



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.6.2012  
COM(2012) 351 final

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

**su modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale,  
anche in relazione ai paesi terzi**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

**su modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale,  
anche in relazione ai paesi terzi**

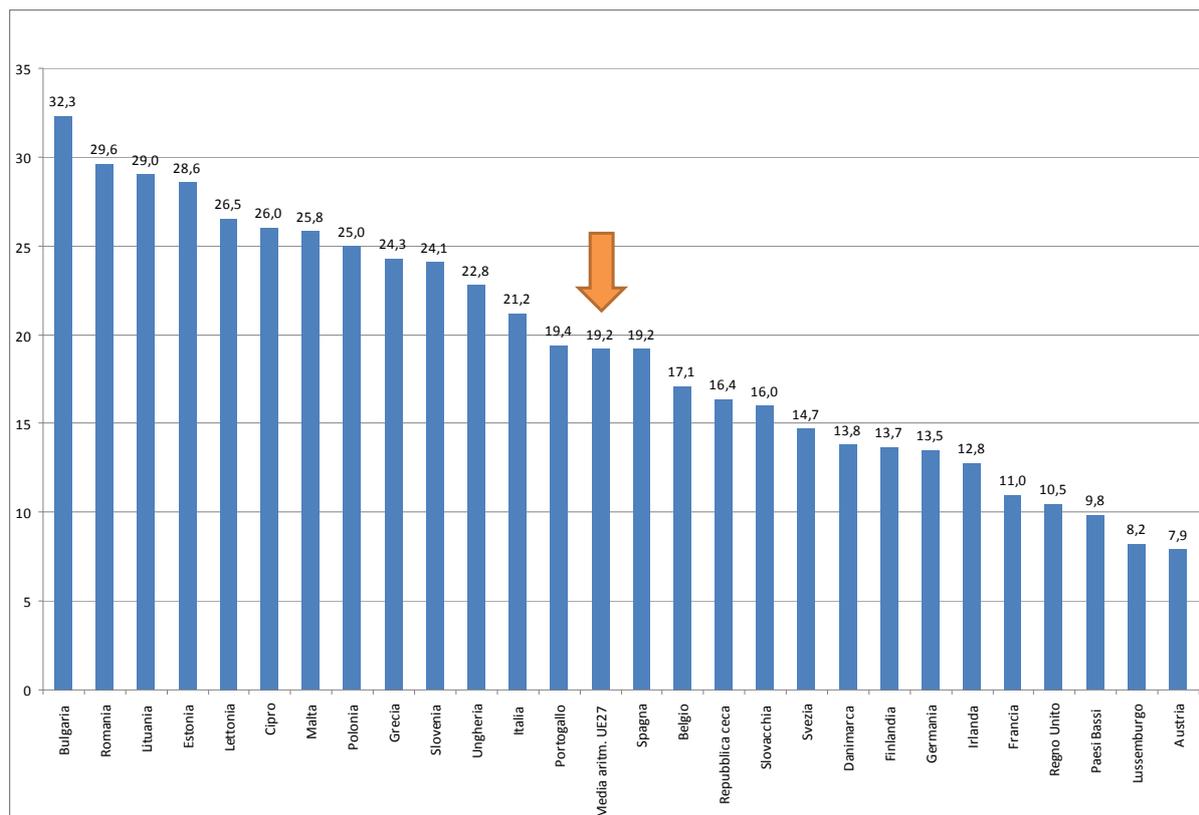
## 1. INTRODUZIONE

La capacità degli Stati membri di riscuotere entrate fiscali e di dare attuazione alla propria politica economica è limitata dalla frode fiscale e dall'evasione fiscale. In tempi di risanamento dei bilanci pubblici, che obbligano gli Stati membri a tagliare le spese e aumentare le entrate, la frode e l'evasione fiscale rendono ancora più difficile la realizzazione della politica di bilancio<sup>1</sup>. Secondo le stime, l'economia sommersa nell'UE rappresenta quasi 1/5 del PIL, il che dà una prima indicazione della portata del problema.

---

<sup>1</sup> La frode fiscale è una forma di evasione deliberata dalle tasse, generalmente perseguibile penalmente. Questo termine indica la presentazione di dichiarazioni deliberatamente false o di documenti falsi. Per evasione fiscale si intendono in generale sistemi illeciti per i quali l'assoggettamento all'imposta è occultato o ignorato, ossia il contribuente paga meno di quanto sia tenuto a fare per legge occultando redditi o informazioni alle amministrazioni fiscali.

**Figura 1 - Stima delle dimensioni dell'economia sommersa nel 2011 (% del PIL)<sup>2</sup>**



Vi sono inoltre decine di miliardi di euro in giurisdizioni fiscali offshore, spesso non dichiarati né tassati, che riducono le entrate fiscali nazionali. Visto l'ordine di grandezza, il rafforzamento della lotta contro la frode fiscale e l'evasione fiscale non è solo una questione di entrate, ma anche di equità. Va sottolineato comunque che la vasta maggioranza dei contribuenti dell'UE cerca in generale di rispettare i propri obblighi fiscali. In particolare in questi tempi di difficoltà economiche sarebbe opportuno che gli aumenti supplementari delle imposte necessari per compensare le perdite di entrate causate dai frodatori e dagli evasori non ricadano sulle spalle dei contribuenti onesti. In altre parole, bisogna concentrarsi sulla lotta alla frode e all'evasione. La presente comunicazione non ha ad oggetto il lavoro non dichiarato, di per sé, che può essere collaterale all'evasione delle imposte indirette; l'approccio alla lotta al lavoro sommerso è stato infatti illustrato nella comunicazione COM(2007) 628. Combattere questi problemi può essere di enorme utilità. Secondo le stime, le recenti iniziative di rispetto volontario delle norme, connesse all'iniziativa del G20, hanno permesso da sole di far incassare 10 miliardi di euro in due anni negli Stati membri interessati<sup>3</sup>. Riducendo la frode e l'evasione gli Stati membri possono aumentare il gettito fiscale, il che a

<sup>2</sup> Fonte: Schneider, F. (2012), "Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts (Dimensioni e sviluppo dell'economia sommersa dal 2003 al 2012)." Le cifre contenute in questo studio si basano necessariamente su ipotesi e vanno pertanto considerate con cautela perché non ne è dimostrata la certezza.

<sup>3</sup> OCSE: The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results, 26 ottobre 2011

sua volta dà loro un più ampio margine per ristrutturare i propri sistemi tributari in modo più propizio alla crescita, come sottolineato nella Analisi annuale della crescita per il 2012<sup>4</sup>.

Il problema della frode fiscale e dell'evasione fiscale si è aggravato considerevolmente negli ultimi anni. La globalizzazione dell'economia, gli sviluppi tecnologici, l'internazionalizzazione della frode e la connessa interdipendenza delle amministrazioni fiscali degli Stati membri evidenziano i limiti di approcci rigorosamente nazionali e rafforzano la necessità di un'azione comune.

Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha pertanto invitato il Consiglio e la Commissione ad elaborare rapidamente modalità concrete per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, anche in relazione ai paesi terzi, e a riferirne in merito entro giugno 2012. In aprile il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui ribadisce l'urgenza di un intervento in questo campo.

È quindi assolutamente indispensabile migliorare l'efficienza e l'efficacia della riscossione delle imposte. I problemi posti dalla frode fiscale e dall'evasione fiscale vanno affrontati a tre livelli: innanzitutto occorre migliorare la riscossione delle imposte in ogni singolo Stato membro; secondo, occorre rafforzare la collaborazione transfrontaliera tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri e, terzo, l'UE ha bisogno di una politica precisa e coerente nei confronti dei paesi terzi per poter promuovere le proprie norme a livello internazionale e garantire parità di condizioni. Ad ognuno di questi tre livelli la cooperazione a livello dell'UE offre un valore aggiunto.

La presente comunicazione illustra come sia possibile migliorare il rispetto degli obblighi fiscali e ridurre la frode e l'evasione attraverso un uso migliore degli strumenti esistenti e l'adozione delle proposte pendenti della Commissione. Vi sono anche evidenziati i campi in cui sarebbe vantaggioso, sia per l'UE che per gli Stati membri, approfondire il coordinamento e l'intervento legislativo prendendo di mira non solo l'attività fraudolenta e l'evasione dalle tasse, ma anche la pianificazione fiscale aggressiva, la quale include il ricorso ad operazioni o strutture artificiali e lo sfruttamento delle disarmonie esistenti tra i sistemi tributari con l'effetto di minare le norme fiscali degli Stati membri ed esacerbare la perdita di entrate fiscali.

## **2. RISCOSSIONE PIÙ EFFICACE DELLE IMPOSTE NEGLI STATI MEMBRI**

Gli Stati membri sono sovrani in fatto di esazione delle imposte, funzionamento e coerenza delle proprie leggi tributarie e delle amministrazioni fiscali, riscossione delle imposte e lotta contro la frode fiscale.

Tuttavia, l'azione (o inazione) a livello nazionale ha un impatto diretto sul funzionamento del mercato interno in senso ampio, in quanto può falsare la concorrenza tra le imprese dell'UE, nonché sulla capacità degli Stati membri di rispettare gli impegni del patto di stabilità e crescita.

---

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione: Analisi annuale della crescita per il 2012– COM(2011) 815 definitivo del 25 novembre 2011 – 17229/11; conclusioni del Consiglio del 16 febbraio 2012 (6353/1/12 Rev.1).

L'importanza della politica fiscale ai fini del risanamento delle finanze pubbliche e della crescita è stata chiaramente riconosciuta nell'ambito del Semestre europeo<sup>5</sup> e del patto Euro Plus<sup>6</sup>. ed è stata sottolineata anche dal G20. Una riscossione delle tasse inefficiente e inefficace ostacola un risanamento di bilancio equo e ambizioso.

La vasta analisi compiuta dalla Commissione nell'ambito del Semestre europeo, che si è tradotta in raccomandazioni sia ai singoli Stati membri che all'Eurozona, ha messo in luce che per molti Stati membri esistono considerevoli e reali problemi di evasione fiscale talora legati ad una scarsa capacità delle amministrazioni. Sono state rivolte raccomandazioni specifiche per paese su queste materie a 10 Stati membri<sup>7</sup>.

Il rafforzamento della lotta alla frode e all'evasione fiscale, come specificato in alcune delle raccomandazioni specifiche per paese, permetterà di rimpinguare le entrate tributarie e di sostenere in questo modo le necessarie riforme strutturali. Potrebbe altresì permettere agli Stati membri di attuare altre raccomandazioni connesse alle entrate fiscali e propizie alla crescita, come ad esempio la raccomandazione di ridurre i costi del rispetto degli obblighi fiscali a carico delle imprese.

I dati relativi al gettito dell'IVA negli Stati membri illustrano la misura dell'ammacco di entrate. Se questa differenza è spiegata in parte da aliquote IVA ridotte e da esenzioni dall'IVA, il fatto che gli Stati membri riescano a riscuotere solo parte delle entrate teoriche dell'IVA è imputabile anche all'evasione fiscale.

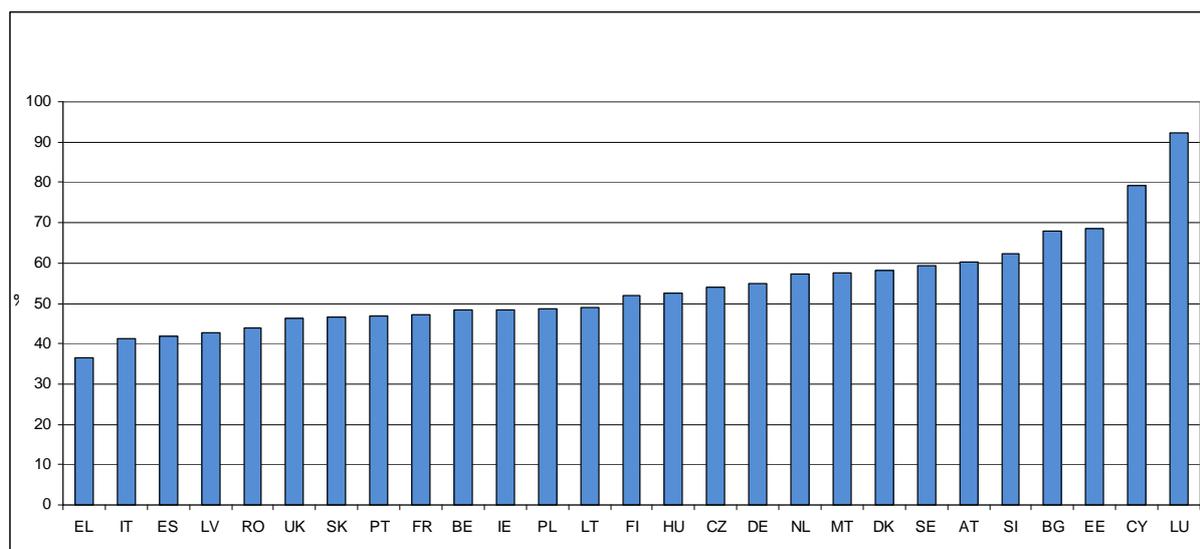
---

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione: Analisi annuale della crescita per il 2012– COM(2011) 815 definitivo del 25 novembre 2011 – 17229/11; conclusioni del Consiglio del 16 febbraio 2012 (6353/1/12 Rev.1).

<sup>6</sup> Conclusioni del Consiglio del 16 febbraio 2012 (6404/1/12 Rev.1).

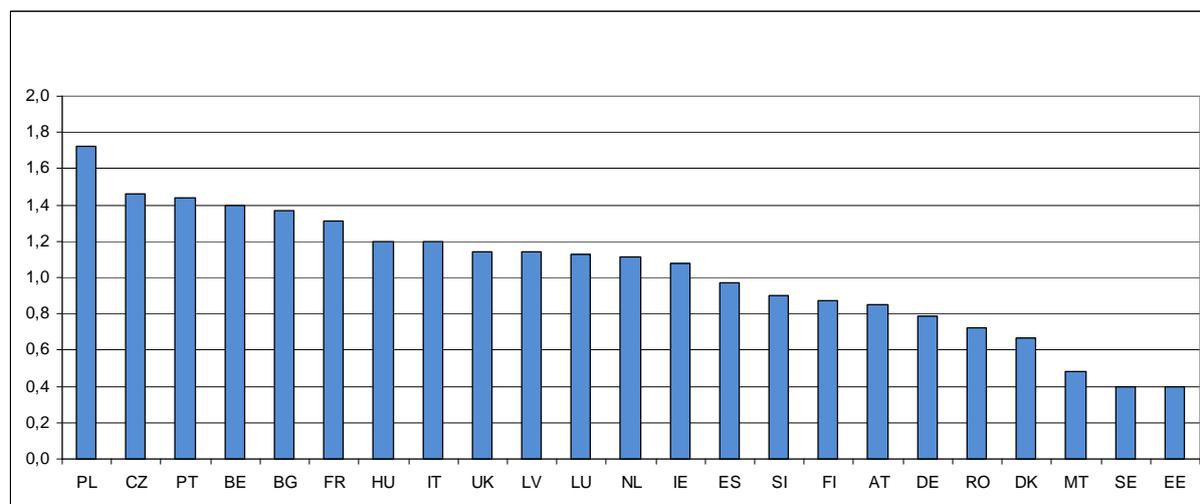
<sup>7</sup> Raccomandazioni specifiche per Stato membro su questi temi sono state rivolte a Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Italia, Lituania, Malta, Polonia e Slovacchia. Si noti che gli Stati membri che beneficiano attualmente di assistenza finanziaria nell'ambito del Fondo europeo per la stabilità finanziaria (FESF), del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) o delle disposizioni dell'articolo 143 del trattato ricevono la raccomandazione di attuare le misure stabilite nelle rispettive decisioni di esecuzione e ulteriormente specificate nei memorandum di intesa ed eventuali supplementi successivi. Ciò riguarda Grecia, Irlanda, Portogallo e Romania.

**Figura 2 - Gettito effettivo dell'IVA nel 2010 (% del gettito teorico ad aliquote standard)<sup>8</sup>**



I problemi cui sono confrontate le amministrazioni fiscali sono evidenziati anche dai notevoli costi amministrativi connessi alla riscossione delle tasse.

**Figura 3 - Costi amministrativi/entrate nette nel 2009 (costo in EUR per 100 EUR di entrate)<sup>9</sup>**



In questo contesto già esistono programmi di assistenza tecnica specifici<sup>10</sup> e la Commissione invita gli Stati membri ad usarli nell'elaborare programmi destinati a migliorare il funzionamento delle proprie amministrazioni fiscali e a rafforzare la capacità delle

<sup>8</sup> Fonte: Commissione europea; Taxation trends in the European Union, edizione 2012.

<sup>9</sup> Fonte: OCSE. La tabella contiene i dati per 23 Stati membri. I dati per CY, EL, LT e SK non sono disponibili o sono in corso di convalida.

<sup>10</sup> Decisione n. 1482/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che istituisce un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013) e che abroga la decisione n. 2235/2002/CE (GU L 330 del 15.12.2007, pag. 1).

amministrazioni e il rispetto degli obblighi fiscali. Per il futuro si ravvisa la necessità di elaborare un successore efficace del programma FISCALIS per migliorare il corretto funzionamento dei sistemi tributari nel mercato interno.

La Commissione ritiene importante anche che si continui a fornire assistenza agli Stati membri per individuare i punti deboli delle loro amministrazioni fiscali e per aiutarli ad affrontare problemi specifici, garantire lo scambio delle migliori pratiche e sviluppare metodologie di riferimento per valutare le funzioni essenziali della riscossione delle tasse e dei controlli.

### **3. MIGLIORARE LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA TRA LE AMMINISTRAZIONI FISCALI DELL'UE**

Il processo di integrazione europea ha rafforzato l'integrazione delle economie di tutti gli Stati membri: con l'aumento del numero delle transazioni transfrontaliere, i loro costi e i rischi connessi si sono ridotti. Questo comporta nuove sfide per le amministrazioni fiscali nazionali sul piano della cooperazione e dello scambio di informazioni.

#### **3.1. Uso ottimale degli strumenti giuridici esistenti**

La collaborazione transfrontaliera tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri può essere veramente efficace solo se si basa sulla fiducia e solidarietà reciproche. Solo se sono disposti ad aiutarsi l'un l'altro gli Stati membri possono sperare di trarre il massimo vantaggio dalla collaborazione. L'esperienza fatta con la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio (direttiva "risparmio"<sup>11</sup>) dimostra i vantaggi di questa collaborazione. Ogni anno i paesi fonte trasmettono in media più di 4 milioni di dati ai paesi di residenza, il che corrisponde a un reddito da risparmio pari in media 20 miliardi di euro.

Negli ultimi anni è stata adottata una serie di importanti strumenti legislativi a favore della cooperazione amministrativa, sia per le imposte dirette che per le imposte indirette<sup>12</sup>. Tuttavia gli Stati membri non ne fanno ancora un uso effettivo e generalizzato.

La Commissione sostiene gli sforzi degli Stati membri fornendo loro gli strumenti pratici di cui hanno bisogno per mettere in atto un'efficace cooperazione amministrativa. A tal fine ha già messo a punto formati elettronici per lo scambio di informazioni; inoltre sarà necessario tenere costantemente aggiornati canali sicuri di comunicazione, da estendere anche ad altri tipi di reddito. La Commissione controllerà da vicino che tutti gli Stati membri applichino correttamente le norme e le procedure approvate in comune.

---

<sup>11</sup> Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi (GU L 157 del 26.6.2003, pag. 38).

<sup>12</sup> Direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure (GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1); regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1); direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (GU L 64 dell'11.3.2011, pag.1); regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio, del 2 maggio 2012, relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise e che abroga il regolamento (CE) n. 2073/2004 (GU L 121 dell'8.5.2012, pag. 1).

## **3.2. Altri modi concreti per rafforzare la cooperazione**

### *3.2.1. Rafforzare gli strumenti esistenti*

Il 13 novembre 2008 la Commissione ha adottato una proposta di modifica della direttiva "risparmio" con l'obiettivo di colmare le lacune esistenti e prevenire più efficacemente l'evasione fiscale. Le due principali scappatoie identificate sono il ricorso a strutture intermedie non tassate per occultare l'effettivo titolare economico e l'uso di strumenti finanziari innovativi e altri prodotti (ad es. prodotti strutturati al dettaglio e strumenti assicurativi del tipo "insurance wrappers") non coperti dalla direttiva.

La seconda revisione della direttiva "risparmio" ha confermato l'ampio ricorso a strutture offshore non tassate che si interpongono tra chi paga e il beneficiario ultimo per occultare l'effettiva titolarità economica: il 35% dei depositi di soggetti non bancari negli Stati membri (il 65% nel caso dei depositi nei paesi appartenenti alla rete degli accordi sulla tassazione del risparmio) sono detenuti da strutture situate in giurisdizioni offshore. La revisione ha anche messo in luce che il mercato dei prodotti finanziari strutturati (l'importo attualmente in essere delle vendite è pari a 767,3 miliardi di euro) è aumentato ogni anno al ritmo medio di oltre il 30% negli ultimi anni. Gli Stati membri concordano sostanzialmente sul contenuto della proposta di modifica ed è pertanto vitale che le modifiche siano ora adottate senza ritardi. L'Unione europea deve dimostrare di essere capace di affrontare questi problemi: se ci riesce sarà in una posizione di forza per richiedere ad altri paesi miglioramenti equivalenti.

### *3.2.2. Rafforzare lo scambio elettronico di informazioni*

Lo scambio di informazioni fornisce alle amministrazioni fiscali informazioni preziose sui redditi percepiti e sulle attività detenute dai loro contribuenti, che possono essere anche particolarmente utili per l'analisi dei rischi e servire da incentivo per l'adempimento volontario delle norme. Occorre promuovere il ricorso allo scambio automatico di informazioni laddove è più utile. La Commissione ha elaborato formati elettronici per i redditi da risparmio e sta mettendo a punto nuovi formati per i redditi contemplati dalla direttiva 2011/16/UE, nell'intento di mettere in atto uno scambio automatico di informazioni sicuro e rafforzato all'interno dell'UE. L'Unione ha un ruolo fondamentale da svolgere per promuovere le proprie norme sullo scambio automatico di informazioni così da incoraggiare l'elaborazione di norme internazionali nel campo della trasparenza e dello scambio di informazioni in materie fiscali.

Per garantire che lo scambio di informazioni sia immediatamente fruibile è fondamentale migliorare l'identificazione dei contribuenti. L'esperienza fatta dagli Stati membri dimostra che è più facile incrociare le informazioni quando si usa come identificatore unico per le comunicazioni il codice di identificazione fiscale (CIF). La Commissione procederà pertanto ad una valutazione di impatto per proporre, se del caso, che ad ogni contribuente che svolge attività transnazionali sia assegnato un codice di identificazione fiscale (CIF) europeo. Si dovrebbe anche prevedere di offrire alle amministrazioni fiscali degli Stati membri un accesso diretto ai settori pertinenti delle loro rispettive banche dati nazionali e di ampliare la portata dell'accesso automatico nel campo dell'IVA.

### *3.2.3. Affrontare le tendenze e i meccanismi della frode fiscale e dell'evasione fiscale*

È fondamentale sviluppare e condividere strumenti, sistemi e metodi di lavoro per identificare le tendenze e i sistemi utilizzati per la frode fiscale e l'evasione fiscale, oltre che per individuare i singoli frodatori transfrontalieri. Per raggiungere questo obiettivo la

Commissione porterà avanti i lavori per estendere rapidamente il progetto EUROFISC e il sistema di allarme al settore delle imposte dirette e per rafforzare le tecniche di gestione dei rischi. Essa proporrà anche un meccanismo di reazione rapida per i casi di frode dell'IVA.

La Commissione intende anche elaborare una strategia per contrastare il fenomeno della pianificazione fiscale aggressiva. A tal fine esaminerà in che modo sia possibile migliorare l'accesso all'informazione sui flussi di denaro, per agevolare la tracciabilità dei pagamenti di importo significativo effettuati per il tramite di conti di banche off-shore. Occorrerebbe riflettere alla creazione, a livello dell'UE, di una squadra di ispettori dedicati alla frode fiscale transfrontaliera e aumentare il numero di audit congiunti facendo ampio ricorso alle disposizioni legislative vigenti in materia di controlli simultanei e di presenza di funzionari di uno Stato membro in un altro Stato membro<sup>13</sup>.

#### 3.2.4. *Garantire livelli elevati di adempimento da parte dei contribuenti*

Migliorare l'adempimento da parte del contribuente<sup>14</sup> è un elemento centrale di qualsiasi strategia efficace di lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale. Per migliorare l'adempimento sia a livello nazionale che transfrontaliero è necessario che i contribuenti siano meglio informati sulle norme fiscali in vigore nell'UE e negli Stati membri. La creazione di un PORTALE INTERNET TASSE E IMPOSTE per tutti i tipi di imposte e di contribuenti e di uno sportello unico per i contribuenti non residenti negli Stati membri aiuterebbe i contribuenti a rispettare più agevolmente i propri obblighi fiscali. Per quanto riguarda l'IVA, la Commissione sta predisponendo una piattaforma di dialogo detta "Forum dell'UE sull'IVA" a cui prendono parte le autorità fiscali e rappresentanti delle imprese. Il forum creerà le condizioni per l'ordinato funzionamento dell'attuale sistema dell'IVA allo scopo di rafforzare l'adempimento spontaneo.

L'adempimento dei contribuenti può essere incoraggiato in varie maniere: un modo sarebbe quello di diminuire i costi e la complessità per i contribuenti. I costi amministrativi del rispetto delle norme fiscali varia considerevolmente tra le imprese degli Stati membri. Dato che i tempi e i costi sono proporzionalmente più elevati per le piccole imprese, una riduzione della complessità amministrativa e un ricorso più diffuso a strumenti on-line contribuirebbe a migliorare la riscossione delle tasse e ad aumentare la competitività di molte ditte europee.

Le amministrazioni fiscali dovrebbero anche pensare a completare con un'impostazione basata sul servizio la loro filosofia basata sul controllo. Esse potrebbero sviluppare anche incentivi sotto forma di programmi di trasmissione volontaria di informazioni e incoraggiare i contribuenti a correggere spontaneamente gli errori. Nello spirito della "Responsabilità sociale delle imprese"<sup>15</sup>, la Commissione metterà a punto una carta del contribuente.

In un mondo globalizzato dove il contribuente inadempiente può soppesare il rischio di essere scoperto e punito in giurisdizioni diverse, merita prendere in esame la possibilità di adottare norme minime comuni contro gli autori di frodi fiscali e gli evasori fiscali per certi tipi di reati fiscali, insieme a sanzioni amministrative o penali. La lotta alle frodi è uno dei settori

---

<sup>13</sup> Articolo 7 della direttiva 2010/24/UE; articoli 28, 29 e 30 del regolamento (UE) n. 904/2010; articoli 11 e 12 della direttiva 2011/16/UE; articoli 12 e 13 del regolamento (UE) n. 389/2012.

<sup>14</sup> L'adempimento degli obblighi fiscali è la misura in cui il contribuente rispetta (o non rispetta) le norme tributarie del suo paese, ad es. dichiarazione dei redditi, compilazione delle denunce e pagamento puntuale delle imposte dovute.

<sup>15</sup> Comunicazione "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese" COM (2011) 681 definitivo del 25.10.2011.

prioritari individuati nella comunicazione della Commissione "Verso una politica penale dell'Unione europea"<sup>16</sup>. La Commissione proporrà norme per rinvigorire la lotta contro la frode a danno degli interessi finanziari dell'UE mediante disposizioni di diritto penale.

### 3.2.5. Rafforzare la governance tributaria

Spesso i contribuenti che non pagano l'IVA evadono anche le imposte sul reddito o sulle società e viceversa. Per questo è di estrema importanza ricercare un approccio più coordinato tra imposte dirette e indirette. Senza ignorare le specificità delle diverse imposte, occorre ispirarsi ai diversi meccanismi e metodi di lavoro in atto nei rispettivi settori per rafforzare l'efficacia della lotta contro la frode fiscale in tutti i campi.

Occorre anche promuovere una maggiore convergenza di strumenti e sistemi nei settori della tassazione diretta e indiretta, ad esempio prevedendo lo stesso tipo di presentazione per le parti comuni dei formulari. Nel medio termine, la Commissione prenderà in esame la possibilità di disporre di uno strumento legislativo unico per la cooperazione amministrativa per tutti i tipi di imposte e tasse, in modo da garantire la piena integrazione e la perfetta coerenza dei meccanismi di cooperazione.

Poiché la frode fiscale spesso va di pari passo con altre forme di criminalità è importante che le amministrazioni fiscali collaborino più strettamente con le altre autorità, in particolare quelle competenti in materia di riciclaggio di denaro e di sicurezza sociale, e con le autorità giudiziarie, a livello sia nazionale che internazionale. Sul piano nazionale è necessario garantire un livello soddisfacente di cooperazione tra tutti i servizi incaricati dell'applicazione della legge, non solo per quanto riguarda la frode fiscale e l'evasione fiscale, ma anche la criminalità fiscale<sup>17</sup><sup>18</sup>. La cooperazione in materia di criminalità fiscale può essere effettuata anche attraverso Europol<sup>19</sup>. La Commissione può agevolare il coordinamento in questi settori con l'applicazione congiunta dei programmi già in vigore e dei loro successori.

## 4. POLITICA COERENTE NEI CONFRONTI DEI PAESI TERZI

L'UE si è dotata di una politica chiara e coerente sui principi di buona governance in campo fiscale (trasparenza, scambio di informazioni e concorrenza fiscale leale), ma deve fare in modo di promuoverla più sistematicamente, non solo al suo interno ma anche nei confronti dei paesi terzi.

### 4.1. Garantire l'applicazione di norme equivalenti da parte dei paesi terzi

L'applicazione delle misure rafforzate di tassazione dei risparmi a livello dell'UE potrebbe essere ancora più efficace e ordinata se fossero rafforzate anche le misure equivalenti in vigore presso importanti partner dell'UE.

---

<sup>16</sup> COM(2011) 573 definitivo del 20.9.2011.

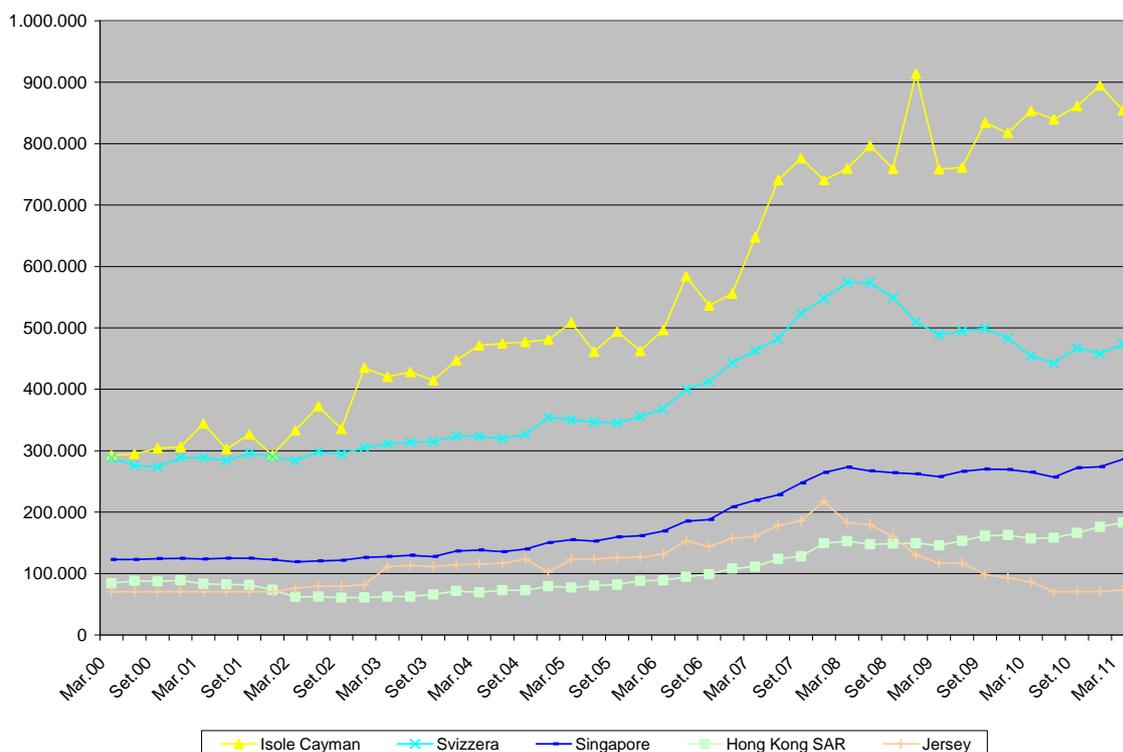
<sup>17</sup> Riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e organizzazioni criminali connesse alle frodi intracomunitarie con operatore mancante (*missing trader*), compresa la frode dell'IVA "carosello" e gli investimenti criminali nel sistema di scambi di quote di emissione dell'Unione.

<sup>18</sup> Le norme rivedute del GAFI, adottate nel febbraio 2012, hanno aggiunto il reato fiscale in quanto reato presupposto ai reati di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

<sup>19</sup> Europol permette di identificare coloro che organizzano i reati fiscali e di smantellare le reti di criminali.

Il mercato internazionale dei depositi transfrontalieri continua ad essere dominato da rinomate e ampiamente pubblicizzate piazze finanziarie, dove vigono leggi che tutelano fortemente il segreto bancario. Le isole Cayman e la Svizzera, con 1 352 miliardi di USD di depositi detenuti da soggetti non bancari, rappresentano da sole quasi il 20% di tutti i depositi mondiali detenuti da soggetti non bancari.

**Figura 4 - Andamento dei depositi detenuti da soggetti esteri non bancari presso banche di determinati importanti centri finanziari fuori dell'UE (in milioni di USD)<sup>20</sup>**



Si ravvisa pertanto l'opportunità che il Consiglio si affretti a dare mandato alla Commissione, fornendole il proprio sostegno, di negoziare modifiche degli accordi in vigore sulla tassazione dei risparmi con la Svizzera, Andorra, il Principato di Monaco, il Liechtenstein e San Marino. L'allineamento di questi accordi alle nuove norme rafforzate all'interno dell'UE, e a quelle risultanti dalle modifiche future della direttiva "risparmio", dovrebbe permettere di compiere ulteriori progressi nell'elaborazione di misure equivalenti in collaborazione con le suddette giurisdizioni. Lo stesso si dovrebbe fare per aggiornare gli accordi materia di imposizione dei risparmi con i relativi territori dipendenti o associati. È opportuno anche seguire attentamente gli sviluppi internazionali delle piazze finanziarie in tutto il mondo.

Tutte queste misure insieme potrebbero rafforzare notevolmente la capacità degli Stati membri di riscuotere le tasse sul reddito da capitale dei loro residenti. I recenti accordi di bilaterali stipulati dal Regno Unito e dalla Germania con la Svizzera danno un'idea delle attività non tassate detenute nella Confederazione. Gli anticipi previsti in applicazione di questi accordi ammontano a 500 milioni di CHF per il Regno Unito e a 2 miliardi di CHF per la Germania, mentre gli importi effettivi della regolarizzazione dovrebbero superare 1,3 miliardi di CHF per il Regno Unito e 4 miliardi di CHF per la Germania. Il Regno Unito

<sup>20</sup> Fonte: dati pubblici aggregati della Banca dei regolamenti internazionali (BRI).

stima che la regolarizzazione potrebbe fruttargli da 4 a 7 miliardi di sterline, il che dà un'indicazione della portata del problema per l'insieme dell'Unione.

Dalle conclusioni del secondo riesame della direttiva "risparmio" risulta che il rafforzamento degli accordi esistenti in linea con le modifiche proposte della direttiva permetterebbe di includere il denaro detenuto su conti fiduciari. Si tratta di conti sui quali la banca dell'investitore rideposita fondi a proprio nome in un'altra giurisdizione fiscale. Nel caso della Svizzera, i fondi detenuti su questi conti fiduciari rappresentano 4 volte e mezza i fondi detenuti direttamente dagli investitori.

#### **4.2. Promuovere le norme dell'UE a livello internazionale**

È importante garantire un maggiore coerenza tra le politiche dell'Unione in generale, in modo che i partner dell'UE si impegnino, nell'ambito di accordi commerciali e di cooperazione internazionali, a rispettare i principi della buona governance in campo fiscale, in linea con le conclusioni del Consiglio del 2008<sup>21</sup>. È opportuno che questi principi siano inseriti in tutti i pertinenti accordi stipulati dall'UE con paesi terzi e che siano promossi attraverso lo sviluppo di incentivi alla collaborazione, come indica la Commissione nella comunicazione del 2009 "Promozione della buona governance in materia fiscale"<sup>22</sup> e nella comunicazione del 2010 "Fiscalità e sviluppo – Cooperazione con i paesi in via di sviluppo per la promozione delle buone pratiche di gestione in materia tributaria"<sup>23</sup>.

È opportuno anche che il Consiglio approvi rapidamente il progetto di accordo UE/Liechtenstein sulla lotta antifrode e su aspetti di cooperazione fiscale e dia mandato alla Commissione di avviare negoziati analoghi con Andorra, il Principato di Monaco, San Marino e la Svizzera. Inoltre è opportuno esplorare le possibilità di concludere accordi multilaterali di cooperazione amministrativa nel campo delle imposte indirette con i paesi terzi e sulla partecipazione di tali paesi ai controlli simultanei.

I recenti sviluppi sul piano internazionale per quanto riguarda la *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* degli Stati Uniti apre nuove prospettive per il rafforzamento dello scambio automatico di informazioni tra Stati membri e paesi terzi, migliorando la trasparenza a livello globale.

Occorre infine migliorare la cooperazione con altre organizzazioni internazionali per promuovere gli interessi comuni ed evitare doppipli e per creare sinergie a vantaggio delle istituzioni finanziarie e delle amministrazioni fiscali<sup>24</sup>. È opportuno che gli Stati membri possano usare un unico strumentario all'interno dell'UE e nelle loro relazioni con i paesi terzi. Per questo la Commissione ha intenzione di promuovere il ricorso a strumenti pratici avanzati dell'UE (come i formati elettronici), che possano essere usati da paesi che non appartengono all'Unione in particolare nelle relazioni con gli Stati membri dell'UE.

---

<sup>21</sup> Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2008 (comunicato stampa 8850/08)

<sup>22</sup> COM(2009) 201 definitivo del 28.4.2009.

<sup>23</sup> COM(2010) 163 definitivo del 21.4.2010.

<sup>24</sup> L'UE svolge un ruolo attivo in altre sedi internazionali come l'OCSE, la *International Organisation for Tax Administration (IOTA)*, il *Inter American Center of Tax Administrations (CIAT)*, il dialogo fiscale internazionale (DFI), l'*International Tax Compact*" (ITC, accordo fiscale internazionale) e l'African Tax Administration Forum (ATAF).

### **4.3. Come affrontare la questione dei paradisi fiscali e della pianificazione fiscale aggressiva**

Per paradisi fiscali, chiamati a volte "giurisdizioni non cooperative", si intendono generalmente le giurisdizioni in grado di finanziare i propri servizi pubblici senza prelevare imposte, o imponendo un'imposta minima, sui redditi, e che si offrono come luoghi che i non residenti possono utilizzare per sfuggire alla tassazione nel loro paese di residenza. L'OCSE ha individuato le tre caratteristiche tipiche di un paradiso fiscale: i) assenza di un effettivo scambio di informazioni, ii) mancanza di trasparenza e iii) nessun obbligo di svolgere attività significative. Inoltre i paradisi fiscali spesso offrono un trattamento fiscale preferenziale ai non residenti per attirare investimenti da altri paesi. La concorrenza che esercitano è quindi sleale e ne risulta ostacolata la riscossione di imposte di importo equo da parte di altri paesi.

Si sta lavorando intensamente per eliminare molte caratteristiche pregiudizievoli dei paradisi fiscali: L'adozione quasi universale di norme severe in materia di scambio di informazioni su richiesta e di trasparenza, dopo il successo del rilancio del Forum mondiale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali dell'OCSE, ha permesso di compiere notevoli passi avanti. Benché tuttavia molti ex paradisi fiscali si siano impegnati a rispettare questi principi, si sta tuttora esaminando se tali impegni siano stati effettivamente messi in pratica. Inoltre, il Forum non prende in esame la questione della "concorrenza fiscale leale", un principio che l'Unione difende al suo interno attraverso il codice di condotta in materia di tassazione delle imprese<sup>25</sup>. È di grande interesse sia per l'OCSE che per l'UE promuovere un simile concetto nei paesi terzi.

I paradisi fiscali continuano a costituire un danno potenziale per gli interessi degli Stati membri. L'onere dei costi supplementari di adempimento imputabile all'intervento non coordinato degli Stati membri per proteggere le loro basi imponibili ricade su tutti i contribuenti. Analogamente, quando si verificano perdite di gettito fiscale perché le basi imponibili sono deviate verso i paradisi fiscali, ne fanno le spese tutti i contribuenti se le aliquote di imposta sono maggiorate per compensare l'erosione della base imponibile.

Al di là dei problemi specifici connessi ai paradisi fiscali, la Commissione intende contribuire alla creazione di un ambiente fiscale sano e equo nell'Unione (per gli Stati membri, i contribuenti e gli investitori), che permetta di far fronte in maniera efficiente all'erosione delle basi imponibili (all'interno dell'UE e in relazione ai paesi terzi). È importante che i vantaggi che ne deriverebbero non siano messi in pericolo da misure prese dai paesi terzi. Si stanno valutando attualmente le possibili risposte strategiche per raggiungere questo scopo, con l'intenzione di presentare un piano di azione verso la fine dell'anno. Lo scopo è l'adozione di una serie di misure, procedure e strumenti per un'azione coordinata: potrebbe trattarsi ad es. di un abbinamento di misure difensive o sanzioni nei confronti dei paesi che praticano una concorrenza fiscale sleale e di incentivi per i paesi che pongono fine a tali pratiche. L'accento sarà posto sul coordinamento delle misure. La comunicazione affronterà anche i problemi connessi alla pianificazione fiscale aggressiva.

---

<sup>25</sup> Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale (GU C 2 del 6.1.1998, pag. 1).

## 5. CONCLUSIONE

Esiste la precisa volontà politica, espressa dai capi di Stato e di governo il 2 marzo 2012, di dare la priorità a azioni concrete di lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale. Occorre ora passare ai fatti. La presente comunicazione costituisce una prima risposta alla richiesta del Consiglio europeo: vi si passano in rassegna i diversi livelli che richiedono un intervento e si forniscono orientamenti di massima sugli aspetti che meritano di essere approfonditi ulteriormente. La Commissione si augura di portare avanti il dibattito sia a livello del Consiglio che nell'ambito del gruppo della politica fiscale<sup>26</sup>. L'adozione rapida della revisione della direttiva "risparmio" e un accordo immediato sul conferimento di un mandato negoziale alla Commissione costituirebbero un primo passo in questa direzione.

Il Semestre europeo costituisce l'occasione ideale per esaminare le questioni fiscali nel contesto più ampio dello sviluppo economico dell'UE e per integrare la politica fiscale tra gli strumenti di rilancio della crescita. La Commissione continuerà a impegnarsi per sostenere le strategie di risanamento e di crescita degli Stati membri.

Entro la fine del 2012 la Commissione intende presentare un piano d'azione in base a una valutazione d'impatto appropriata, nel quale individuerà le misure specifiche che potrebbero essere attuate rapidamente non appena ricevano la necessaria priorità politica. Il piano, che sarà presentato insieme all'iniziativa sui paradisi fiscali e sulla pianificazione fiscale aggressiva, stabilirà gli interventi concreti necessari per rafforzare la cooperazione amministrativa e promuoverà lo sviluppo dell'attuale politica di buona governance; affronterà inoltre le tematiche più generali dell'interazione con i paradisi fiscali e della lotta alla pianificazione fiscale aggressiva, oltre ad altri aspetti come la criminalità fiscale.

---

<sup>26</sup> Il gruppo per la politica fiscale è un gruppo permanente di alto livello, istituito nel 1996, sugli aspetti della politica fiscale a livello europeo, presieduto dal Commissario responsabile della politica fiscale.