



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento di seduta

A7-0007/2010

2.2.2010

RELAZIONE

sulla promozione della buona governance in materia fiscale
(2009/2174(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Leonardo Domenici

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	12
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	17

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla promozione della buona governance in materia fiscale (2009/2174(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione del 28 aprile 2009 sulla promozione della buona governance in materia fiscale (COM(2009)0201),
- vista la comunicazione della Commissione del 31 maggio 2006 sulla necessità di sviluppare una strategia coordinata al fine di migliorare la lotta contro la frode fiscale (COM(2006)0254),
- vista la sua risoluzione del 2 settembre 2008 su una strategia coordinata volta a migliorare la lotta contro la frode fiscale¹,
- vista la comunicazione della Commissione del 25 ottobre 2005 sul contributo delle politiche fiscali e doganali alla Strategia di Lisbona (COM(2005)0532),
- vista la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in relazione alla causa C-255/02 (Halifax plc e altri contro Commissioners of Customs and Excise), del 21 febbraio 2006, in cui la Corte dichiara che la sesta direttiva IVA (direttiva 77/388/CEE) osta al diritto di un soggetto passivo di detrarre l'IVA assolta a monte allorché le operazioni che hanno fatto sorgere tale diritto integrano un comportamento abusivo,
- vista la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in relazione alla causa C-524/04 (Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation contro Commissioners of Inland Revenue), del 13 marzo 2007, in cui la Corte dichiara che l'articolo 43 del trattato CE non osta ad una normativa di uno Stato membro che limiti il diritto di stabilimento nel caso di una costruzione di puro artificio attuata a soli fini fiscali,
- viste le raccomandazioni figuranti nelle conclusioni del Consiglio del 14 maggio 2008 sulle questioni fiscali connesse agli accordi conclusi dalla Comunità e dai suoi Stati membri con paesi terzi,
- vista la proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, presentata dalla Commissione il 13 novembre 2008 (COM(2008)0727),
- vista la proposta di direttiva del Consiglio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, presentata dalla Commissione il 2 febbraio 2009 (COM(2009)0029),
- vista la proposta di direttiva del Consiglio sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, presentata dalla Commissione il 2 febbraio 2009 (COM(2009)0028),

¹ Testi approvati, P6_TA(2008)0387.

- vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2004/39/CE e 2009/.../CE, presentata dalla Commissione il 30 aprile 2009 (COM(2009)0207),
- vista la raccomandazione della Commissione al Consiglio intesa ad autorizzare la Commissione ad avviare i negoziati sugli accordi tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino, dall'altra, al fine di lottare contro le frodi e le altre attività illegali che vanno a detrimento dei loro interessi finanziari e garantire la cooperazione amministrativa attraverso lo scambio di informazioni in materia fiscale nonché ad autorizzare la Commissione ad avviare i negoziati su un accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, per lottare contro la frode fiscale diretta e l'evasione fiscale diretta e garantire la cooperazione amministrativa attraverso lo scambio di informazioni in materia fiscale (SEC(2009)0899),
- vista la dichiarazione del G-20 pubblicata in seguito al vertice sui mercati finanziari e l'economia mondiale tenutosi a Washington il 15 novembre 2008,
- viste le conclusioni della Presidenza pubblicate in seguito alla riunione del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2009,
- vista la dichiarazione del G-20 pubblicata in seguito al vertice sul piano globale di ripresa e riforma tenutosi a Londra il 2 aprile 2009,
- viste le conclusioni del Consiglio pubblicate in seguito alle sue riunioni del 9 giugno 2009 e del 20 ottobre 2009,
- viste le conclusioni della Presidenza pubblicate in seguito alla riunione del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2009,
- vista la dichiarazione dei Ministri delle Finanze del G-8 riunitisi a Lecce il 13 luglio 2009,
- vista la dichiarazione dei leader del G-20 in occasione della riunione tenuta a Pittsburgh il 24 e 25 settembre 2009,
- visto l'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- viste la relazione del *Government Accountability Office* degli Stati Uniti (2007), la relazione del *British National Audit Office* (2008) e la relazione del *Conseil des Prélèvements Obligatoires* (2009), le quali indicano, tra l'altro, che circa un terzo delle 700 maggiori società del Regno Unito non hanno versato alcuna imposta nel 2005 e 2006, che il 25% delle società statunitensi con un attivo superiore a 250 milioni di dollari USA, o un utile superiore a 50 milioni di dollari USA all'anno, non hanno versato alcuna imposta tra il 1998 e il 2005, e le che maggiori società francesi attualmente pagano l'8% di imposte sui profitti medi effettivi, mentre l'aliquota d'imposta ufficiale è pari al 33%,
- visto l'articolo 48 del suo regolamento,

- vista la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A7-0007/2010),
- A. considerando che vi è un consenso globale a livello europeo e internazionale sul fatto che una buona governance nel settore fiscale implica trasparenza, scambio di informazioni e concorrenza fiscale leale,
- B. considerando che l'assenza di una buona governance in materia fiscale favorisce la frode e l'evasione fiscale e determina gravi conseguenze per i bilanci nazionali e per il sistema delle risorse dell'Unione europea, con un costo stimato al 2,5% del PIL annuo dell'Unione europea; considerando che le imprese oneste subiscono svantaggi competitivi a causa delle frodi fiscali; considerando che la buona governance in materia fiscale dovrebbe rendere disponibili maggiori risorse per gli Stati membri dell'Unione europea e i paesi in via di sviluppo ai fini del conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio,
- C. considerando che la globalizzazione ha reso sempre più difficile la lotta contro la frode fiscale a livello internazionale e che i 27 Stati membri dell'Unione europea, con le loro forti differenze, sono particolarmente colpiti; considerando che tali fattori rendono indispensabile migliorare la cooperazione internazionale all'interno dell'Unione europea e a livello internazionale al fine di garantire l'efficacia della lotta contro la frode fiscale,
- D. considerando che l'evasione e la frode fiscale a livello internazionale costituiscono un serio ostacolo al conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio,
- E. considerando che un elevato numero di imprese multinazionali sono state strutturate in modo tale da sfruttare l'evasione fiscale nelle varie giurisdizioni in cui operano; considerando che il trattamento fiscale differenziato nelle diverse giurisdizioni favorisce le imprese di grandi dimensioni, internazionali o ben consolidate rispetto a quelle piccole, nazionali o nuove (imprese in fase d'avviamento),
- F. considerando che la capacità delle imprese multinazionali di fare ampio uso dei paradisi fiscali e dei centri offshore nel quadro delle loro strategie di evasione fiscale collide con il principio di concorrenza leale e di responsabilità delle imprese,
- G. considerando che i paradisi fiscali violano il principio di solidarietà, giustizia e redistribuzione; considerando che, in un'economia globalizzata, un elevato numero di società multinazionali utilizzano il loro potere per esercitare pressione sui governi, soprattutto quelli dei paesi in via di sviluppo, al fine di abbassare le aliquote fiscali e fornire incentivi fiscali per attrarre gli investimenti; considerando che, nella pratica, questo ha trasferito l'onere fiscale sui lavoratori e sui nuclei familiari a basso reddito, determinando la necessità di dannosi tagli nei servizi pubblici,
- H. considerando che il Consiglio sta vagliando una serie di importanti proposte legislative in materia di tassazione del risparmio, cooperazione amministrativa e assistenza reciproca in materia di recupero delle imposte e che il rafforzamento della buona governance fiscale all'interno dell'Unione europea permetterà di definire i principi politici ed etici in base ai quali i paesi terzi saranno invitati a realizzare una buona governance fiscale,

- I. considerando che l'adozione dei principi generali di lotta contro l'evasione fiscale conferisce alle autorità fiscali il potere di valutare se l'obiettivo principale di una determinata transazione è l'evasione o la riduzione del debito d'imposta e, in tal caso, di prelevare imposte supplementari, al fine di contrastare l'evasione o la riduzione del debito d'imposta,
- J. considerando che i paesi in via di sviluppo spesso non dispongono della legittimità o dell'autorità necessaria per tassare i loro cittadini proprio a causa di una carente governance fiscale; considerando che, nel formulare la sua politica in materia di governance fiscale, l'Unione europea deve tenere conto dei problemi specifici dei paesi in via di sviluppo e fornire loro un sostegno per superarli,
- K. considerando che l'azione congiunta del G-20 e delle Nazioni Unite, unita agli sforzi compiuti nel quadro delle iniziative guidate dall'OCSE, ha prodotto alcuni risultati promettenti nel campo della governance fiscale; considerando che questi risultati rimangono insufficienti per far fronte alle sfide rappresentate dai paradisi fiscali e dai centri offshore e devono essere seguiti da azioni decisive, efficaci e coerenti,
- L. considerando che l'OCSE stima attualmente il capitale privato accumulato nei paradisi fiscali a circa 1 000 000 000 000 (mille miliardi) di dollari USA, un importo cinque volte superiore rispetto a vent'anni fa; considerando che oltre un milione di società, in particolare negli Stati Uniti e negli Stati membri dell'Unione europea, hanno la loro sede legale nei paesi in cui si trovano tali paradisi fiscali,
- M. considerando che è stato appurato che la crisi finanziaria è stata determinata da nuovi tipi di strumenti finanziari complessi e da derivati collocati, in larga misura, in fondi con sede in giurisdizioni segrete; considerando che i paradisi fiscali ospitano, ad esempio, prodotti finanziari complessi che causano instabilità finanziaria e che molte istituzioni finanziarie disponevano di passività fuori bilancio nei paradisi fiscali; considerando che la crisi finanziaria ha fatto nuova luce sulle conseguenze dell'assenza di una buona governance fiscale, evidenziando i rischi connessi alle giurisdizioni poco trasparenti,
- N. considerando che nell'Unione europea viene recuperato solo il 5% dei crediti fiscali transfrontalieri,

Un'occasione da cogliere

- 1. condanna fermamente il ruolo svolto dai paradisi fiscali nell'incoraggiare e nel trarre profitto dall'evasione fiscale, dall'elusione fiscale e dalla fuga di capitali; esorta pertanto gli Stati membri a considerare prioritaria la lotta contro i paradisi fiscali, l'evasione fiscale e la fuga illecita di capitali; invita l'Unione europea a potenziare la sua azione e ad adottare misure concrete e immediate, ad esempio sanzioni, contro i paradisi fiscali, l'evasione fiscale e la fuga illecita di capitali;
- 2. ritiene che una buona governance fiscale, intesa come trasparenza, scambio di informazioni a tutti i livelli, efficace cooperazione transfrontaliera e concorrenza fiscale leale, sia un elemento chiave per la ricostruzione dell'economia globale dopo il crollo finanziario del 2008;

- ricorda, a tale riguardo, che è di fondamentale importanza porre fine alla prassi di creare persone giuridiche fittizie per eludere la tassazione; sottolinea inoltre che, al posto del segreto bancario, si dovrebbe prevedere, in ogni caso, uno scambio automatico di informazioni in tutti gli Stati membri e i territori dipendenti; accoglie con favore, a tale riguardo, la proposta della Commissione relativa alla cooperazione amministrativa in materia fiscale, in quanto essa estende la cooperazione tra gli Stati membri alle imposte di ogni genere, abolisce il segreto bancario e stabilisce lo scambio automatico di informazioni come regola generale;

A livello europeo

- ricorda che il Parlamento ha trasmesso al Consiglio la sua posizione sulle modifiche alla direttiva 2003/48/CE, chiedendo, tra l'altro, che il Consiglio ponga fine alla deroga temporanea che autorizza Austria, Belgio e Lussemburgo ad evitare lo scambio di informazioni mediante l'applicazione di una ritenuta fiscale alla fonte; esorta il Consiglio ad adottare la direttiva che modifica la direttiva 2003/48/CE in conformità della posizione del Parlamento;
- accoglie con favore, come primo passo in materia di tassazione dei redditi da risparmio nell'Unione europea, il ritiro delle riserve di Austria, Belgio, Lussemburgo e Svizzera sull'articolo 26 del modello di convenzione fiscale dell'OCSE, nonché l'accettazione delle norme OCSE da parte di Andorra, Monaco, Liechtenstein e San Marino; si compiace della decisione del Belgio di passare dal sistema di ritenuta alla fonte a quello dello scambio automatico di informazioni a partire dal 1° gennaio 2010;
- ribadisce la richiesta formulata nella sua posizione del 24 aprile 2009 di ampliare notevolmente il campo di applicazione della direttiva 2003/48/CE, in particolare per coprire le persone giuridiche (specialmente società e fondi privati) e varie forme di reddito da investimenti; ricorda che le disposizioni della direttiva 2003/48/CE dovrebbero essere estese a Singapore, Hong Kong, Macao e ad altre giurisdizioni, come Dubai, la Nuova Zelanda, il Ghana, nonché ad alcuni stati degli Stati Uniti, che non sono vincolati dalla direttiva 2003/48/CE e sono quindi un luogo privilegiato per gli evasori fiscali;
- ritiene che la commercializzazione, nell'Unione europea, di fondi alternativi domiciliati in un paese terzo debba essere subordinata al rispetto, da parte di tale paese terzo, delle norme di buona governance fiscale, nonché all'effettiva applicazione, sulla base di norme giuridicamente vincolanti, del principio dello scambio automatico di informazioni; sottolinea, in particolare, che i progressi compiuti in materia di norme sulla governance fiscale in sedi internazionali quali l'OCSE e il G-20 non dovrebbero impedire all'Unione europea di applicare norme più rigorose;
- sottolinea che un'applicazione più efficace della vigente normativa fiscale nazionale ed europea faciliterebbe un migliore recupero delle imposte; evidenzia tuttavia l'urgente necessità di ulteriori sforzi e misure intesi a migliorare la buona governance in materia fiscale;
- rammenta che la questione della frode fiscale in materia di IVA è particolarmente preoccupante per il funzionamento del mercato interno in quanto ha conseguenze dirette a livello transfrontaliero, comporta la perdita di somme considerevoli di entrate fiscali e si

ripercuote direttamente sul bilancio dell'Unione; esorta il Consiglio ad adottare la nuova direttiva in materia di cooperazione amministrativa in campo fiscale e a combattere le frodi in materia di IVA, tenendo debitamente conto della posizione del Parlamento;

A livello internazionale

10. esorta tutte le parti interessate ad accelerare la conclusione dell'accordo anti-frode con il Liechtenstein; invita il Consiglio a conferire mandato alla Commissione di negoziare accordi analoghi con Andorra, Monaco, San Marino e la Svizzera; invita a tale riguardo gli Stati membri a rivedere i loro accordi fiscali bilaterali con i paesi terzi;
11. chiede una maggiore cooperazione, ad esempio lo scambio automatico di informazioni tra paesi, al fine di facilitare il recupero dei capitali trasferiti all'estero in modo illecito a danno del mercato interno;
12. invita la Commissione a riferire tempestivamente in merito alla raccomandazione del Consiglio, del 14 maggio 2008, di includere una clausola relativa alla buona governance fiscale nei pertinenti accordi che l'Unione europea e i suoi Stati membri concluderanno con i paesi terzi; sottolinea in particolare la necessità di negoziare disposizioni in materia di buona governance nel contesto degli accordi generali o specifici con i paesi terzi e di garantire un efficace processo di monitoraggio per quanto riguarda la loro attuazione;
13. ricorda, per quanto riguarda i lavori nel campo della concorrenza fiscale dannosa ai sensi del Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, la necessità di garantire che gli Stati membri applichino il codice nelle loro relazioni con i paesi terzi in modo coerente con i loro sforzi per promuovere la trasparenza e lo scambio di informazioni in materia fiscale;
14. accoglie con favore i primi progressi compiuti in materia di buona governance fiscale a seguito delle iniziative adottate in altre sedi internazionali come il G-20, il G-8, le Nazioni Unite e, in particolare, l'OCSE; ritiene, tuttavia, che gli impegni assunti dal G-20 sino ad oggi non siano sufficienti ad affrontare le sfide poste dall'evasione fiscale, dai paradisi fiscali e dai centri offshore;
15. ricorda che gli sforzi intesi a lottare contro i paradisi fiscali e l'evasione fiscale potranno essere coronati da successo solo se verranno applicate a tutti le stesse regole, in modo da evitare che si creino ulteriori lacune giuridiche che permettano di eludere la legge; ritiene, a tale riguardo, che la direttiva 2003/48/CE, che ha stabilito il principio dello scambio automatico di informazioni multilaterale tra i paesi, costituisca un passo positivo verso la creazione di un quadro globale per lo scambio automatico di informazioni; si compiace, pertanto, della proposta della Commissione volta a promuovere la cooperazione con i paesi terzi nel quadro della direttiva 2003/48/CE;
16. invita l'OCSE e i suoi Stati membri a coinvolgere la Commissione nella revisione *inter pares* del Forum mondiale, in particolare per quanto riguarda l'identificazione delle giurisdizioni non cooperative e lo sviluppo di una procedura per valutare la conformità e l'attuazione di contromisure dissuasive volte a promuovere l'osservanza delle norme in questione; ritiene inoltre che il quadro dell'OCSE per la lotta contro i paradisi fiscali sia insoddisfacente; sottolinea la necessità di migliorare l'indicatore per il conseguimento

dello status di giurisdizione cooperativa, ad esempio conferendogli un valore qualitativo; critica il fatto che tale indicatore richieda solamente la conclusione di dodici accordi sullo scambio di informazioni fiscali; si rammarica, a tale riguardo, del fatto che lo scambio di informazioni avvenga solo su richiesta e non costituisca un requisito obbligatorio e vincolante, e che l'OCSE consenta ai governi di sfuggire alla sua lista nera grazie alla sola promessa di rispettare i principi dello scambio di informazioni, senza tuttavia esigere garanzie che tali principi siano effettivamente messi in pratica;

Verso una reale politica dell'UE in materia di buona governance fiscale

17. ritiene che vi sia necessità di coerenza e di una reale politica dell'Unione europea in materia di buona governance fiscale; ritiene che la credibilità dell'Unione europea dipenda, tra l'altro, dalla sua volontà di prendere misure rigorose innanzitutto contro i paradisi fiscali esistenti sul proprio territorio, dando un esempio di buona governance; invita, a tale riguardo, la Commissione a monitorare attentamente l'attuazione rapida e integrale delle azioni illustrate nella sua comunicazione sulla promozione della buona governance in materia fiscale;
18. ritiene che, fatte salve le competenze degli Stati membri, la Commissione dovrebbe essere chiamata a progettare e a formulare tale approccio dell'Unione europea e che dovrebbe esserle dotata delle risorse necessarie a tal fine;
19. raccomanda la creazione di un adeguato sistema di incentivi per il recupero di crediti fiscali transfrontalieri, al fine di aumentare l'attuale basso tasso di recupero del 5%, ripartendo equamente le entrate derivanti dalla riscossione delle imposte non pagate tra l'amministrazione che recupera crediti fiscali per conto di uno Stato membro richiedente, da un lato, e l'amministrazione dello Stato membro richiedente, dall'altro;
20. invita la Commissione, per quanto riguarda l'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, a stimare il volume di crediti fiscali transfrontalieri degli Stati membri da recuperare all'interno del territorio dell'Unione europea e a introdurre indicatori quantificabili per misurare i progressi compiuti nei recuperi transfrontalieri nel corso del tempo;
21. ritiene che l'Unione europea debba promuovere attivamente il miglioramento delle norme OCSE, con l'obiettivo di fare dello scambio automatico e multilaterale delle informazioni una norma a livello globale; esorta inoltre l'Unione europea ad adottare misure che impediscano l'abuso del "principio di residenza" mediante regimi di domicilio e proprietà fittizi che consentono alle holding senza attività o alle società di comodo di evitare ai loro proprietari effettivi di pagare le tasse nel loro paese di domiciliazione; esorta inoltre l'Unione europea ad adottare un approccio comune all'applicazione di misure anti-abuso, che dovrebbe essere efficace, equo e coerente con il concetto di costruzione di puro artificio, secondo quanto stabilito dalla Corte di giustizia;
22. esorta l'Unione europea ad attuare un approccio coerente con la buona governance fiscale nel contesto della politica europea di vicinato, della politica di allargamento e della politica di cooperazione allo sviluppo; sottolinea che la politica di governance fiscale dovrebbe contribuire attivamente alla creazione di sistemi fiscali sostenibili e trasparenti nei paesi in via di sviluppo, in particolare per eliminare le frodi fiscali, che comportano

una perdita annua di gettito fiscale pari a dieci volte l'importo degli aiuti allo sviluppo versati dai paesi sviluppati; ritiene che occorra stanziare risorse sufficienti per raggiungere tale obiettivo; ricorda che la governance fiscale finirà per attrarre gli investimenti, in quanto contribuisce alla certezza del diritto fiscale, alla trasparenza e alla stabilità;

23. sottolinea la necessità di rivedere le attuali norme contabili internazionali al fine di ottenere un maggiore livello di trasparenza; chiede, a tale riguardo, che sia previsto il requisito dalla divulgazione, nei conti annuali delle società, delle informazioni contabili relative ai paradisi fiscali per ciascun paese e propone l'istituzione di un registro pubblico dell'Unione europea che elenchi i nomi delle persone e delle imprese che hanno creato società e aperto conti in paradisi fiscali, con lo scopo di svelare i veri beneficiari schermati dalle società off-shore;
24. sottolinea la necessità che gli Stati membri coordinino le loro politiche al fine di rafforzare l'applicazione delle norme anti-evasione;
25. ricorda che l'introduzione di una base imponibile consolidata comune contribuirebbe ad affrontare, all'interno dell'Unione europea, i problemi relativi alla doppia imposizione e al prezzo di trasferimento all'interno di gruppi consolidati; a tale riguardo, attende con interesse di ricevere la valutazione d'impatto della Commissione al più tardi entro la fine di quest'anno;
26. propone che, per meglio identificare i prezzi di transazione inesatti e le tecniche di evasione fiscale più frequentemente utilizzate, la Commissione accordi priorità a una più estesa applicazione del metodo dei profitti comparabili, spostando così il raggio del controllo dei prezzi di trasferimento dal livello della transazione a quello dell'impresa; sottolinea che il metodo dei profitti comparabili si concentra sulla comparazione degli utili tra imprese in ciascun settore industriale e che una diminuzione degli utili di una filiale di una multinazionale significativamente inferiore alla media del settore nel corso del tempo può essere la prova di massicci prezzi di trasferimento;
27. esorta l'Unione europea ad esaminare diverse forme di sanzioni e incentivi per promuovere la buona governance fiscale, quali un prelievo speciale sui movimenti da o verso giurisdizioni non cooperative, il mancato riconoscimento, all'interno dell'Unione europea, dello status giuridico delle società create in giurisdizioni non cooperative e il divieto per le istituzioni finanziarie dell'Unione europea di stabilire o mantenere filiali e consociate in giurisdizioni non cooperative;
28. ritiene che l'Unione europea dovrebbe altresì garantire la coerenza nell'attuazione, a livello europeo e internazionale, delle norme in materia di vigilanza prudenziale, imposizione fiscale e riciclaggio di denaro nonché di lotta contro il terrorismo;
29. invita la Commissione a riferire annualmente al Parlamento sull'attuazione della politica dell'Unione europea in materia di governance fiscale a partire dall'ottobre 2010;

0

0 0

30. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

1. Antefatti

È un fatto comunemente accettato che, con la crisi economica e finanziaria, la governance fiscale sia assunta a una posizione più preminente e visibile nell'agenda globale. Ciò non sorprende dal momento che milioni di cittadini stanno affrontando le difficoltà di una crisi economica mentre si chiede loro di assumersi un onere fiscale aggiuntivo, e altri invece non pagano il dovuto.

Gli Stati membri dell'Unione europea (all'interno dell'UE e attraverso gli accordi bilaterali internazionali), come pure le organizzazioni internazionali quali l'OCSE, sottolineano che, in un'economia globale, la trasparenza e lo scambio d'informazioni in materia fiscale sono alla base di una concorrenza leale e di un'equa ripartizione dell'onere fiscale tra contribuenti onesti. Essi riconoscono inoltre che una buona governance fiscale è un presupposto importante per preservare l'integrità dei mercati finanziari. Secondo una stima dell'OCSE della fine del 2008, i paradisi fiscali di tutto il mondo avrebbero attratto tra 5 000 e 7 000 miliardi di dollari USA di attivi, sebbene il livello di segretezza che protegge tali conti renda difficile valutare esattamente quali siano gli importi depositati in ogni singola giurisdizione. Benché manchino dati incontrovertibili sull'ammontare delle frodi fiscali nell'UE, le previsioni della letteratura economica dimostrano tuttavia che il loro importo si dovrebbe collocare tra il 2 e il 2,5% del PIL a livello di Unione europea, vale a dire tra i 200 e 250 miliardi di EUR.

2. Governance fiscale e sue attuali metodologie di promozione

Le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2008 offrono una prima definizione della buona governance in materia fiscale come l'insieme dei principi di trasparenza, scambio d'informazioni e concorrenza fiscale leale.

I principi di governance fiscale si applicano in vari casi e a vari livelli.

A livello dell'UE, il Commissario Kovács, nel suo intervento del 6 ottobre 2009 nella riunione della commissione ECON, ha dichiarato che il rafforzamento di una buona governance fiscale all'interno dell'UE *"fornirà una piattaforma politica e morale su cui basare la richiesta di una buona governance fiscale da parte dei paesi terzi, nostri partner al di fuori della Comunità"*. La governance fiscale all'interno dell'Unione europea è attualmente oggetto di tre importanti proposte legislative, vale a dire:

- la direttiva in materia di tassazione dei redditi da risparmio,
- le due direttive in materia di cooperazione amministrativa e reciproca assistenza nel recupero.

Lo scopo di queste tre proposte è di garantire la trasparenza e l'effettivo scambio di informazioni fiscali tra gli Stati membri, nonché una buona cooperazione in materia di recupero dei crediti fiscali.

La **direttiva in materia di tassazione dei redditi da risparmio** stabilisce un tipo specifico di scambio automatico di informazioni, limitato a determinati tipi di risparmio. Questa direttiva è un'applicazione specifica dei principi sanciti dall'attuale direttiva sulla reciproca assistenza, ma, contrariamente a quest'ultima, la direttiva sulla tassazione dei risparmi garantisce, con qualche deroga temporanea per un periodo di transizione¹, che gli Stati membri si scambino automaticamente le informazioni detenute dalle banche. Nel novembre 2008 la Commissione ha presentato una proposta di revisione della direttiva sul risparmio. Scopo di tale revisione è di colmare le lacune esistenti e migliorare la prevenzione dell'evasione fiscale. Essa è altresì volta a eliminare le distorsioni di mercato tra prodotti finanziari equivalenti e a limitare l'onere amministrativo per gli agenti pagatori. Nel suo parere del 24 aprile 2009, il Parlamento europeo ha appoggiato l'approccio della Commissione e ha invitato a porre termine al periodo transitorio, affinché **entro il 1° luglio 2014** tutti gli Stati membri si scambino automaticamente le informazioni sui risparmi e su altri prodotti equivalenti.

Al momento [ottobre 2009] la proposta è al vaglio presso il Consiglio. Nel frattempo si sono avuti i seguenti sviluppi:

- per quanto riguarda l'applicazione della direttiva sulla tassazione del risparmio, il Belgio ha deciso di passare dalla ritenuta alla fonte allo scambio automatico di informazioni a partire dal 1° gennaio 2010.
- Anche l'Isola di Man ha dichiarato la sua intenzione di applicare lo scambio automatico d'informazioni dal 1° luglio 2011.
- Sono state avviate consultazioni iniziali con i cinque paesi europei che non sono membri dell'UE (Svizzera, Liechtenstein, Monaco, San Marino e Andorra) per migliorare i loro accordi bilaterali con l'Unione europea in materia di tassazione dei redditi da risparmio.
- Sono stati avviati negoziati con la Norvegia, la quale intende aderire al regime di tassazione dei risparmi.
- La Commissione ha avviato colloqui con Hong Kong, Macao e Singapore per una loro eventuale adesione al regime di tassazione dei risparmi.

Le proposte sulla **cooperazione amministrativa** e la **reciproca assistenza nel recupero** sono attualmente al vaglio del Parlamento europeo, che adotterà un parere in merito all'inizio del 2010. Una delle modifiche contenute nelle proposte suggerisce esplicitamente di abolire il **segreto bancario**, che viene utilizzato per impedire lo scambio di informazioni a fini fiscali tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri.

Oltre a queste tre proposte, il Consiglio sta anche portando avanti la sua attività sulla base di un pacchetto di lavoro rivisto sul **Codice di condotta (Tassazione delle imprese)**, adottato nel novembre 2008. Il gruppo di lavoro ha accettato di continuare le proprie attività per quanto riguarda la lotta contro gli abusi, la trasparenza e lo scambio d'informazioni nel settore dei prezzi di trasferimento e delle relazioni con i paesi terzi.

¹ Al posto dello scambio di informazioni, L'Austria, il Belgio e il Lussemburgo possono applicare una ritenuta alla fonte.

A livello internazionale, uno degli strumenti che l'UE può utilizzare per promuovere una buona governance in materia fiscale nei paesi terzi è la negoziazione, con tali paesi, di **accordi contro le frodi fiscali** che includano una clausola sullo scambio d'informazioni. La Commissione ha avviato negoziati per un accordo di questo tipo con il **Liechtenstein**, che è passato da una posizione di totale assenza di collaborazione ad un atteggiamento cooperativo. Si attende adesso che il Liechtenstein accetti lo scambio d'informazioni in caso di evasione fiscale e abolisca il segreto bancario quale motivo per rifiutare la cooperazione. L'ECOFIN dovrebbe ora conferire alla Commissione il mandato di avviare colloqui analoghi con la **Svizzera, Monaco, San Marino e Andorra**, gli altri quattro Stati che, con il Liechtenstein, applicano condizioni analoghe a quelle della direttiva sulla tassazione dei risparmi. La Commissione si sta adoperando per favorire l'inclusione di **impegni analoghi in altri accordi bilaterali** stipulati tra Stati membri e paesi terzi.

Anche gli incentivi finanziari disponibili nell'ambito del decimo Fondo europeo di sviluppo per un certo numero di paesi dei Caraibi e del Pacifico, sono strumenti efficaci per incoraggiare l'adozione dei principi di buona governance. La Commissione ha dichiarato che avrebbe riferito sui progressi nell'attuazione di tali politiche nel 2010.

Inoltre l'UE e i suoi Stati membri partecipano alla strategia sostenuta dall'OCSE per contrastare l'evasione fiscale internazionale. Questa attività si svolge all'interno del **Forum mondiale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni** (GFTEI), recentemente ampliato, che ha da poco annunciato che tutti gli 87 paesi della GFTEI hanno deciso di adottare la norma OCSE sulla condivisione di informazioni fiscali su richiesta (articolo 26 del modello di convenzione del 2002). Gli esperti dell'OCSE hanno suggerito che un buon indicatore di progresso è dato dal fatto che una giurisdizione abbia firmato 12 accordi sullo scambio d'informazioni ai sensi della normativa dell'OCSE. Numerosi paesi hanno assunto impegni (alcuni di essi anche prima del 2004) senza firmare un solo accordo che sia conforme alla normativa OCSE. Hong Kong, Macao e Singapore hanno annunciato che avrebbero proposto modifiche alle loro legislazioni al fine di conformarle alla normativa dell'OCSE. Austria, Belgio, Lussemburgo e Svizzera hanno ritirato le loro riserve sull'articolo 26 del modello di convenzione OCSE. Il 12 marzo 2009, il Liechtenstein ha annunciato che avrebbe avviato negoziati ufficiali per concludere accordi di trasparenza e informazione con il Regno Unito, la Francia e la Germania. Anche Andorra e Monaco hanno approvato le norme dell'OCSE.

Sebbene non siano stati finora proposti **incentivi** concreti per garantire la conformità con la normativa, in occasione del vertice del 2 aprile 2009, il G-20 ha elencato una serie di possibili **contromisure**: maggiori obblighi d'informazione da parte dei contribuenti e delle istituzioni finanziarie, ritenute alla fonte, rifiuto della deduzione di alcune spese, revisione della politica delle convenzioni fiscali, revisione, da parte delle istituzioni finanziarie internazionali, delle loro politiche d'investimento, revisione dei programmi d'aiuto bilaterali. I leader del G20 di Pittsburgh (24/25 settembre 2009) hanno dichiarato che le misure volte a contrastare i paradisi fiscali dovrebbero essere applicate dal marzo 2010.

3. Altre possibilità d'intervento e osservazioni del relatore

Il relatore ritiene che l'Unione europea dovrebbe promuovere lo scambio automatico di informazioni come norma universale. Al fine di raggiungere tale livello di buona governance

occorre mettere in atto un certo numero di iniziative sia a livello dell'UE che a livello internazionale.

A livello dell'UE, il relatore osserva che le dichiarazioni dei cinque paesi con i quali l'UE ha un accordo in materia di risparmi (Monaco, Svizzera, Liechtenstein, Andorra e San Marino) rappresentano un passo importante per porre fine al periodo transitorio di cui alla **direttiva sui risparmi**, che consente all'Austria, al Belgio¹ e al Lussemburgo di applicare una ritenuta alla fonte al posto dello scambio d'informazioni. Va tuttavia osservato che tali dichiarazioni devono essere seguite dalla conclusione di accordi giuridicamente vincolanti. Il relatore chiede quindi che tali accordi vengano conclusi rapidamente e invita il Consiglio ad accertare che gli Stati Uniti siano effettivamente disposti a scambiare informazioni con tutti gli Stati membri. Occorre inoltre avviare con tempestività negoziati per garantire che anche Hong-Kong, Macao e Singapore applichino ai risparmi norme fiscali analoghe.

Il relatore ritiene inoltre che questi annunci dovrebbero avere un effetto positivo anche sullo stato della proposta di direttiva della Commissione relativa alla **cooperazione amministrativa nel settore fiscale**, in particolare per quanto riguarda l'eliminazione dell'ostacolo del segreto bancario per i residenti fiscali di un altro Stato membro. Il relatore ritiene che i paesi che hanno assunto l'impegno di scambiare informazioni ai sensi della normativa OCSE non dovrebbero, in linea di principio, poter bloccare l'adozione della proposta relativa alla cooperazione amministrativa.

A livello internazionale

Il relatore ritiene che tutte le parti interessate dovrebbero accelerare la conclusione dell'accordo anti-frode con il Liechtenstein; e invita il Consiglio a dare mandato alla Commissione di negoziare accordi analoghi con Andorra, Monaco, San Marino e Svizzera.

Per quanto riguarda il **Codice di condotta (Tassazione delle imprese)**, il relatore ritiene che gli Stati membri debbano applicare il Codice nelle loro relazioni con i paesi terzi in modo coerente con i loro sforzi per promuovere la trasparenza e lo scambio di informazioni in materia fiscale.

Il medesimo requisito di coerenza dovrebbe applicarsi alla **politica europea di vicinato**, alla **politica di allargamento** e alla **politica di cooperazione allo sviluppo**.

Per quanto riguarda la **revisione *inter pares* dell'OCSE**, l'UE in quanto tale deve svolgere un ruolo attivo in seno al Forum mediante la partecipazione e il contributo della Commissione europea. È giunto il momento che l'UE - insieme ai suoi partner - dia prova della sua leadership a livello mondiale e della sua determinazione, garantendo gli incentivi necessari, ivi comprese le sanzioni.

A tale riguardo, **l'UE deve essere dotata degli strumenti necessari per valutare i progressi compiuti nel contesto della revisione *inter pares* dell'OCSE**. Fatte salve le competenze degli Stati membri, la Commissione europea dovrebbe essere associata a pieno titolo

¹ Il Belgio darà avvio allo scambio d'informazioni dal 1° gennaio 2010.

all'esercizio di revisione *inter pares* del Forum mondiale e dovrebbe riferire al Consiglio e al Parlamento, **al fine di garantire che la dimensione europea di questo problema globale sia correttamente valutata**, in particolare per quanto riguarda l'individuazione delle giurisdizioni non cooperative, la valutazione della conformità e l'attuazione di contromisure dissuasive.

Il relatore teme che lo scambio d'informazioni "su richiesta" e su base bilaterale apra la strada ad un'interpretazione restrittiva della normativa dell'OCSE. Per esempio, è contrario allo spirito della normativa OCSE fornire informazioni solo qualora una giurisdizione richiedente sia in possesso del nominativo di un contribuente specifico sospettato. Il vostro relatore propone pertanto che l'UE **promuova attivamente il miglioramento della normativa OCSE, affinché comprenda lo scambio d'informazioni automatico e multilaterale quale obiettivo da raggiungere entro il 2014 (fine dell'attuale legislatura)**. Ciò comporta altresì obblighi d'informazione più stringenti per i beneficiari economici dei fondi e dei conti aziendali nonché sanzioni adeguate.

4. Altri aspetti

Infine, la Commissione dovrebbe poter disporre delle risorse necessarie per garantire una **politica di governance fiscale dell'UE** a pieno titolo.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	27.1.2010
Esito della votazione finale	+: 25 -: 6 0: 10
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Burkhard Balz, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Pascal Canfin, Nikolaos Chountis, George Sabin Cutaş, Rachida Dati, Leonardo Domenici, Derk Jan Eppink, Diogo Feio, Markus Ferber, Elisa Ferreira, Vicky Ford, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Sylvie Goulard, Enikő Győri, Liem Hoang Ngoc, Eva Joly, Othmar Karas, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Werner Langen, Astrid Lulling, Arlene McCarthy, Íñigo Méndez de Vigo, Ivari Padar, Alfredo Pallone, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Skinner, Theodor Dumitru Stolojan, Ivo Strejček, Kay Swinburne, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Marta Andreasen, Danuta Jazłowiecka, Arturs Krišjānis Kariņš, Philippe Lamberts