



Bruxelles, 28.1.2016
COM(2016) 24 final

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

su una strategia esterna per un'imposizione effettiva

{SWD(2016) 6}

1. INTRODUZIONE

L'UE ha avviato un ambizioso programma di riforme per garantire un sistema di imposizione delle società equo ed effettivo nel mercato unico. Nel quadro di questo programma gli Stati membri hanno invocato un approccio a livello dell'UE per far fronte alle sfide esterne che minacciano le basi imponibili nazionali, esposte a una concorrenza fiscale dannosa e a una pianificazione fiscale aggressiva di portata globale¹. Il Parlamento europeo ha inoltre chiesto che l'UE prenda una posizione unitaria per quanto riguarda gli accordi fiscali internazionali e si mostri più decisa nei confronti dei paradisi fiscali contrastando l'elusione dell'imposta sulle società².

Attualmente, l'imposizione effettiva in relazione ai paesi terzi si basa soprattutto su misure nazionali anti-elusione, che tendono a variare considerevolmente tra loro. Tra i diversi approcci nazionali figurano liste bianche, grigie o nere, disposizioni specifiche per giurisdizioni a imposizione fiscale bassa o inesistente oppure disposizioni contro gli abusi adottate caso per caso. Anche la base sulla quale gli Stati membri decidono quali giurisdizioni debbano essere oggetto di dette misure, e in quali casi, varia da uno Stato membro all'altro.

Tuttavia, se da un lato gli Stati membri lavorano per coordinare le loro politiche in materia di imposta sulle società all'interno del mercato unico al fine di contrastare le pratiche fiscali abusive e garantire un'imposizione effettiva, dall'altro devono tenere conto anche dei diversi approcci adottati per contrastare le minacce esterne di erosione della base imponibile. Alcune imprese sfruttano le lacune e le asimmetrie tra le diverse misure difensive degli Stati membri per trasferire utili al di fuori del mercato unico, senza che siano soggetti a imposizione. Inoltre, le imprese devono far fronte a incertezza giuridica e a oneri amministrativi superflui a causa di 28 politiche nazionali diverse per valutare e affrontare i regimi fiscali dei paesi terzi. Di fronte a una tale varietà di approcci, i partner internazionali non hanno un'idea chiara sulle aspettative dell'UE in materia di buona governance fiscale e si interrogano sui tempi di attivazione di meccanismi difensivi. È pertanto essenziale mettere a punto una strategia esterna coordinata dell'UE in materia di buona governance fiscale per aumentare il successo collettivo degli Stati membri nell'affrontare la questione dell'elusione fiscale, garantire un'imposizione effettiva e creare un contesto trasparente e stabile per le imprese nel mercato unico.

¹ Conclusioni del Consiglio ECOFIN del maggio 2013, riprese nelle recenti tabelle di marcia sul BEPS della presidenza in seno al Consiglio.

² Relazione recante raccomandazioni alla Commissione su come promuovere la trasparenza, il coordinamento e la convergenza nelle politiche sulle imposte societarie nell'Unione:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//IT>

Relazione in materia fiscale (*tax ruling*) e altre misure analoghe per natura o effetto:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//IT>

La necessità di una strategia esterna comune per un'imposizione effettiva è diventata ancora più pressante alla luce dei recenti sviluppi in materia di politica fiscale societaria, sia all'interno dell'UE che a livello internazionale.

A giugno 2015 la Commissione ha presentato un piano d'azione per un'imposizione equa ed efficace nell'UE in cui presenta una serie di misure da attuare a brevissimo, medio e lungo termine per riformare radicalmente il sistema di imposizione delle società nell'UE. L'iniziativa mira principalmente a garantire che gli utili generati nel mercato unico siano effettivamente tassati nel luogo in cui si svolge l'attività. Questo obiettivo prioritario ha trovato eco nel dibattito sulla politica fiscale societaria tra gli Stati membri. Il piano d'azione individua una serie di elementi fondamentali per garantire un'imposizione effettiva, tra cui un approccio comune nei confronti delle giurisdizioni dei paesi terzi in materia di buona governance fiscale.

A livello internazionale, a novembre 2015 i leader del G20 hanno approvato il pacchetto definitivo dell'OCSE sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS). Il pacchetto BEPS introduce nuove norme globali in materia di imposizione delle società e propone una serie di misure che i paesi dovranno mettere in atto per contrastare l'elusione dell'imposta societaria e garantire un'equa concorrenza fiscale in tutto il mondo. Tutti i paesi del G20, i membri dell'OCSE e una serie di altri paesi si sono impegnati ad attuare queste nuove norme. Nell'UE si è già iniziato a mettere in pratica questo impegno. Gli Stati membri sono favorevoli ad attuare in maniera coordinata le misure del pacchetto BEPS adottato dall'OCSE/G20 al fine di salvaguardare il mercato unico, tutelare le libertà sancite dal trattato e rafforzare la competitività dell'UE e la Commissione ha ora presentato proposte in questo senso. Al fine di evitare effetti di ricaduta negativi e garantire parità di condizioni, è importante che i partner internazionali tengano fede ai loro impegni internazionali con la stessa determinazione. Gli Stati membri dovranno lavorare insieme per incoraggiare altri paesi a rispettare gli impegni presi nell'ambito del pacchetto BEPS dell'OCSE e a monitorare i progressi dell'attuazione.

Inoltre, nel quadro del programma d'azione di Addis Abeba³ e dell'agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile⁴, l'UE e gli Stati membri si sono altresì impegnati ad aumentare la mobilitazione delle risorse nazionali nei paesi in via di sviluppo, anche attraverso il sostegno internazionale finalizzato a migliorare la capacità interna di riscossione delle imposte. La lotta all'elusione fiscale e il sostegno all'integrazione dei paesi in via di sviluppo nel programma internazionale di buona governance fiscale sono essenziali per onorare questo impegno.

Alla luce di tutte queste considerazioni, la presente comunicazione propone un quadro per una nuova strategia esterna dell'UE per un'imposizione effettiva, mettendo in luce le principali misure che possono aiutare l'Unione a promuovere la buona governance fiscale a livello globale, ad affrontare le minacce esterne alla base imponibile e a garantire parità di condizioni per tutte le imprese. La comunicazione valuta inoltre il modo in cui la buona governance fiscale possa essere integrata meglio nel più ampio contesto delle politiche di relazioni esterne dell'UE e sostenerne gli impegni internazionali, in particolare in materia di sviluppo.

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

2. RIESAMINARE I CRITERI DI BUONA GOVERNANCE DELL'UE

Una strategia esterna comune per un'imposizione effettiva deve fondarsi su criteri di buona governance fiscale chiari, coerenti e riconosciuti a livello internazionale, che siano costantemente applicati in relazione ai paesi terzi.

Nel 2012 la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio una raccomandazione sulle misure per incoraggiare i paesi terzi ad applicare norme minime di buona governance in materia fiscale⁵. Nella raccomandazione gli Stati membri erano invitati a valutare i regimi fiscali dei paesi terzi secondo tre criteri, ovvero la trasparenza, lo scambio di informazioni e la concorrenza fiscale leale e, se del caso, ad applicare contromisure comuni. La raccomandazione è stata approvata dai ministri delle finanze dell'UE in occasione del Consiglio ECOFIN del maggio 2013 ed è stata oggetto di ampie discussioni tra esperti degli Stati membri e parti interessate nel quadro della Piattaforma per la buona governance fiscale.

Tuttavia, nonostante tale approccio goda di un consenso generale, dal lavoro della Piattaforma è emerso che gli Stati membri hanno utilizzato i criteri raccomandati in modo disomogeneo o addirittura che non li hanno per niente considerati. Tra gli Stati membri che si avvalgono dei criteri in questione, si riscontrano incongruenze a livello di interpretazione e applicazione. Le discussioni con gli Stati membri, i deputati del Parlamento europeo, le parti interessate e i partner internazionali hanno evidenziato l'impellente necessità di presentare con maggiore chiarezza e coerenza il modo in cui l'UE applica i criteri di buona governance in relazione ai paesi terzi.

Inoltre, alla luce degli importanti sviluppi in materia di buona governance fiscale avvenuti nei tre anni successivi all'adozione della raccomandazione, è necessario aggiornare i criteri dell'UE.

2.1 Aumentare la trasparenza fiscale

A livello internazionale, la trasparenza fiscale ha raggiunto una nuova fase, in cui, grazie all'OCSE, lo scambio automatico di informazioni è il nuovo standard globale⁶. Quasi 100 giurisdizioni si sono impegnate ad attuare il nuovo standard per lo scambio automatico di informazioni entro il 2018. Nell'UE gli Stati membri applicheranno lo standard per lo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali a partire dal 2017. L'UE ha inoltre firmato accordi per lo scambio automatico di informazioni con la Svizzera, il Liechtenstein e San Marino e sta concludendo accordi analoghi con Andorra e Monaco. Questi paesi si sono particolarmente impegnati a portare a termine i negoziati e a firmare accordi ambiziosi in materia di trasparenza in tempi brevi. Su tale base, i criteri dell'UE sulla trasparenza e lo scambio di informazioni in relazione a tutti i paesi terzi dovrebbero riflettere almeno il nuovo standard globale per lo scambio automatico di informazioni.

L'UE ha inoltre avviato un nuovo ambizioso programma di trasparenza fiscale nel mercato unico, che va oltre gli obblighi internazionali. L'8 dicembre il Consiglio ha adottato la proposta della Commissione sullo scambio automatico di informazioni sui *ruling* fiscali transfrontalieri e gli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento, in vigore

⁵ COM(2012) 8805 final.

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

dal 2017. Gli obblighi di rendicontazione pubblica paese per paese per i settori bancario e finanziario sono stati fissati dalla direttiva CRD IV⁷ e per le grandi industrie estrattive e forestali⁸ dalla direttiva "contabile". Si sta inoltre valutando se è opportuno applicare gli obblighi di trasparenza pubblica alle imprese anche in altri settori dell'UE. Nel quadro della sua azione per promuovere la buona governance fiscale a livello globale, l'UE esorterà i suoi partner internazionali anche ad adottare queste norme più severe, che sono d'applicazione nel mercato unico.

2.2 Garantire una concorrenza fiscale più leale

Anche l'altro criterio di buona governance dell'UE (concorrenza fiscale leale) deve essere riesaminato alla luce dei progressi in quest'ambito. All'epoca della pubblicazione della raccomandazione del 2012 della Commissione, la questione della concorrenza fiscale leale non era tra le priorità a livello internazionale. La Commissione raccomandava agli Stati membri di valutare i regimi fiscali dei paesi terzi sulla base del Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, lo strumento dell'UE per contrastare i regimi di imposizione dannosi. Parallelamente, dopo due anni di negoziati, è stato ultimato il pacchetto dell'OCSE sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS), approvato dal G20. Sono state così create nuove norme internazionali per un'equa imposizione delle società, che tutti i paesi del G20, i membri dell'OCSE e i paesi associati si sono impegnati a mettere in atto. L'UE è attiva sostenitrice del processo BEPS dell'OCSE. Essendo uno dei principali protagonisti sulla scena politica ed economica internazionale, l'UE deve continuare anche ora a sostenere il BEPS, promuovendone l'attuazione uniforme e tempestiva nel mercato interno e a livello internazionale.

Gli Stati membri dell'UE hanno già iniziato a prendere le prime importanti misure in questo senso, ad esempio accettando di applicare il "nexus approach modificato" ai brevetti (*patent box*). Il piano d'azione del giugno 2015 e la direttiva anti elusione creano un quadro solido che consente un'attuazione rapida e coordinata di altre misure BEPS in linea con il mercato unico e il diritto dell'UE. Inoltre il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese è in fase di aggiornamento e consolidamento per riflettere il nuovo programma dell'UE per l'imposizione delle società. L'impegno degli Stati membri di adottare queste misure più incisive per un'imposizione fiscale leale dovrebbe rispecchiarsi anche nell'approccio dell'UE nei confronti dei paesi terzi in ambito fiscale. Ciò incoraggerebbe gli altri paesi ad aderire alle norme di buona governance concordate a livello internazionale, garantirebbe parità di condizioni per le imprese dell'UE e ridurrebbe le possibilità di trasferimento degli utili all'estero.

Alla luce di questi cambiamenti fondamentali nel contesto fiscale globale e della necessità di maggiore coerenza tra le valutazioni dei paesi terzi da parte degli Stati membri, è opportuno aggiornare i criteri di buona governance dell'UE. Nell'allegato 1 della presente comunicazione la Commissione ha definito nuovi criteri e invita il Consiglio ad approvarli. Tali criteri aggiornati di buona governance dell'UE dovrebbero essere alla base di tutte le politiche esterne dell'UE in ambito fiscale e fornire un punto di

⁷ Direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (CRD IV).

⁸ Direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese.

partenza più chiaro per discutere e promuovere la buona governance fiscale con i partner internazionali.

3. MIGLIORARE LA COOPERAZIONE IN MATERIA DI BUONA GOVERNANCE FISCALE MEDIANTE ACCORDI CON I PAESI TERZI

L'UE dovrebbe avvalersi di tutti gli strumenti a sua disposizione per promuovere la buona governance fiscale a livello internazionale. A tal proposito, gli accordi bilaterali e regionali con i paesi terzi possono rappresentare validi strumenti giuridici, giacché danno l'opportunità di inquadrare in un accordo consensuale l'impegno di ciascuna parte ad aderire alle norme internazionali sulla trasparenza, sullo scambio di informazioni e sulla concorrenza fiscale leale. Tali accordi permettono inoltre all'UE di integrare nel più vasto ambito delle sue relazioni esterne le sue priorità di politica fiscale nei confronti dei paesi terzi.

Nella strategia "Commercio per tutti" del 2015 la Commissione ha ribadito che gli accordi commerciali dovrebbero contribuire a promuovere le norme internazionali di trasparenza e buona governance, per contrastare le pratiche aggressive di trasferimento degli utili e le strategie di elusione fiscale.

I recenti progressi realizzati nell'ambito del programma fiscale internazionale e l'impegno stesso dell'UE di sostenere l'attuazione di norme globali più rigorose rendono opportuno un riesame della posizione dell'UE sulle questioni di buona governance fiscale al momento di negoziare accordi con i paesi terzi.

3.1 Clausole sulla buona governance fiscale

A maggio 2008 il Consiglio ECOFIN ha deciso di introdurre una clausola sulla buona governance fiscale in tutti gli accordi pertinenti tra l'UE e regioni e paesi terzi. Le conclusioni del Consiglio definiscono la formulazione della clausola e affidano alla Commissione il compito di negoziare, su tale base, le disposizioni di buona governance fiscale negli accordi pertinenti con i paesi terzi.

Negli anni successivi, tuttavia, l'UE non è sempre riuscita a inserire una clausola significativa sulla buona governance in tutti gli accordi bilaterali o regionali. Alcuni paesi hanno infatti accettato il riferimento ai principi della buona governance fiscale, mentre altri sono stati più restii o si sono del tutto rifiutati di includere qualsiasi impegno esplicito in materia. Secondo alcuni paesi terzi la formulazione della clausola era poco chiara così come la portata degli obblighi di buona governance, e ciò ha ritardato le negoziazioni. Inoltre, alla luce degli sviluppi internazionali nel settore della buona governance fiscale, la clausola del 2008 deve essere aggiornata. La clausola dovrà rispecchiare, per esempio, l'adozione dello scambio automatico di informazioni come standard globale e le nuove misure di concorrenza fiscale leale stabilite nel pacchetto BEPS dell'OCSE e approvate dal G20.

Gli Stati membri hanno riconosciuto questi problemi nell'attuale clausola di buona governance e hanno cominciato a riflettere sulla questione in seno al Gruppo ad alto livello "Questioni fiscali". È comunque necessario ottenere velocemente dei risultati per aggiornare la base delle clausole di buona governance fiscale, rivedere la strategia per includerle negli accordi e sviluppare un sistema per monitorarne l'attuazione.

A tal fine, la Commissione ha definito gli elementi essenziali di una nuova clausola sulla buona governance, che dovrebbe essere inclusa in tutte le proposte di negoziazione di accordi pertinenti. Questi elementi essenziali riflettono sia le norme aggiornate di buona governance e le azioni prioritarie dell'UE contro la pianificazione fiscale aggressiva, sia determinati impegni internazionali assunti nel quadro del BEPS dell'OCSE.

La varietà dei partner internazionali dell'UE esclude tuttavia la possibilità di adottare un approccio unico. Ad esempio in alcuni paesi in via di sviluppo i vincoli amministrativi potrebbero essere tali da richiedere un approccio semplificato, oppure potrebbe essere necessario prestare assistenza per mettere in atto gli impegni di buona governance. Le negoziazioni sulla clausola di buona governance fiscale dovrebbero quindi riflettere la situazione particolare nel paese terzo in questione.

Gli elementi sulla cui base avviare le negoziazioni per le future clausole di buona governance fiscale sono proposti nell'allegato 2 della presente comunicazione. La Commissione invita gli Stati membri ad approvare questi elementi, in modo che possano essere usati nelle future negoziazioni.

Un'altra questione da affrontare è il tempo necessario per l'attuazione della clausola di buona governance una volta che è stata approvata. Attualmente la clausola di buona governance si applica soltanto dopo l'entrata in vigore dell'accordo generale, il che può durare anni. Durante il periodo transitorio il paese terzo in questione non è tenuto a rispettare le disposizioni di buona governance fiscale che sono state concordate. La Commissione inviterà gli Stati membri ad accettare che la clausola sulla buona governance fiscale faccia parte delle disposizioni da applicare nel periodo transitorio, oppure a instaurare un dialogo strutturato su questioni fiscali con il paese terzo in questione, in attesa dell'entrata in vigore dell'accordo. Inoltre la Commissione e il gruppo Codice di condotta potrebbero monitorare l'osservanza della buona governance fiscale da parte del paese terzo, onde attivare il meccanismo di consultazione dell'accordo e risolvere quanto prima le eventuali questioni fiscali.

3.2. Disposizioni in materia di aiuti di Stato

Quando i paesi terzi concedono sostegno ad alcune imprese locali attraverso regimi fiscali preferenziali, pratiche amministrative o singoli *ruling* fiscali rischiano di limitare l'accesso al mercato degli esportatori UE che si troverebbero in una posizione svantaggiata rispetto a tali imprese locali. Tali pratiche potenzialmente distorsive della concorrenza sono solo parzialmente oggetto delle norme dell'OMC. Gli accordi dell'UE con i paesi terzi potrebbero contribuire ulteriormente a garantire parità di condizioni.

L'introduzione di disposizioni in materia di aiuti di Stato negli accordi bilaterali permetterà di aumentare la trasparenza delle sovvenzioni, vietare i tipi di sovvenzione più dannosi e prevedere consultazioni sulle sovvenzioni dannose nonché favorire una concorrenza più leale tra gli Stati membri e i paesi terzi nell'ambito dell'imposizione delle società.

La Commissione lavorerà per includere le disposizioni sugli aiuti di Stato nelle proposte di negoziazione di accordi con i paesi terzi, allo scopo di garantire una concorrenza fiscale leale con i suoi partner internazionali.

4. AIUTARE I PAESI IN VIA DI SVILUPPO A RISPETTARE LE NORME DI BUONA GOVERNANCE FISCALE

Nel quadro del programma dell'UE per promuovere la buona governance fiscale tra i suoi partner internazionali e sostenere l'attuazione uniforme e coerente a livello globale del pacchetto BEPS approvato da G20/OCSE, occorre prestare particolare attenzione alla situazione dei paesi in via di sviluppo. Aiutare i paesi in via di sviluppo a migliorare i loro sistemi fiscali e a valorizzare le risorse interne è di fondamentale importanza per la crescita inclusiva, l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile.

In tale contesto l'applicazione delle norme di buona governance fiscale è cruciale per due motivi principali. Innanzitutto si inserisce nel più ampio impegno dell'UE a favore dello sviluppo, ovvero aiutare questi paesi ad assicurarsi entrate interne sostenibili e allontanare le minacce alle loro basi imponibili. In secondo luogo, l'inclusione dei paesi in via di sviluppo nella rete globale di buona governance può impedire che eventuali punti deboli della struttura fiscale internazionale diventino opportunità di erosione della base imponibile e di trasferimento degli utili.

4.1 L'approccio "Collect More, Spend Better"

L'UE vanta una lunga storia di sostegno ai paesi in via di sviluppo per aiutarli a garantire entrate interne sostenibili, anche attraverso la lotta all'elusione fiscale, all'evasione e ai flussi finanziari illeciti. Ogni anno l'UE eroga 140 milioni di EUR ai paesi in via di sviluppo sotto forma di sostegno diretto alle riforme delle finanze pubbliche nazionali e i suoi programmi di sostegno al bilancio sono attivi in più di 80 paesi. Grazie inoltre alla *Addis Tax Initiative*⁹, che l'UE ha contribuito a lanciare a luglio 2015, la Commissione e altri partner internazionali si sono impegnati a raddoppiare il sostegno ai paesi in via di sviluppo destinato alla mobilitazione delle entrate nazionali.

La comunicazione del 2010 della Commissione *Fiscalità e sviluppo - Cooperazione con i paesi in via di sviluppo per la promozione delle buone pratiche di gestione in materia tributaria*¹⁰, ha posto le basi politiche per l'assistenza dell'UE ai paesi in via di sviluppo per costruire sistemi fiscali efficienti, equi e sostenibili negli ultimi 5 anni. Nel 2015, alla luce del programma d'azione di Addis Abeba e dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, la Commissione ha presentato un nuovo approccio dell'UE per sostenere le finanze pubbliche nazionali nei paesi in via di sviluppo. La strategia "Collect More, Spend better"¹¹ (più gettito per una migliore spesa) illustra nel dettaglio il modo in cui nei prossimi anni l'UE intende aiutare i paesi in via di sviluppo a costruire sistemi fiscali efficienti, equi e sostenibili, anche contrastando l'elusione fiscale delle società.

⁹ Un'iniziativa specifica nel quadro del programma d'azione di Addis Abeba destinata ad aumentare l'assistenza allo sviluppo per la capacità contributiva <http://www.addistaxinitiative.net/>

¹⁰ COM (2010) 163 def.

¹¹ Documento di lavoro "Collect More, Spend Better", <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>

Tale approccio si fonda sull'assistenza ai paesi in via di sviluppo per colmare sia il divario di politica fiscale sia il divario di conformità fiscale¹², allo scopo di aumentare la mobilitazione delle entrate nazionali. Le misure volte a ridurre il divario di politica fiscale includono l'ampliamento della base imponibile, ove appropriato, la correzione delle asimmetrie e la lotta all'elusione fiscale. Le misure volte a colmare il divario di conformità fiscale comprendono l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione fiscale, il consolidamento del rispetto volontario degli obblighi fiscali, la promozione della buona governance fiscale e la lotta all'evasione e ai flussi finanziari illeciti.

Per conseguire tali obiettivi e aiutare i paesi in via di sviluppo a conseguire livelli più elevati di buona governance fiscale, la Commissione ha messo a punto un ambizioso quadro di sostegno dell'UE, che prevede tra l'altro di continuare a promuovere il contributo dei paesi in via di sviluppo alla definizione di norme fiscali internazionali e di spingere per un coordinamento internazionale più inclusivo, anche attraverso il BEPS del G20/OCSE e le iniziative per lo scambio automatico di informazioni (AEOI), il Comitato di esperti delle Nazioni Unite sulla cooperazione internazionale in materia fiscale e gli organismi regionali quali il Forum africano di amministrazione fiscale (ATAF), il *Centre de rencontres et d'etudes des dirigeants des administrations fiscales* (CREDAF) o il Centro Interamericano delle amministrazioni tributarie (CIAT). Per raccogliere dati validi e comparabili a livello internazionale, la Commissione sosterrà iniziative per realizzare statistiche sul gettito. Per perseguire gli obiettivi di buona governance fiscale, è opportuno continuare a utilizzare anche i quadri bilaterali esistenti come il dialogo politico ai sensi dell'articolo 8 dell'accordo di Cotonou.

Tra gli altri settori prioritari dell'UE figurano il consolidamento delle capacità in ambito di amministrazione e politica fiscale, attraverso assistenza tecnica diretta oppure mediante programmi di partenariato¹³; il sostegno a iniziative internazionali volte a rafforzare la legislazione e la regolamentazione, in particolare nel settore dei prezzi di trasferimento; lo sviluppo e l'attuazione di strumenti di valutazione fiscale quali il *Tax administration Diagnostic assessment Tool* (TADAT) o il *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA).

In linea con il solido programma di trasparenza fiscale dell'UE, la Commissione si farà promotrice della rendicontazione paese per paese a livello internazionale e dell'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI) per una maggiore trasparenza e responsabilità nel settore estrattivo.

4.2 Dare il buon esempio

Nel settore della buona governance fiscale l'UE cerca di dare l'esempio mettendo in atto le rigorose norme internazionali e promuovendo misure analoghe al suo esterno. L'UE è consapevole della necessità di fare in modo che le politiche fiscali interne non producano effettivi di ricaduta negativi sui paesi terzi e tiene debitamente conto dei punti deboli in ambito fiscale dei paesi in via di sviluppo. Ad esempio gli Stati membri dovrebbero

¹² Per divario di politica fiscale si intende la differenza tra le imposte dovute nel quadro di una politica fiscale ottimale e le imposte dovute nel quadro dell'attuale politica fiscale. Per divario di conformità fiscale si intende la differenza tra le imposte dovute nel quadro dell'attuale politica fiscale e le imposte effettivamente versate.

¹³ La Commissione potrebbe anche prendere in considerazione altre forme di dialogo e scambio di buone pratiche per quei paesi in cui non sono disponibili quadri di assistenza allo sviluppo.

adottare un approccio equilibrato quando si tratta di negoziare trattati fiscali bilaterali con paesi a basso reddito, tenendo conto della loro situazione specifica, in particolare del fatto che i paesi in via di sviluppo sono altamente dipendenti dalla tassazione alla fonte e che pertanto la trattenuta delle imposte sui pagamenti in uscita è una componente essenziale del loro gettito. Le disposizioni dei trattati fiscali prevalgono sulle norme nazionali riducendo di conseguenza le trattenute riscosse da molti paesi in via di sviluppo. Il programma d'azione di Addis Abeba e l'attuazione delle misure relative al trattato stabilite nel BEPS dell'OCSE rappresentano un'opportunità per gli Stati membri di riconsiderare alcuni aspetti dei loro trattati fiscali bilaterali con i paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo per le disposizioni sulla ritenuta alla fonte. La Commissione aprirà un dibattito con gli Stati membri nell'ambito della Piattaforma per la buona governance in materia fiscale su come assicurare un equo trattamento dei paesi in via di sviluppo nei trattati fiscali bilaterali.

5. SVILUPPARE UN PROCESSO DELL'UE PER VALUTARE ED ELENCARE PAESI TERZI

Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a rispettare la normativa sulla trasparenza e lo scambio di informazioni, le norme sugli aiuti di Stato e i principi del Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese. Eventuali violazioni di tali norme sono oggetto di disposizioni pertinenti, in vigore nel mercato unico.

Onde garantire parità di condizioni, l'UE deve dotarsi di strumenti più forti per rispondere ai paesi terzi che rifiutano di rispettare le norme della buona governance. Il Parlamento europeo, molti Stati membri e diverse parti interessate sostengono con forza l'introduzione di un quadro unico dell'UE per affrontare le questioni di buona governance fiscale con i paesi terzi. Un approccio comune dell'UE in quest'ambito non avrà solo un potente effetto dissuasivo e impedirà alle imprese di abusare delle asimmetrie tra i diversi sistemi nazionali, ma permetterà anche ai partner internazionali di avere un'idea più chiara delle aspettative dell'UE e ridurrà gli oneri amministrativi superflui a carico delle imprese. Un tale approccio garantirà infine che le situazioni specifiche dei paesi terzi, soprattutto di quelli in via di sviluppo, siano sistematicamente prese in considerazione.

5.1 Un quadro trasparente dei processi nazionali di creazione di elenchi

Il primo passo verso l'elaborazione di un sistema comune dell'UE per la creazione di elenchi è stato fatto dalla Commissione con il piano d'azione per un'imposizione più equa ed efficiente adottato a giugno. Per la prima volta la Commissione ha pubblicato una panoramica di tutte le giurisdizioni dei paesi terzi che figurano negli elenchi degli Stati membri a fini fiscali. La versione integrale consolidata, con 121 giurisdizioni, è stata pubblicata online mentre l'allegato del piano d'azione contiene un elenco delle giurisdizioni che compaiono più spesso negli elenchi nazionali. L'obiettivo principale dell'iniziativa era quello di rendere più trasparenti i processi nazionali di compilazione degli elenchi e di rendere più accessibili per i paesi terzi e le imprese le informazioni sulle giurisdizioni catalogate dagli Stati membri. A ottobre 2015 la Commissione ha realizzato un aggiornamento tecnico delle informazioni online per riflettere i cambiamenti apportati agli elenchi nazionali a fini fiscali degli Stati membri.

In linea con l'impegno assunto nel piano d'azione di giugno, ovvero quello di rivedere periodicamente le informazioni sugli elenchi degli Stati membri, nel quadro del pacchetto anti elusione la Commissione ha formalmente aggiornato la versione consolidata dei paesi terzi repertoriati dagli Stati membri a fini fiscali. Le informazioni aggiornate,

pubblicate online in una cartina interattiva¹⁴, saranno nuovamente riesaminate tra 12 mesi.

In termini di trasparenza, la pubblicazione dell'elenco "paneuropeo" ha avuto un effetto immediato. Alcuni paesi terzi non sapevano di figurare in elenchi nazionali prima della pubblicazione della versione consolidata degli elenchi degli Stati membri. L'elenco "paneuropeo" ha suscitato nuove discussioni sulla buona governance fiscale tra queste giurisdizioni e gli Stati membri interessati: le prime hanno potuto chiarire questioni sui loro regimi fiscali mentre i secondi hanno potuto esprimere le loro preoccupazioni. Questa maggiore trasparenza ha spinto gli Stati membri dotati di processi di creazione di elenchi a vagliare i rispettivi elenchi e a verificare che fossero ben fondati, accurati e aggiornati. L'elenco paneuropeo ha messo in luce le forti divergenze tra i processi nazionali di creazione degli elenchi, con i conseguenti problemi che ne derivano per il mercato unico, i paesi terzi e le imprese. Gli Stati membri hanno quindi dimostrato un nuovo interesse per trovare un approccio più coerente alla creazione di elenchi di paesi terzi e all'applicazione di misure difensive comuni.

A tal fine è anzitutto necessario disporre di una visione e di una conoscenza approfondite delle procedure attualmente in vigore nell'UE. La Commissione si è pertanto rivolta agli Stati membri che utilizzano elenchi di paesi terzi per chiedere chiarimenti quanto ai criteri e ai metodi utilizzati. La Commissione ha inoltre chiesto agli Stati membri che non dispongono di elenchi nazionali di indicare quali strumenti alternativi utilizzano per contrastare i rischi di elusione fiscale esterna. L'iniziativa volta ad aumentare la trasparenza sugli strumenti degli Stati membri per applicare le misure di tutela fiscale proseguirà nei prossimi mesi all'interno della Piattaforma per la buona governance in materia fiscale. L'obiettivo è dare maggiore certezza giuridica alle imprese e ai paesi terzi, utilizzando al contempo le informazioni per elaborare un approccio dell'UE più convergente.

5.2 Un approccio comune dell'UE per elencare i paesi terzi

L'elenco "paneuropeo" è solo una soluzione temporanea in attesa di conseguire l'obiettivo finale, ovvero un sistema comune dell'UE per la valutazione, il monitoraggio e la compilazione di un elenco dei paesi terzi. L'attuale varietà di sistemi nazionali dovrebbe essere sostituita, in ultima analisi, da un approccio chiaro e coerente a livello di UE che consenta di individuare i paesi terzi che non ottemperano alle norme di buona governance e di rispondere con una voce unica a queste giurisdizioni. Quando tale elenco comune dell'UE sarà completato, gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio saranno formalmente chiamati a convenirne l'uso, al posto degli elenchi nazionali, per contrastare le minacce esterne alla base imponibile.

Qualsiasi tipo di approccio dell'UE finalizzato alla compilazione dell'elenco deve essere equo, obiettivo e giustificabile a livello internazionale, nonché compatibile con gli impegni sottoscritti dall'UE nel quadro di accordi internazionali multilaterali o bilaterali. Per conseguire questo obiettivo, la Commissione propone un processo in tre fasi.

¹⁴http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

In primo luogo la Commissione individuerà i paesi terzi che dovrebbero essere sottoposti al vaglio prioritario dell'UE. Per garantire la neutralità e la fondatezza di tale selezione, la Commissione metterà a punto un quadro di valutazione basato su indicatori per determinare il potenziale impatto delle giurisdizioni sulle basi imponibili degli Stati membri. Tale approccio, che viene ulteriormente descritto nel documento di lavoro, includerà indicatori globali su questioni quali i legami economici con l'UE, il livello di attività finanziaria e fattori istituzionali e giuridici. In questa fase la posizione dei paesi terzi all'interno del quadro non costituisce un giudizio sulle loro norme in materia di buona governance ma rappresenta un punto di partenza trasparente per decidere quali giurisdizioni esaminare in modo più approfondito. I primi risultati saranno presentati agli Stati membri nel gruppo Codice di condotta entro l'autunno 2016.

Successivamente, sulla base del quadro di valutazione, gli Stati membri decideranno quali giurisdizioni dovranno essere soggette a valutazione in base ai criteri aggiornati di buona governance dell'UE. Potrebbero essere considerati pertinenti anche altri fattori, quali la cooperazione esistente in ambito fiscale. La Commissione si farà carico della valutazione dei regimi fiscali dei paesi terzi selezionati insieme al gruppo Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese data la sua precedente esperienza in quest'ambito. Questa fase di valutazione prevede un dialogo con i paesi terzi interessati, che disporranno di tempo sufficiente per rispondere alle preoccupazioni che emergono in relazione ai loro regimi fiscali. È proprio nell'ambito di questo dialogo che le parti avranno la possibilità di risolvere le questioni che sono emerse e di sviluppare un partenariato più forte, nel rispetto delle rigorose norme in materia di buona governance. A tal fine, ove opportuno, è auspicabile ricorrere quanto più possibile ai processi di consultazione nel quadro degli accordi UE con regioni o paesi terzi. Le conclusioni di tale processo di valutazione saranno presentate agli Stati membri in seno ai pertinenti gruppi del Consiglio.

Nella fase finale gli Stati membri decideranno se aggiungere la giurisdizione in questione all'elenco comune dell'UE di giurisdizioni fiscali problematiche. La decisione sarà essenzialmente fondata su una raccomandazione che la Commissione adotterà al termine del vaglio. Tuttavia sarà necessario prendere in considerazione anche altri fattori. Alcuni paesi in via di sviluppo potrebbero ad esempio voler ottemperare alle norme di buona governance dell'UE ma non avere le capacità per farlo: in questi casi la loro iscrizione nell'elenco potrebbe non essere la soluzione più efficace e per sciogliere le riserve dell'UE sui loro regimi fiscali potrebbero rivelarsi più adatti strumenti alternativi. Analogamente, se un paese terzo è già formalmente impegnato con l'UE per risolvere questioni di buona governance fiscale, continuare questo processo può portare a risultati migliori.

Per ogni giurisdizione aggiunta all'elenco comune dell'UE saranno inoltre stabilite chiare condizioni per la rimozione dall'elenco. Tali condizioni saranno legate all'impegno dimostrato dalla giurisdizione in questione per risolvere le questioni sollevate durante il vaglio. Non appena la giurisdizione rispetterà le condizioni fissate, gli Stati membri incaricheranno la Commissione di rimuoverla immediatamente dall'elenco, onde evitare inutili ritardi nel processo. La Commissione informerà gli Stati membri prima di procedere a ogni cancellazione.

5.3 Misure per incentivare la trasparenza e l'equa imposizione nelle giurisdizioni presenti nell'elenco

L'inserimento di una giurisdizione nell'elenco dovrebbe essere sempre considerata l'ultima opzione, da riservare alle giurisdizioni che si rifiutano di avviare un dialogo sulle questioni di buona governance fiscale o che non riconoscono costruttivamente le preoccupazioni dell'UE sui loro regimi fiscali. Tuttavia, dopo che una giurisdizione è stata inserita nell'elenco dell'UE, nei suoi confronti tutti gli Stati membri dovranno applicare contromisure comuni. Queste contromisure serviranno sia per tutelare le basi imponibili degli Stati membri sia per spingere le giurisdizioni interessate ad apportare i necessari miglioramenti ai loro regimi fiscali.

Attualmente gli Stati membri applicano sanzioni e misure difensive diverse alle giurisdizioni che figurano nei rispettivi elenchi nazionali. Si tratta soprattutto di disposizioni di natura fiscale, quali le norme sulle società controllate estere (*Controlled Foreign Company - CFC*) o la non applicazione delle normali esenzioni o deduzioni fiscali per i pagamenti effettuati a imprese che si trovano nei paesi dell'elenco.

In alcuni casi, sulle disposizioni nazionali prevarranno le norme minime previste nella direttiva anti-elusione (ad esempio le norme CFC). Poiché la direttiva non coprirà comunque tutte le misure difensive attualmente applicate dagli Stati membri, le misure difensive legate all'elenco comune dell'UE dovrebbero costituire un'aggiunta che integra le misure difensive previste dalla direttiva. Tra le opzioni figurano la ritenuta delle imposte e la non deducibilità dei costi per le transazioni effettuate attraverso le giurisdizioni in elenco. In questo modo le imprese sarebbero molto meno interessate a investire o a operare in quelle giurisdizioni, visto che gli oneri amministrativi e il rischio di doppia imposizione sarebbero maggiori.

Come indicato nel piano d'azione 2015, gli Stati membri dovranno decidere la natura esatta delle contromisure da applicare alle giurisdizioni in elenco. Tale decisione dovrà essere presa entro la fine del 2016, in modo che i paesi terzi siano pienamente consapevoli delle ripercussioni una volta avviato il processo di vaglio.

La Commissione intende inoltre utilizzare l'esperienza acquisita con il processo di creazione dell'elenco per contribuire attivamente al monitoraggio a livello internazionale da parte del G20 dell'attuazione delle misure BEPS dell'OCSE, attraverso lo scambio con le amministrazioni dei paesi terzi a loro volta attivamente impegnati in questo processo.

6. RAFFORZARE IL LEGAME TRA I FONDI DELL'UE E LA BUONA GOVERNANCE FISCALE

Il regolamento finanziario dell'UE (articolo 140, paragrafo 4), vieta che i fondi dell'UE siano investiti o canalizzati in entità in paesi terzi che non osservano le norme internazionali in materia di trasparenza fiscale. Anche l'UE e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)¹⁵ devono recepire i requisiti di buona governance fiscale nei loro contratti con tutti gli intermediari finanziari selezionati. Tali disposizioni, che sono rafforzate nei regolamenti interni delle IFI, sono un modo efficiente per garantire che le

¹⁵ La Banca europea per gli investimenti, il Fondo europeo per gli investimenti e il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili.

decisioni di investimento dei fondi dell'UE contribuiscano a promuovere la conformità ai requisiti internazionali sulla trasparenza.

La Commissione ritiene tuttavia che queste disposizioni possano andare oltre gli attuali obblighi di trasparenza e includere anche i principi di concorrenza fiscale leale dell'UE. In passato la Commissione aveva dovuto bloccare alcuni progetti presentati dalle IFI perché prevedevano accordi fiscali dalla complessità non giustificabile attraverso regimi fiscali dannosi o inesistenti in paesi terzi. Rafforzare le disposizioni per includervi requisiti di concorrenza fiscale leale potrebbe prevenire l'insorgere di questi casi. Il Parlamento europeo ha chiesto anche misure tali da assicurare che i finanziamenti dell'UE non possano transitare attraverso giurisdizioni a imposizione fiscale bassa o inesistente. La Commissione intende pertanto proporre di integrare nel regolamento finanziario, nel quadro della sua revisione in corso, le norme aggiornate dell'UE in materia di buona governance fiscale (inclusa la concorrenza fiscale leale).

7. CONCLUSIONI

La Commissione ha messo la lotta all'elusione fiscale delle società e alla concorrenza fiscale sleale al centro del suo programma politico e ha presentato un ambizioso programma di riforma dell'imposizione delle società nell'UE di cui gli Stati membri devono farsi carico.

L'elusione fiscale delle società resta tuttavia un fenomeno globale e le misure di contrasto dell'UE devono andare oltre il mercato unico. La presente comunicazione risponde alle richieste del Parlamento europeo, del Consiglio e della società civile di una solida strategia dell'UE per promuovere la buona governance fiscale a livello mondiale e rispondere alle minacce esterne di elusione fiscale.

Le misure proposte nella presente comunicazione sono in linea con gli obiettivi dell'UE di garantire un'imposizione effettiva nel mercato unico e assicurare una più equa imposizione delle società all'interno dell'UE e oltre i suoi confini. La Commissione invita gli Stati membri a sostenere le iniziative suesposte in sede di Consiglio e a riservare un'elevata priorità politica alla loro attuazione.