



Bruxelles, 18.3.2015
COM(2015) 136 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sulla trasparenza fiscale per combattere l'evasione e l'elusione fiscali

INTRODUZIONE

La lotta contro l'evasione fiscale è essenziale per garantire maggiore equità ed efficienza economica nel mercato interno, in linea con le priorità politiche più importanti della Commissione¹. Strettamente associato a tale programma è il problema dell'elusione dell'imposta sulle società.

A differenza dell'evasione fiscale, che è illegale, l'elusione fiscale rientra di solito nei limiti della legalità. Molte forme di elusione fiscale vanno tuttavia contro lo spirito della legge, estendendo al massimo l'interpretazione di ciò che è "legale" per ridurre al minimo la contribuzione fiscale complessiva di una società. Utilizzando tecniche di pianificazione fiscale aggressiva, alcune società sfruttano le lacune giuridiche dei sistemi fiscali e i disallineamenti tra le norme nazionali per evitare di pagare la loro giusta quota di tasse. Inoltre i regimi fiscali di molti paesi consentono alle società di trasferire artificiosamente gli utili nelle loro giurisdizioni, con l'effetto di incoraggiare tale pianificazione fiscale aggressiva.

Queste attività compromettono un'equa ripartizione degli oneri tra i contribuenti, la concorrenza leale tra le imprese e condizioni di equità tra gli Stati membri nella riscossione delle imposte sugli utili che sono loro legittimamente dovute. La politica in materia fiscale è definita principalmente a livello nazionale. Tuttavia, al fine di garantire un'imposizione più equa e sostenere il principio dell'imposizione nel luogo in cui si esercita l'attività economica, la Commissione sta intensificando gli sforzi per aiutare gli Stati membri a contrastare l'evasione e l'elusione fiscali nel mercato interno.

Oltre ai necessari sforzi degli Stati membri intesi a semplificare e razionalizzare i sistemi fiscali, la trasparenza fiscale costituisce un elemento fondamentale per conseguire tali obiettivi. La pianificazione fiscale aggressiva, i regimi fiscali dannosi e la frode fiscale sfruttano un contesto di complessità e mancanza di collaborazione per prosperare. La lotta all'evasione e all'elusione fiscali richiede pertanto una maggiore apertura tra le autorità fiscali e una maggiore cooperazione tra i governi. È inoltre necessario responsabilizzare maggiormente le imprese affinché si impegnino a seguire pratiche fiscali eque e trasparenti.

L'UE ha costantemente mantenuto un ruolo guida in materia di buona governance fiscale e per molti anni ha promosso principi in questo settore che ora si stanno affermando a livello mondiale. Lo slancio senza precedenti che di recente ha contraddistinto la lotta all'evasione e all'elusione fiscali è stato alimentato in gran parte dalla domanda dell'opinione pubblica per una tassazione equa in momenti difficili. Questo nuovo sforzo volto ad assicurare che tutti paghino la loro parte sta ottenendo notevoli risultati a livello dell'Unione e internazionale. L'UE ha contribuito attivamente ai lavori dell'OCSE/G20 intesi a rivedere le norme in materia di trasparenza e a lottare contro le pratiche fiscali abusive a livello mondiale. Il progetto "BEPS"² riguardante l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili, il cui completamento è previsto per il 2015, dovrebbe portare a una riforma radicale del contesto fiscale globale, rendendolo molto più ostile in futuro agli evasori e ai responsabili della pianificazione fiscale aggressiva.

Nonostante i progressi realizzati, sono tuttavia necessarie ulteriori misure atte a consentire agli Stati membri di proteggere le loro basi imponibili e alle imprese di competere lealmente nel mercato interno, garantendo nel contempo la dovuta conformità con i diritti fondamentali, compreso il diritto alla protezione dei dati personali.

In questa prospettiva la presente comunicazione illustra il pacchetto sulla trasparenza fiscale incentrato sulle questioni più urgenti da affrontare in questo settore. Si tratta del primo passo nell'ambizioso programma della Commissione per il 2015 finalizzato a combattere l'evasione e l'elusione fiscali. Esso sarà seguito prima dell'estate da un piano d'azione dettagliato in materia di

¹ Un nuovo inizio per l'Europa: Orientamenti politici per la prossima Commissione europea (luglio 2014).

² *Base Erosion and Profit Shifting*.

imposta sulle società, che illustrerà le opinioni della Commissione su un'equa ed efficace tassazione delle imprese nell'UE e proporrà una serie di idee per raggiungere questo obiettivo, comprese le modalità per rafforzare il dibattito in sede di Consiglio e per rilanciare la proposta per una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB). Oltre a ridurre i costi e gli oneri amministrativi per le imprese nel mercato interno, la CCCTB potrebbe costituire uno strumento efficace per combattere l'elusione dell'imposta sulle società nell'UE.

MIGLIORARE LA TRASPARENZA FISCALE:

MOLTO È STATO FATTO, MOLTO RESTA DA FARE

Negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi verso una maggiore trasparenza e cooperazione tra le amministrazioni fiscali dell'UE.

Dal 1997 gli Stati membri si sono politicamente impegnati, nell'ambito del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, a rispettare i principi di leale concorrenza fiscale. Essi lavorano insieme nel Gruppo "Codice di condotta" al fine di esaminare i regimi fiscali e cercare di salvaguardare i principi della buona governance in materia fiscale nel mercato interno. Il codice, che ha l'approvazione politica degli Stati membri, pur non essendo giuridicamente vincolante ha permesso nel corso degli anni di eliminare una serie di pratiche fiscali dannose.

Nel 2012 la Commissione ha presentato un piano d'azione con oltre 30 misure intese a combattere la frode e l'evasione fiscali. Molte di queste erano specificamente incentrate sul rafforzamento della trasparenza fiscale e dello scambio di informazioni. Sono stati compiuti notevoli progressi nel portare avanti queste misure e un certo numero di iniziative chiave sono già state concluse.

La revisione della direttiva sulla cooperazione amministrativa, adottata dal Consiglio nel dicembre 2014³, ha rappresentato una tappa significativa. Essa garantisce che l'UE disponga di un solido quadro legislativo per lo scambio automatico di informazioni e pone fine al segreto bancario a fini fiscali in tutta l'Unione imponendo agli Stati membri di scambiare automaticamente un'ampia gamma di informazioni finanziarie, in linea con il nuovo standard globale OCSE/G20 per lo scambio automatico di informazioni tra giurisdizioni.

Anche l'adozione di mandati di negoziato per accordi fiscali rafforzati con la Svizzera, Andorra, Monaco, San Marino e il Liechtenstein ha segnato un progresso importante nel programma dell'UE sulla trasparenza fiscale. La Commissione sta attualmente portando a termine tali negoziati con i cinque paesi limitrofi e intende presentare una proposta per la loro firma entro l'estate del 2015. Gli accordi saranno molto più ambiziosi di quanto previsto in precedenza in quanto saranno allineati al nuovo standard globale e garantiranno uno scambio automatico di informazioni tra le parti di portata più ampia.

Altri risultati legati al piano d'azione del 2012 comprendono l'adozione della direttiva riveduta sulle società madri e figlie, intesa a evitare talune pratiche fiscali abusive da parte delle società, la creazione di una piattaforma per la buona governance fiscale e il lancio del forum sull'IVA per il dialogo tra imprese e autorità fiscali. Per facilitare la trasparenza fiscale sono state realizzate anche alcune iniziative concrete, quali l'elaborazione di formulari tipo per lo scambio di informazioni e di formati elettronici per lo scambio automatico di informazioni sui redditi non finanziari. Per quanto riguarda la tracciabilità dei flussi di denaro, le autorità fiscali e quelle doganali stanno cooperando per utilizzare in maniera più efficiente le informazioni sui movimenti di denaro contante.

Anche la quarta direttiva antiriciclaggio, il cui testo è stato appena concordato dai colegislatori, contribuisce all'obiettivo di una maggiore trasparenza dei flussi di capitali. L'introduzione di registri centrali di informazioni sui beneficiari effettivi, accessibili alle unità investigative finanziarie di tutta

³ Direttiva 2014/107/UE del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE.

Europa, anche se specificamente finalizzata a migliorare la lotta contro il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo, andrà indirettamente a beneficio della lotta contro l'evasione fiscale.

Proseguono i lavori su altre iniziative del piano d'azione destinate ad accrescere ulteriormente la trasparenza in ambito fiscale. Ad esempio, è attualmente all'esame la fattibilità della creazione di un codice di identificazione fiscale europeo (CIF) che potrebbe facilitare considerevolmente il lavoro delle amministrazioni fiscali per identificare i contribuenti ai fini dello scambio automatico di informazioni. La Commissione sta inoltre vagliando la possibilità di estendere alle imposte indirette la rete EUROFISC, uno strumento per lo scambio rapido di informazioni sulla frode dell'IVA. Gli Stati membri potrebbero così individuare le frodi ricorrenti e le tendenze nella pianificazione fiscale aggressiva e informarsi reciprocamente in tempi rapidi.

La Commissione riferirà inoltre sui progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuare la raccomandazione del 2012 sui paradisi fiscali, che stabilisce norme minime di buona governance in materia fiscale cui i partner internazionali dell'UE dovrebbero conformarsi. Sulla base di tale relazione la Commissione valuterà l'opportunità di ulteriori misure volte a garantire che l'Unione disponga di una politica coerente e uniforme in materia di trasparenza fiscale nei confronti dei paesi terzi.

VERSO UNA MAGGIORE TRASPARENZA FISCALE NELL'UNIONE E NEL RESTO DEL MONDO

Nonostante i progressi compiuti, permane la necessità di un'ulteriore azione a livello dell'UE, considerate la portata dell'elusione fiscale⁴, le rimanenti carenze in termini di trasparenza e cooperazione, la complessità dei sistemi fiscali e la sofisticazione delle pratiche di pianificazione fiscale aggressiva.

In particolare, le amministrazioni nazionali spesso non dispongono delle necessarie informazioni relative all'impatto dei regimi e delle pratiche fiscali di altri paesi sui propri sistemi fiscali. Le indagini preliminari svolte dalla Commissione, i lavori effettuati dal gruppo "Codice di condotta sulla tassazione delle imprese" e recenti rivelazioni pubbliche hanno evidenziato la necessità di introdurre una maggiore trasparenza nei sistemi di tassazione delle società applicati dagli Stati membri per garantire una concorrenza fiscale leale.

A tale riguardo richiedono debita considerazione i ruling fiscali. I ruling fiscali sono emanati principalmente per fornire certezza giuridica e in linea di principio non sono problematici. Tuttavia, quando sono utilizzati per offrire vantaggi fiscali selettivi o per trasferire artificialmente gli utili in luoghi in cui l'imposizione è bassa o inesistente, essi falsano la concorrenza ed erodono le basi imponibili degli Stati membri. La Commissione sta già conducendo indagini sugli aiuti di Stato in relazione ad alcuni ruling fiscali emanati da Stati membri e ha chiesto a tutti gli Stati membri di fornire informazioni sulle loro prassi in materia di ruling fiscali al fine di determinare se i vantaggi fiscali selettivi creano distorsioni della concorrenza nel mercato interno⁵.

Il rafforzamento dei requisiti di trasparenza entro i propri confini conferirà inoltre all'Unione una maggiore credibilità nel promuovere a livello mondiale un ambizioso programma incentrato sulla

⁴ Esistono molte diverse stime e relazioni sulla portata dell'elusione fiscale in generale, e in relazione ad alcune società in particolare, elaborate da amministrazioni fiscali, ONG, ambienti accademici e stampa. Non esiste una cifra che quantifichi in modo definitivo la portata dell'elusione dell'imposta sulle società, anche se, secondo il consenso generale, questa sembra essere ingente. Una delle stime più elevate indica l'importo di 860 miliardi di EUR l'anno per l'evasione fiscale e 150 miliardi di EUR l'anno per l'elusione fiscale. Il link allo studio è il seguente:

http://europeansforfinancialreform.org/en/system/files/3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf.

]

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2742_it.htm.

trasparenza. Il 2015 è l'anno in cui si prevede sarà completato il progetto BEPS dell'OCSE/G20 e l'UE dovrebbe continuare a svolgere un ruolo attivo in tale processo di riforma internazionale.

Con il presente pacchetto sulla trasparenza fiscale la Commissione definisce pertanto una serie di misure che possono essere adottate nel breve periodo per migliorare la trasparenza fiscale al fine di lottare contro l'evasione fiscale e l'elusione dell'imposta sulle società nell'UE, garantire il legame tra l'imposizione e il luogo dell'attività economica reale e promuovere norme comparabili a livello mondiale.

Tali misure sono illustrate di seguito.

1. *Stabilire una trasparenza rigorosa per i ruling fiscali*

I ruling fiscali che si traducono in un basso livello d'imposizione in uno Stato membro possono incoraggiare le imprese a trasferire artificialmente i loro utili in tale giurisdizione. Questo comportamento non solo può portare a una grave erosione della base imponibile di altri Stati membri, ma può incentivare ulteriormente la pianificazione fiscale aggressiva e l'elusione dell'imposta sulle società.

Attualmente lo scambio di informazioni tra autorità nazionali sui ruling fiscali è molto ridotto. Gli Stati membri le cui entrate risentono negativamente dei ruling fiscali emanati da altri non possono adottare le misure necessarie in risposta. In linea con lo sforzo comune inteso a contrastare l'elusione dell'imposta sulle società, vi è una pressante necessità di maggiore trasparenza e condivisione delle informazioni sui ruling fiscali transfrontalieri, compresi gli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento.

La Commissione presenta pertanto una proposta relativa allo scambio automatico di informazioni sui ruling fiscali transfrontalieri. Le autorità fiscali nazionali saranno tenute a condividere automaticamente con tutti gli altri Stati membri, con cadenza periodica, le informazioni di base sui ruling fiscali transfrontalieri emanati. Ove opportuno, gli Stati membri che ricevono tali informazioni potranno poi chiedere maggiori dettagli. La Commissione propone che questi nuovi obblighi siano integrati nel quadro legislativo vigente per lo scambio di informazioni tramite modifiche della direttiva sulla cooperazione amministrativa. Questo consentirà di dare rapida attuazione allo scambio automatico di informazioni sui ruling fiscali in quanto le procedure e i processi appositi sono già in vigore.

2. *Semplificare la legislazione sullo scambio automatico di informazioni*

L'accordo in merito alla revisione della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio, raggiunto nel marzo 2014, ha rappresentato un importante passo avanti in quanto ha esteso la portata delle informazioni che devono essere scambiate automaticamente dagli Stati membri sui redditi da risparmio. Tuttavia, l'obiettivo della direttiva dell'UE sulla tassazione dei redditi da risparmio è stato rapidamente superato da quello della direttiva riveduta sulla cooperazione amministrativa del dicembre 2014. Con questa direttiva tutti gli Stati membri si sono impegnati a scambiare automaticamente la globalità delle informazioni finanziarie a fini fiscali, in linea con il nuovo standard internazionale dell'OCSE.

Norme sostanziali e procedurali precedentemente contenute nella direttiva dell'UE sulla tassazione dei redditi da risparmio sono ora contemplate nella direttiva sulla cooperazione amministrativa, che ha una portata molto più ampia. Al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni della legislazione unionale in questo campo, la Commissione propone l'abrogazione della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio nell'ambito del presente pacchetto sulla trasparenza fiscale. Verrà in tal modo garantito un quadro legislativo più semplice e razionale per le imprese e le amministrazioni fiscali.

3. *Valutare possibili ulteriori iniziative di trasparenza*

La Commissione valuterà se sia opportuno divulgare al pubblico anche alcune informazioni relative all'imposta sulle società, secondo modalità che vanno al di là della cooperazione amministrativa e consentono al pubblico di accedere a una serie limitata di informazioni fiscali relative a società multinazionali.

Tali obblighi di trasparenza esistono attualmente per le banche (a norma della quarta direttiva sui requisiti patrimoniali) e con riguardo ai pagamenti effettuati ai governi per le grandi industrie estrattive e forestali (a norma della direttiva contabile) sotto forma di "rendicontazione paese per paese" (CBCR). L'estensione dell'obbligo di comunicazione al pubblico di determinate informazioni fiscali da parte delle società multinazionali in tutti i settori potrebbe consentire un controllo pubblico più rigoroso sulle imprese e creare una maggiore consapevolezza delle loro pratiche fiscali. Essa realizzerebbe inoltre condizioni di parità fra le imprese dell'Unione con riguardo agli obblighi di trasparenza ed eviterebbe complessità giuridiche in termini di definizione dei settori.

Gli obiettivi e il campo d'applicazione di un'eventuale iniziativa di questo tipo dovranno tuttavia essere calibrati molto attentamente. Occorre un'analisi approfondita per determinare i benefici, i costi e le necessarie salvaguardie in termini, ad esempio, di protezione dei dati, tutela dei segreti aziendali, ecc., e valutare i probabili impatti anche a livello della competitività internazionale, tenendo nel contempo conto dei lavori svolti in relazione alla normativa settoriale già in vigore. Sarà pertanto avviato un esercizio di valutazione d'impatto per raccogliere e analizzare la base di elementi necessaria per decidere in merito alle opzioni possibili. Occorre inoltre valutare la questione degli obblighi di trasparenza in relazione ai meccanismi di pianificazione fiscale aggressiva che fanno parte dei lavori dell'OCSE sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili, tenendo ad esempio conto dei costi e dei benefici del recepimento di tali norme nel diritto dell'Unione.

4. Rivedere il codice di condotta sulla tassazione delle imprese

Il codice di condotta sulla tassazione delle imprese si è rivelato un importante strumento per contrastare i regimi fiscali dannosi. Nonostante la sua natura volontaria e intergovernativa, in passato il codice è stato efficace nell'eliminare alcune pratiche fiscali dannose negli Stati membri. Casi recenti hanno tuttavia evidenziato i limiti del campo di applicazione del codice e le carenze nel mandato del gruppo "Codice di condotta". Ad esempio, nel dibattito se gli utili riconducibili ai brevetti (*patent boxes*) di tre Stati membri abbiano arrecato pregiudizio, il gruppo non è stato inizialmente in grado di giungere a una decisione in quanto i criteri contenuti nel codice erano inadeguati per valutare questo nuovo tipo di incentivo fiscale. Per affrontare le nuove e complesse sfide che comporta una tassazione equa e salvaguardare la trasparenza fiscale sono necessari un'azione più decisiva da parte del gruppo "Codice di condotta" e un controllo più rigoroso per garantire il rispetto degli impegni da parte degli Stati membri. La Commissione sta pertanto riflettendo sulle modalità con cui migliorare il codice di condotta e rendere più efficiente il gruppo. Tali riflessioni saranno presentate agli Stati membri e integrate nel piano d'azione sulla tassazione delle società, la cui adozione è prevista prima dell'estate.

5. Quantificare più precisamente il divario fiscale

Il divario fiscale rappresenta la differenza tra il gettito fiscale dovuto e l'importo effettivamente riscosso dalle autorità nazionali. L'evasione e l'elusione fiscali non sono le uniche responsabili di questo fenomeno: altri fattori, quali errori amministrativi e fallimenti, vi contribuiscono. Le statistiche sul divario fiscale costituiscono comunque un indicatore importante per valutare l'entità della deliberata mancanza di conformità in tale settore.

Esistono numerose prove del fatto che nell'Unione persistono l'evasione fiscale e l'elusione dell'imposta sulle società, i cui costi per i bilanci pubblici sono stimati a vari miliardi di euro l'anno. Tuttavia, a causa della natura clandestina di tali attività e dell'assenza di stime in diversi Stati

membri, non sono disponibili cifre precise. Statistiche affidabili sull'incidenza e sull'impatto dell'evasione e dell'elusione fiscali consentirebbero di elaborare misure strategiche più mirate e fornirebbero il parametro per valutarne il successo.

Pertanto la Commissione, compreso Eurostat, collaborerà con gli Stati membri per esaminare in che modo si potrebbero raccogliere dati più comparabili e affidabili sulla portata e sull'impatto economico dell'evasione e dell'elusione fiscali. A tale scopo è stato costituito un gruppo di progetto FISCALIS con l'obiettivo di incoraggiare una maggiore trasparenza fra gli Stati membri in merito ai dati nazionali sul divario fiscale e ai relativi metodi di calcolo.

6. *Promuovere una maggiore trasparenza fiscale a livello internazionale*

Da tempo l'UE promuove a livello mondiale norme di buona governance in materia fiscale e sostiene con convinzione il progetto BEPS dell'OCSE/G20 per affrontare a livello internazionale il problema dell'elusione dell'imposta sulle società. La conclusione del progetto BEPS è prevista per il 2015. L'Unione deve continuare a investire massicciamente in questo progetto e fare pressione per un nuovo, ambizioso quadro fiscale internazionale.

Il progetto BEPS dovrebbe introdurre misure per lo scambio spontaneo di informazioni tra autorità fiscali in merito a ruling fiscali preferenziali. Tali disposizioni sarebbero meno ambiziose delle misure proposte oggi per l'UE e, a differenza delle norme dell'Unione, non sarebbero giuridicamente vincolanti. L'Unione continuerà pertanto a promuovere l'idea di uno scambio automatico, a livello mondiale, di informazioni sui ruling fiscali.

La Commissione sta inoltre collaborando con l'OCSE ed altri partner internazionali per assicurare che il piano d'azione BEPS tenga conto delle limitazioni di capacità dei paesi in via di sviluppo e per sostenerli nel rafforzamento dei loro sistemi fiscali e nella lotta ai flussi finanziari illeciti. Il rafforzamento della trasparenza e dell'equità in campo finanziario costituisce un elemento fondamentale affinché i paesi partner possano conseguire i loro obiettivi di sviluppo e attuare il programma mondiale per lo sviluppo dopo il 2015.

Inoltre, nell'ambito dei lavori su possibili future iniziative di trasparenza, la Commissione valuterà se una maggiore trasparenza potrebbe anche migliorare la capacità degli Stati membri di far fronte a pratiche fiscali dannose e al trasferimento degli utili oltre i confini dell'UE e considererà le modalità per raggiungere tale obiettivo e il relativo impatto sulla competitività internazionale delle imprese dell'Unione.

CONCLUSIONE

Con la serie di iniziative delineate nella presente comunicazione la Commissione comincia a tener fede al suo impegno di portare avanti un programma forte e ambizioso contro l'evasione fiscale e l'elusione dell'imposta sulle società.

Il Parlamento europeo, il Consiglio e molti attori della società civile hanno sollecitato un'azione urgente ed efficace per aumentare la trasparenza fiscale, in particolare in materia di tassazione delle imprese. Il presente pacchetto sulla trasparenza fiscale rappresenta il primo passo per rispondere a tale richiesta. Le misure proposte nel presente pacchetto possono apportare un contributo sostanziale per ridurre l'evasione e l'elusione dell'imposta sulle società e garantire una concorrenza fiscale più equa tra gli Stati membri. Esse possono inoltre sostenere la posizione di primo piano dell'Unione nell'agenda globale sulla trasparenza fiscale.

La Commissione invita il Consiglio ad adottare le presenti proposte legislative in quanto questioni di elevata priorità politica. In un secondo momento, entro l'estate, la Commissione presenterà ulteriori misure intese a combattere l'elusione fiscale e la concorrenza fiscale dannosa in un piano d'azione sulla tassazione delle società.