiggono i cosiddetti «paradisi fiscali» (*tax heavens*) o centri *offshore* che, con l'intento di attrarre investimenti stranieri ovvero disincentivare l'esodo degli investimenti all'estero, hanno introdotto nei propri ordinamenti disposizioni fiscali di natura fortemente agevolativa.

I «paradisi fiscali», tramite le loro strutture economiche, giuridiche e fiscali, rappresentano il luogo ideale per scontare una bassa o nulla tassazione sulle proprie attività.

Per questa ragione, già da diversi anni, i Paesi maggiormente industrializzati, dove generalmente vige un regime di tassazione più elevato, hanno concordato di porre in essere alcuni correttivi in modo da limitare il ricorso ai «paradisi fiscali».

Sin dal 1992 le principali organizzazioni internazionali (l'OCSE, l'Unione europea, le Nazioni Unite ed il G7) hanno raggiunto, anche se sulla base di presupposti parzial-

mente differenti, un generale accordo attorno alle strategie necessarie per contrastare l'evasione fiscale internazionale, la competizione fiscale dannosa nonché il riciclaggio del denaro sporco.

In ambito europeo, nel corso del 1992 la Commissione europea aveva redatto il *Rapporto Ruding* in materia di tassazione delle società negli Stati membri, i cui principi sono stati successivamente trasfusi in larga parte nel Rapporto OCSE e nel *Codice di condotta* elaborato dalla Commissione delle Comunità europee.

Nel 1996 l'Unione europea ed il G7, in occasione dell'approvazione del rapporto in materia di «tassazione nell'Unione europea», hanno costituito un gruppo «per la politica fiscale» - composto dai rappresentanti dei Ministri delle finanze di ciascuno Stato membro - incaricato di valutare i regimi tributari degli Stati membri al fine di individuare le misure di natura fiscale potenzialmente dannose e in grado di produrre effetti distorsivi nonché suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento del mercato unico.

Il processo per contrastare i fenomeni di concorrenza fiscale dannosa ha portato, a livello comunitario, all'adozione del *Codice di condotta* predisposto allo scopo di «ridurre le distorsioni che ancora sussistono all'interno del mercato unico, prevenire consistenti perdite di gettito tributario e conferire alle strutture tributarie un indirizzo più favorevole all'occupazione» (il *Codice di condotta* è contenuto nell'allegato 1 alle «conclusioni del Consiglio ECOFIN del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale»). A questo scopo gli Stati membri si sono impegnati a riconsiderare la propria normativa interna nonché la prassi amministrativa con l'intento di introdurre le modifiche normative necessarie per

eliminare le misure fiscali dannose entro il più breve termine possibile.

Il Fondo monetario internazionale è intervenuto su questi temi, proponendo di realizzare un organismo internazionale, al quale dovrebbero essere attribuiti poteri regolamentari per disciplinare l'imposizione a livello mondiale (vedi: V.Tanzi, *The impact of economic globalization on taxation*, in «*Bulletin for international fiscal documentation*», *International Bureau of Fiscal Documentation*, 1998). Anche le Nazioni Unite si sono occupate di questi temi, soprattutto con riferimento all'abuso a livello internazionale del segreto bancario nei cosiddetti *financial heavens* per favorire operazioni di riciclaggio del denaro sporco.

Nel 1998 il Consiglio dell'OCSE ha approvato il Rapporto *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, finalizzato ad individuare e contrastare la concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati con l'intento di intervenire su due fattispecie precise: i cosiddetti «paradisi fiscali» (*tax heavens*), ovvero quegli Stati che non appartengono all'OCSE e per i quali sono stati fissati i requisiti necessari per poterli qualificare, appunto, come «paradisi fiscali»; e le pratiche fiscali privilegiate dannose, che possono essere attivate anche da Paesi membri dell'OCSE. Il rapporto si conclude con una serie di raccomandazioni volte a contrastare questi fenomeni attraverso l'adozione di norme che abbiano valenza interna, ovvero ricorrendo ad accordi bilaterali, considerato che tali raccomandazioni non hanno valore vincolante per gli Stati membri.

Recentemente il legislatore italiano è intervenuto in questa materia attraverso una serie di disposizioni (cosiddette «*controlled foreign companies rules*») con il duplice scopo di uniformarsi alle raccomandazioni emanate in ambito internazionale dall'OCSE e di assecondare il disegno di armonizzazione fiscale e di lotta alla concorrenza fiscale dannosa promosso in sede di Unione europea.

La Commissione parlamentare di inchiesta di cui si propone l'istituzione ha tra i propri compiti quello di verificare l'attuazione delle normative vigenti in materia e di verificare lo stato di recepimento delle indicazioni espresse dalle principali organizzazioni internazionali.

La fase finale del passaggio alla moneta unica europea e i rischi di una accelerazione delle operazioni di riciclaggio attraverso i «paradisi fiscali» rendono urgente una ulteriore riflessione anche per individuare nuovi e più efficaci forme di contrasto.

«La sostituzione delle monete nazionali con banconote in euro imporrà l'adozione di specifiche cautele ai fini antiriciclaggio soprattutto nella fase finale del passaggio alla moneta unica periodo in cui potrebbero verificarsi dei rilevanti cambiamenti nella frequenza e nella entità delle operazioni con banconote. Infatti, l'introduzione della moneta unica pone alle centrali criminali europee il problema della sostituzione delle somme illecite attualmente possedute, per cui appare logico attendersi una accelerazione delle operazioni di riciclaggio entro l'anno 2001 e la connessa introduzione, sui mercati finanziari, di ingenti somme di denaro sporco, mediante l'immissione di capitali illeciti sui mercati mobiliari e immobiliari in genere, con conseguenti gravi squilibri al sistema finanziario dei paesi dell'Unione europea» (*Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della normativa per la lotta al riciclaggio dei capitali di provenienza illecita. Documento conclusivo*, Commissioni riunite Giustizia - Finanze, Camera dei deputati - XIII legislatura).

In occasione delle audizioni svoltesi la scorsa legislatura, per l'indagine sul riciclaggio dei capitali, sia il direttore dell'Ufficio italiano dei cambi che i rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana hanno evidenziato che tale situazione, se da un lato presenta forti elementi di rischio, dall'altro offre una notevole opportunità di controllo agli organi di vigilanza. Il capo della Polizia

di Stato, inoltre, ha evidenziato che l'euro si avvia a divenire un'importante moneta di riserva negli scambi internazionali, per cui è prevedibile che diventerà moneta di regolazione anche degli scambi illegali, ai fini del riciclaggio della liquidità originata da una serie di mercati anch'essi illegali.

Il sistema delle norme antiriciclaggio vigente in Italia è stato esaminato dagli osservatori specializzati del Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio (GAFI) costituito a seguito delle intese raggiunte dai sette Paesi più industrializzati nel vertice di Parigi del 1989, che ha redatto nel 1990 quaranta specifiche raccomandazioni, poi aggiornate nel 1996. Le valutazioni effettuate negli anni passati dal GAFI hanno rilevato, insieme ai progressi compiuti dal nostro Paese, anche alcuni aspetti critici, soprattutto relativamente all'inefficacia dei controlli, alla sostanziale indifferenza di molti operatori finanziari, alla mancanza di un centro propulsore adeguato delle iniziative antiriciclaggio,

in grado di assicurare una maggiore cooperazione tra il settore finanziario e quello investigativo-giudiziario.

La Commissione parlamentare d'inchiesta avrà pertanto tra le sue finalità quella di approfondire queste tematiche e di proporre le soluzioni legislative più efficaci.

I recenti drammatici attentati negli USA dell'11 settembre scorso impongono, infine, di intervenire, attraverso l'individuazione di nuovi strumenti, anche per reprimere quelle operazioni speculative messe in atto da gruppi del terrorismo internazionale.

Il 6 ottobre scorso i Ministri finanziari del G7 (di fatto allargato alla Russia) hanno ribadito l'impegno a intercettare i beni e a bloccare i conti dei terroristi, applicando le sanzioni di recente decise dall'ONU.

Nell'azione di contrasto al terrorismo un passaggio decisivo è costituito proprio dalla lotta contro i «paradisi fiscali», in modo da tagliare alla radice le fonti di finanziamento di tali gruppi o organizzazioni criminali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e funzioni della Commissione)

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sulle pratiche elusive attuate attraverso Stati e territori a fiscalità privilegiata, di seguito denominata «Commissione», con il compito di:

a) verificare l'attuazione delle normative vigenti in materia;

b) verificare lo stato di recepimento delle raccomandazioni e delle indicazioni espresse dalle principali organizzazioni internazionali in merito alla introduzione nel nostro ordinamento di disposizioni volte ad eliminare la concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati e, conseguentemente, eliminare il presupposto per la costituzione di regimi fiscali preferenziali, e promuovere le iniziative legislative ed amministrative necessarie;

c) individuare le connessioni tra le seguenti attività: evasione fiscale internazionale, competizione fiscale dannosa, riciclaggio dei capitali di provenienza illecita, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato;

d) rafforzare gli strumenti di prevenzione e di repressione, soprattutto in vista della fase finale del passaggio alla moneta unica europea e dei conseguenti rischi di una accelerazione delle operazioni di riciclaggio;

e) verificare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle operazioni speculative messe in atto anche da gruppi del terrorismo internazionale.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro due anni dalla data della sua istituzione e presenta al Parlamento la relazione finale entro i successivi due mesi. Per quanto concerne la previsione di cui alla lettera *d*) del comma 1, relativa alla fase finale del passaggio alla moneta unica europea, la Commissione può riferire alle Camere ogni volta che lo ritenga opportuno.

3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. La Commissione, nella prima seduta, elegge il presidente, due vicepresidenti e due segretari.

Art. 3.

(Testimonianze)

1. Per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

Art. 4.

(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonchè copie di

atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 5.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 6.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comi-

tati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.