



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 22 luglio 2020
(OR. en)

9845/20

FISC 160
ECOFIN 638

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto della Segretaria generale della Commissione europea
Data:	16 luglio 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 313 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla buona governance fiscale nell'UE e oltre

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 313 final.

All.: COM(2020) 313 final



Bruxelles, 15.7.2020
COM(2020) 313 final

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

sulla buona governance fiscale nell'UE e oltre

1. INTRODUZIONE

L'equa imposizione costituisce un elemento essenziale del modello sociale ed economico dell'UE e della sua sostenibilità. È indispensabile per assicurare entrate sostenibili e un contesto imprenditoriale competitivo, oltre che per rafforzare la generale fiducia dei contribuenti. È cruciale altresì per la realizzazione di alcuni dei fondamentali obiettivi dell'UE: per esempio una società giusta, un solido mercato unico che produca entrate sostenibili, parità di condizioni per tutte le imprese e un'economia stabile basata sulla crescita, l'occupazione e gli investimenti. Per questi motivi, la presidente von der Leyen ha ribadito che un sistema fiscale equo, in cui ciascuno paghi la giusta quota, rappresenta una delle priorità della Commissione. Ai fini della ripresa mondiale è altrettanto importante per i paesi partner che tale ripresa sia sostenuta dalla mobilitazione delle risorse nazionali basata su un sistema di imposizione efficiente. Ciò contribuirà ad affrontare le conseguenze socioeconomiche della crisi della COVID-19.

Il Parlamento europeo¹ ha ripetutamente invocato un'azione dell'UE tesa a stroncare la concorrenza fiscale dannosa e la pianificazione fiscale aggressiva, a contrastare i paradisi fiscali, a introdurre una fiscalità più equa ed efficace e a ridurre il rischio del riciclaggio di denaro. Un programma fiscale equo sarà ancora più importante nei mesi e negli anni a venire, quando l'UE cercherà di riprendersi dalle conseguenze della crisi della COVID-19 e di accelerare la transizione verde e digitale. E sarà essenziale per stabilizzare le entrate pubbliche, garantire un sano contesto imprenditoriale e gli investimenti nei servizi pubblici, rimediare ai fallimenti del mercato e trasmettere segnali di prezzo corretti in termini di consumo sostenibile, per aprire la strada a una ripresa rapida e sostenibile all'interno e all'esterno dell'Unione europea, come sottolineato nella recente comunicazione della Commissione "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione"².

La buona governance fiscale è la base su cui si fonda l'equa imposizione. In senso lato, la buona governance fiscale comprende la trasparenza fiscale, una concorrenza fiscale leale, l'assenza di misure fiscali dannose e l'applicazione di norme concordate a livello internazionale. Negli ultimi anni si è osservata un'azione significativa - a livello internazionale e di Unione europea - per consolidare questi principi e garantirne il rispetto.

La Commissione ha portato avanti un ambizioso programma teso a migliorare la buona governance fiscale e colpire duramente gli abusi fiscali, sia all'interno sia al di fuori dell'Unione europea. Di conseguenza, gli Stati membri sono ora dotati di un solido quadro di trasparenza fiscale, di misure comuni per contrastare l'elusione fiscale e di un nuovo meccanismo per risolvere le controversie fiscali. L'inasprimento dei requisiti di trasparenza

¹ Risoluzione della commissione TAXE del 25 novembre 2015 sulle decisioni anticipate in materia fiscale (tax ruling) e altre misure analoghe per natura o effetto; risoluzione della commissione TAX2 del 6 luglio 2016 sulle decisioni anticipate in materia fiscale (tax ruling) e altre misure analoghe per natura o effetto, raccomandazione della commissione PANA del 13 dicembre 2017 al Consiglio e alla Commissione a seguito dell'inchiesta in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale, risoluzione della commissione TAX3 del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale.

² COM(2020)456 final.

per i soggetti e i dispositivi giuridici ha ridotto il rischio di abusi legati all'elusione fiscale. I reati fiscali sono stati aggiunti alla sfera dei reati presupposto del riciclaggio di denaro e tutti i professionisti che offrono consulenza o assistenza in materia fiscale sono ora soggetti agli obblighi del quadro dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo per ostacolare i criminali nell'attività di riciclaggio dei proventi illeciti. Tramite i casi di aiuti di Stato e le raccomandazioni del semestre europeo, la Commissione ha contrastato la concorrenza dannosa ed è scesa in campo contro le pratiche fiscali sleali. Inoltre gli Stati membri continuano a effettuare reciproche revisioni inter pares dei rispettivi regimi fiscali, ai sensi del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese ("il codice"), per garantire che tali regimi rispettino i principi della concorrenza fiscale leale.

Parallelamente l'UE ha operato per promuovere livelli più elevati di buona governance fiscale anche sul piano internazionale. L'Unione ha sostenuto in modo convinto l'operato dell'OCSE in materia di trasparenza fiscale e di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili (BEPS), e si è posta come esempio sul piano mondiale integrando le nuove norme globali nel diritto dell'UE. Molte delle nuove iniziative attuate a livello di Unione europea comportano un elemento esterno, come l'introduzione di una rendicontazione paese per paese, le norme comuni sui disallineamenti da ibridi e l'obbligo per i consulenti fiscali di comunicare i regimi di pianificazione fiscale. Inoltre, avviando il lavoro sull'equa imposizione nell'economia digitale, l'UE ha contribuito a imprimere un rinnovato slancio alle discussioni internazionali su questo tema.

La strategia esterna per un'imposizione effettiva³, varata dalla Commissione nel 2016, delinea un approccio coerente e olistico grazie al quale l'UE può promuovere la buona governance fiscale a livello globale e avviare un dialogo sulle questioni fiscali con i suoi partner internazionali. L'obiettivo primario della strategia esterna era il consolidamento della cooperazione con i paesi terzi nelle questioni di buona governance fiscale, tramite clausole inserite negli accordi bilaterali, misure di sostegno in materia fiscale ai paesi in via di sviluppo e provvedimenti tesi a evitare effetti di ricaduta negativi delle politiche fiscali nell'UE. La strategia, d'altra parte, ha introdotto anche un nuovo strumento mirante a incoraggiare i partner internazionali dell'UE ad aderire a standard concordati di buona governance fiscale, mediante il processo di inserimento nell'elenco dell'UE.

Tutte queste iniziative hanno contribuito a instaurare un contesto fiscale più equo all'interno come all'esterno dell'UE. Nuove sfide continuano tuttavia a profilarsi e gli strumenti adottati dall'UE per regolamentare la concorrenza fiscale leale e scoraggiare le pratiche fiscali dannose - all'interno e all'esterno dell'UE - devono tenere il passo. La globalizzazione, la digitalizzazione e i moderni modelli d'impresa creano nuovi limiti alla concorrenza fiscale e offrono nuove opportunità alla pianificazione fiscale aggressiva. Il programma di buona governance fiscale dell'Unione deve continuare a evolversi, per evitare che i bilanci nazionali e il bilancio dell'UE abbiano a subire perdite e per far sì che i cittadini e le imprese dell'Unione possano, anche in futuro, avere la garanzia di una fiscalità equa ed efficace.

³ COM(2016) 24 final.

La presente comunicazione è parte integrante di un pacchetto fiscale per un'imposizione fiscale equa e semplice mirante a favorire la ripresa dell'UE; il pacchetto comprende una comunicazione per un piano d'azione che presenta una serie di imminenti iniziative, nel campo dell'imposizione diretta e indiretta, in materia di lotta contro le frodi fiscali e semplificazione dei regimi fiscali⁴, nonché una proposta legislativa⁵ di revisione della direttiva sulla cooperazione amministrativa⁶.

Un'ulteriore azione consentirà di adeguare il diritto tributario dell'Unione all'economia moderna, adattandolo agli eventuali sviluppi internazionali in materia di riforma dell'imposta sulle società. A integrazione di tali misure, la comunicazione si concentra in primo luogo sulle misure non vincolanti e sulle azioni esterne, tracciando un bilancio dell'esperienza acquisita finora e indicando le modifiche necessarie da introdurre in questo campo. Su questa base, individua gli ambiti d'azione prioritari nei prossimi anni per migliorare le norme di buona governance fiscale e garantire l'equa imposizione.

2. RIFORMA DEL CODICE DI CONDOTTA IN MATERIA DI TASSAZIONE DELLE IMPRESE

Sin dalla sua adozione nel 1997, il codice di condotta in materia di tassazione delle imprese ("il codice"), che costituisce il principale strumento a disposizione dell'UE per impedire la concorrenza fiscale dannosa, parte dal presupposto che, sebbene la concorrenza fiscale tra i paesi non costituisca di per sé un problema, sia comunque necessario stabilire principi comuni, nella misura in cui gli Stati possono utilizzare le proprie politiche e i propri regimi fiscali per attirare imprese e profitti. Tale aspetto assume particolare importanza all'interno del mercato unico, in cui le libertà sancite dal trattato accrescono la mobilità dei profitti e degli investimenti.

Il codice è uno strumento non vincolante, che funziona sulla base della revisione e della pressione inter pares fra gli Stati membri. Delinea i principi della concorrenza fiscale leale e viene usato per determinare se un regime fiscale sia dannoso oppure no. Il gruppo "codice di condotta", composto da rappresentanti nazionali di alto livello, vigila sul rispetto del codice da parte degli Stati membri. Valuta le misure fiscali adottate dagli Stati membri e decide se esse siano dannose, sulla base di un'analisi tecnica svolta dalla Commissione. Se una misura fiscale è ritenuta dannosa, lo Stato membro in questione deve modificarla o abrogarla. Dall'introduzione del codice, nell'ambito dell'UE sono stati valutati oltre 400 regimi fiscali; di questi, 100 circa sono stati giudicati dannosi.

Oltre ai risultati che ha permesso di ottenere all'interno dell'UE, negli ultimi anni il codice ha esercitato un notevole impatto anche sul contesto fiscale globale. Ha infatti costituito la base per valutare i paesi terzi nell'ambito dell'elenco UE delle giurisdizioni fiscali non cooperative (cfr. il successivo punto 2). Il ruolo centrale del codice nel processo di inserimento

⁴ COM(2020) 312 final.

⁵ COM(2020) 314 final.

Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1).

nell'elenco dell'UE testimonia della sua importanza in quanto strumento per combattere la concorrenza fiscale dannosa e promuovere su vasta scala i principi della buona governance fiscale.

Nonostante i risultati conseguiti, è chiaro che il codice necessita di un processo di riforma e di ammodernamento. Nel corso dei due decenni passati la natura e la forma della concorrenza fiscale hanno subito mutamenti sostanziali, mentre il codice non si è evoluto per adeguarsi alle nuove sfide. Globalizzazione, digitalizzazione, crescente ruolo delle multinazionali nell'economia mondiale, importanza sempre maggiore dei beni immateriali e riduzione degli ostacoli frapposti alle imprese: tutti questi fattori hanno intensificato la pressione sugli Stati, inducendoli a servirsi della tassazione allo scopo di competere per attirare gli investimenti stranieri. La concorrenza fiscale, si è pertanto intensificata ed evoluta, mettendo alla prova gli stessi parametri dell'equità. In tale contesto gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno messo in discussione la capacità del codice di far fronte alle attuali forme di concorrenza fiscale dannosa. Alla luce della situazione attuale qui delineata, è opportuno quindi migliorare sostanzialmente l'efficacia del codice.

2 (a) Calendarizzare la riforma per ottenere il massimo effetto

È necessario vagliare con attenzione i tempi della riforma del codice, affinché il risultato sia il più ambizioso ed efficace possibile. Le discussioni a livello internazionale sulla riforma dell'imposta sulle società, attualmente in corso sotto la guida dell'OCSE, potrebbero esercitare un impatto decisivo sui limiti della concorrenza fiscale che saranno accettati in futuro. In particolare, se la tassazione effettiva minima diventerà una norma globale, ciò costituirà un nuovo limite nella corsa al ribasso tra gli Stati membri che utilizzano le aliquote fiscali per attrarre imprese e investimenti esteri. Sarà chiaramente necessario integrare questi aspetti nelle iniziative UE in materia di concorrenza fiscale leale, nel quadro della riforma del codice di condotta. Al contempo, in assenza di consenso sulla tassazione minima a livello globale, sarà necessario introdurre tale concetto nel codice come norma UE, per modernizzare e chiarire la nozione di concorrenza fiscale dannosa e far sì che tutte le imprese paghino la giusta quota di imposte quando generano profitti nel mercato interno.

2 (b) Rivedere l'ambito di applicazione e i criteri del codice

Nel contesto di una futura riforma del codice, tuttavia, si possono già fin d'ora prendere in considerazione una serie di problemi.

In primo luogo è opportuno ampliare l'ambito di applicazione del codice, estendendolo a tutte le misure che costituiscono un rischio per la concorrenza fiscale leale. È auspicabile modificare la definizione dell'ambito di applicazione, per comprendervi altri tipi di regimi e aspetti generali dei sistemi nazionali di imposta sulle società, nonché altre imposte pertinenti, diverse da quella sulle società. Nell'attuale ambito di applicazione del codice, troppi tipi di regimi dannosi riescono a sfuggire alla valutazione. Ad esempio, il codice considera solo misure e regimi fiscali specifici. Sempre più spesso, tuttavia, vari paesi utilizzano le strutture generali dei propri sistemi fiscali a fini di concorrenza fiscale; emanando, ad esempio, norme

particolari in materia di residenza fiscale che possono tradursi in una doppia non imposizione oppure in esenzioni fiscali per redditi di fonte estera, con il rischio di favorire pratiche fiscali dannose in assenza di salvaguardie adeguate. Inoltre il codice non prende in considerazione particolari regimi o misure in materia di cittadinanza, volti ad attirare espatriati o persone facoltose, benché spesso tali provvedimenti costituiscano una scorciatoia per attirare in maniera sleale imprese e investimenti da altri paesi. Recenti studi condotti dall'OCSE⁷ segnalano inoltre la possibilità che taluni regimi di cittadinanza vengano sfruttati per eludere le norme in materia di trasparenza fiscale. Al momento di riformare il codice sarà quindi importante esaminare l'utilizzo di regimi di cittadinanza come i "visti d'oro".

È opportuno inoltre aggiornare il codice per esaminare tutti i casi di tassazione estremamente bassa, sia all'interno sia all'esterno dell'UE. Già oggi l'UE esige dai paesi terzi con imposizione a tasso zero o tassazione assente l'attuazione di rigorose norme in materia di trasparenza e attività economica effettiva, per evitare di essere inseriti nell'elenco dell'UE. Tali requisiti dovrebbero essere formalmente integrati nel codice, per garantire la piena coerenza tra i criteri applicati all'interno dell'UE e quelli relativi ai paesi terzi.

2 (c) Migliorare la governance del codice

La riforma del codice dovrebbe inoltre prendere in considerazione le modalità per applicarlo in maniera più trasparente ed efficace. Negli ultimi anni abbiamo assistito ad alcuni miglioramenti della governance del gruppo codice di condotta, ma si può fare molto di più. È opportuno che il codice di condotta metta a disposizione del pubblico una mole più cospicua di informazioni sul proprio sito dedicato, e informi l'opinione pubblica e le parti interessate in merito alle tappe principali del proprio lavoro. Il gruppo potrebbe anche introdurre un sistema di votazione a maggioranza qualificata al fine di velocizzare il processo decisionale e prendere in considerazione la possibilità di concrete conseguenze per gli Stati membri che non si conformino tempestivamente alle decisioni del gruppo.

La Commissione invita gli Stati membri a iniziare la discussione sulle proposte di cui ai punti 1 (a) - (c) per un'ambiziosa riforma del codice, mentre si attendono gli esiti delle discussioni internazionali in materia fiscale (secondo il programma di lavoro dell'OCSE, alla fine dell'anno si dovrebbe intravedere con sufficiente chiarezza l'esito del lavoro internazionale sulla riforma fiscale). La Commissione collaborerà con gli Stati membri per redigere un piano concreto di riforma del codice, in modo da adeguare quest'ultimo alle moderne sfide della concorrenza fiscale, all'interno e all'esterno dell'UE.

3. RIESAME DELL'ELENCO UE DELLE GIURISDIZIONI NON COOPERATIVE

Inizialmente il codice era stato elaborato come strumento per regolamentare la concorrenza fiscale all'interno dell'UE, ma recentemente si è concentrato su una sfera più ampia, affrontando anche la dimensione esterna di questo settore d'intervento. I principi della

⁷ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>.

concorrenza fiscale leale, sanciti dal codice, figurano tra i criteri utilizzati per valutare i paesi terzi nel quadro del processo di inserimento nell'elenco dell'UE, con l'obiettivo di migliorare il contesto globale della governance fiscale, garantendo condizioni di parità a livello internazionale e sostenendo i governi dei paesi terzi nello sforzo di attuare azioni e impegni decisi a livello globale (per esempio nel quadro delle iniziative del G20 contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili, oppure del programma d'azione di Addis Abeba).

L'elenco UE delle giurisdizioni fiscali non cooperative è stato proposto per la prima volta dalla Commissione nell'ambito della strategia esterna del 2016, come strumento per affrontare i rischi esterni di abusi fiscali e concorrenza fiscale sleale. Da allora si è dimostrato un efficace strumento per promuovere la buona governance fiscale a livello internazionale e ha contribuito alla lotta contro l'elusione e l'evasione fiscale in tutto il mondo. Nei quattro anni trascorsi dall'inizio del processo di inserimento dell'elenco, sono state valutate 95 giurisdizioni sulla base di tre criteri principali: trasparenza fiscale, equa imposizione e attuazione delle norme minime dell'OCSE in materia di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili (BEPS). La giurisdizione che sia carente in relazione a uno o più di questi criteri, è invitata ad affrontare i problemi entro una scadenza definita.

All'inizio del 2020 in tutto il mondo erano stati eliminati più di 120 regimi fiscali dannosi⁸, come risposta diretta al processo di inserimento nell'elenco dell'UE. Decine di paesi terzi, inoltre, avevano adottato misure concrete per migliorare le proprie norme di trasparenza fiscale, conformemente ai requisiti fissati dall'UE. Tutto questo migliora il livello della buona governance fiscale sul piano mondiale, crea condizioni di parità tra i soggetti internazionali e riduce le occasioni di abusi fiscali. Di conseguenza l'elenco dell'UE produce benefici che vanno al di là delle frontiere dell'Unione, in particolare a vantaggio dei paesi in via di sviluppo che subiscono in maniera sproporzionata l'impatto di flussi finanziari illeciti.

Il processo di inserimento nell'elenco dell'UE costituisce una nuova base su cui l'Unione può confrontarsi con i suoi partner internazionali su problemi fiscali di interesse reciproco, conformemente ai propri sforzi per promuovere una buona governance globale. Il dialogo e la sensibilizzazione sono un elemento centrale di tale esercizio. Le periodiche discussioni avviate dai servizi della Commissione con le giurisdizioni, in coordinamento con il Servizio europeo per l'azione esterna, hanno aiutato molte di tali giurisdizioni a conformarsi alle norme previste. Questo nuovo canale di confronto sulle questioni fiscali ha consentito di avviare un dialogo costruttivo con i paesi partner nell'odierna economia globalizzata, digitalizzata e caratterizzata da ritmi sempre più rapidi che è opportuno proseguire.

Quattro anni dopo l'avvio del nuovo esercizio di inserimento nell'elenco, la Commissione ritiene giunto il momento di fare il bilancio dell'esperienza acquisita finora, passando in rassegna le modalità per mantenere l'esercizio efficace, equo e all'altezza delle nuove sfide che costantemente si profilano.

3 (a) Rivedere l'ambito di applicazione geografico dell'elenco UE

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8603-2020-REV-1/en/pdf>.

Nel 2016, quando è stato avviato il processo di inserimento nell'elenco dell'UE, gli Stati membri hanno selezionato le giurisdizioni da far rientrare nel suo ambito di applicazione, utilizzando un quadro di valutazione obiettivo basato su indicatori ed elaborato dalla Commissione. Gli Stati membri hanno utilizzato questo quadro di valutazione per scegliere le giurisdizioni da esaminare, tenendo conto anche di altri fattori pertinenti, come la presenza di un centro finanziario. Fin dall'inizio gli Stati membri hanno deciso di escludere dal processo di inserimento nell'elenco dell'UE i paesi meno sviluppati, data la loro limitata capacità di conformarsi ai criteri entro le scadenze fissate. Per ragioni analoghe, ai paesi in via di sviluppo privi di un centro finanziario è stata concessa una certa flessibilità riguardo ai criteri e alle scadenze da rispettare.

Dopo aver maturato parecchi anni di esperienza pratica nell'applicazione del processo di inserimento nell'elenco dell'UE alle giurisdizioni selezionate, gli Stati membri hanno manifestato la volontà di riesaminare l'ambito di applicazione geografico. In particolare, essi ritengono importante estendere tale ambito a tutte le aree a rischio e riservare alle giurisdizioni comparabili un trattamento equo e uniforme nel quadro del processo dell'UE.

Per favorire tale riflessione, la Commissione aggiornerà entro la fine del 2020 il quadro di valutazione originario utilizzato per selezionare le principali giurisdizioni da sottoporre all'esame. Il nuovo quadro di valutazione rispecchierà i dati più recenti, nonché gli sviluppi dell'economia globale e della politica fiscale. Includerà fonti di informazioni supplementari, per offrire un quadro complessivo dei legami economici e finanziari dell'UE con i paesi terzi. Inoltre, la Commissione terrà conto della nuova metodologia per individuare i paesi terzi ad alto rischio per quanto riguarda la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo⁹, affinché i due processi di inserimento nell'elenco si rafforzino reciprocamente. La revisione del quadro di valutazione servirà agli Stati membri dell'UE per individuare altri paesi da sottoporre a esame sulla base di criteri oggettivi e renderà il processo più stabile e prevedibile per i partner dell'UE.

3 (b) Rivedere i criteri di inserimento nell'elenco dell'UE

La discussione sull'ambito di applicazione geografico dell'elenco dell'UE dovrà prendere in considerazione anche i criteri cui le giurisdizioni selezionate dovranno conformarsi. Eliminare una giurisdizione che rientra attualmente nell'ambito di applicazione dell'elenco dell'UE inciderebbe sulla parità di condizioni e comprometterebbe l'ottimo lavoro che gran parte di queste giurisdizioni ha già effettuato. Si dovrebbe riflettere, tuttavia, sull'opportunità di applicare in maniera più mirata ad alcune giurisdizioni i criteri di inserimento nell'elenco dell'UE.

L'esperienza finora maturata nel processo di inserimento nell'elenco dell'UE dimostra che alcune giurisdizioni - in particolare quelle dei partner in via di sviluppo - evidenziano limiti di capacità nell'adempimento di alcuni impegni. È necessario verificare se tutti i criteri siano

⁹ https://ec.europa.eu/info/files/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan-methodology_en.

pertinenti per tutte le giurisdizioni, tenendo conto dei rischi potenziali del contesto economico e fiscale. Per i paesi in via di sviluppo a basso rischio, si potrebbe considerare l'opzione di applicare solo i criteri più pertinenti. Il processo di inserimento nell'elenco offre già un precedente in materia, giacché i paesi in via di sviluppo privi di un centro finanziario non devono rispettare il criterio dello scambio automatico di informazioni. In alternativa, oppure in combinazione con la misura citata, per i paesi che lamentano gravi limiti di capacità o sono privi di centri finanziari, si potrebbero adattare le scadenze previste nell'elenco dell'UE in modo da rispecchiare la particolare situazione delle giurisdizioni interessate.

Oltre a questo, è opportuno esaminare in una prospettiva più generale i criteri di buona governance fiscale utilizzati per il processo di inserimento nell'elenco, per verificare che siano aggiornati e sufficientemente ambiziosi. Come primo passo, tali criteri si dovrebbero essere aggiornati per tener conto dei più recenti sviluppi internazionali nella lotta contro l'elusione e l'evasione fiscale, anche per quanto riguarda la titolarità effettiva¹⁰ e l'attuazione delle norme minime dell'OCSE in materia di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili.

I criteri dell'UE per la creazione di elenchi dovranno tener conto anche delle discussioni a livello internazionale sulla tassazione dell'economia digitale e sulla riforma fiscale globale. Si tratta di un punto particolarmente importante se si desidera costruire un consenso globale sulla tassazione effettiva minima. Questo problema si dovrebbe considerare parallelamente alla futura riforma del codice, quando l'esito delle discussioni a livello internazionale sulla riforma fiscale sarà più chiaro.

Nello stesso modo è opportuno rivedere i criteri, anche per garantire che essi vengano applicati in maniera sufficientemente ampia per coprire tutti i rischi. In questo campo il lavoro è già iniziato. Nel 2019, ad esempio, gli Stati membri hanno deciso di esaminare alcune vaste esenzioni fiscali, che potrebbero comportare lo stesso rischio dei regimi fiscali preferenziali. La Commissione continuerà l'esame del contesto fiscale internazionale per individuare nuove pratiche imprenditoriali e di pianificazione fiscali che potrebbero risultare problematiche.

Infine è importante monitorare da vicino le giurisdizioni che sono già state approvate nel quadro del processo dell'UE per la creazione di elenchi. Ciò garantirà un'efficace attuazione delle riforme, senza il pericolo di passi indietro. La Commissione effettuerà tale monitoraggio, riferendo poi agli Stati membri; si coordinerà inoltre con l'OCSE, per assicurare la massima uniformità possibile tra il processo dell'UE e quello internazionale.

¹⁰ Tenendo conto del lavoro svolto in questo campo a livello internazionale. Nel contesto del processo di inserimento nell'elenco dell'UE a fini di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, che prende in esame più in generale gli aspetti della titolarità effettiva, si potrebbero introdurre requisiti supplementari rispetto alle norme internazionali, conformemente alle priorità indicate dalla Commissione nel piano d'azione per una politica generale dell'Unione sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (cfr.: https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en.pdf).

3 (c) Promuovere la trasparenza e la responsabilità

Dal processo dell'UE per la creazione di elenchi è scaturito un nuovo quadro di costante discussione tra l'UE e i suoi partner internazionali sulle questioni della buona governance fiscale. La Commissione ha sempre insistito con forza sulla necessità di mantenere aperti il dialogo e la partecipazione con i paesi terzi interessati. Nel corso degli ultimi quattro anni, i contatti e gli scambi a livello tecnico, diplomatico e politico sono stati migliaia, sia direttamente sia in sedi multilaterali. Ciò ha contribuito a chiarire le aspettative dell'UE in materia di buona governance fiscale a livello mondiale e ha consentito inoltre all'Unione di comprendere meglio le posizioni dei suoi partner globali sulle questioni della buona governance fiscale. La Commissione è impegnata a rafforzare ulteriormente questo positivo processo di dialogo, progredendo in collaborazione con l'alto rappresentante. A questo riguardo, la Commissione opererà per organizzare una riunione annuale dei rappresentanti delle giurisdizioni, discutere le questioni legate alla creazione degli elenchi dell'UE e condividere informazioni e migliori pratiche.

La Commissione sfrutterà il dialogo con i paesi terzi anche per individuare ragionevoli motivi di preoccupazione, che segnalerà agli Stati membri al fine di individuare le soluzioni del caso. Ad esempio, il fatto che si continuino a usare gli elenchi nazionali delle imposte degli Stati membri, parallelamente al processo dell'UE di creazione di elenchi, genera confusione e incertezza in un gran numero di paesi terzi. Questo inconveniente si verifica soprattutto allorché i processi di creazione degli elenchi e i criteri nazionali non vengono comunicati in maniera chiara, oppure quando si rilevino discrepanze tra i paesi inseriti nell'elenco dell'UE e quelli inseriti negli elenchi nazionali. Argomentazioni convincenti militano a favore dell'allineamento di tali elenchi al processo dell'UE per la creazione di elenchi, per quanto riguarda i paesi che sono stati esaminati nell'ambito del processo dell'UE: ciò per motivi di coerenza, oltre che per offrire chiarezza ai paesi terzi e alle imprese. La Commissione avvierà una discussione su questo tema con gli Stati membri, ed esaminerà i criteri per coordinare ulteriormente l'approccio all'inserimento delle giurisdizioni negli elenchi a fini fiscali, così da garantire ai paesi terzi un trattamento coerente da parte dell'UE e degli Stati membri.

Infine, la Commissione continuerà a chiedere la massima trasparenza e responsabilità nel processo dell'UE per la creazione di elenchi. A tal proposito, è opportuno che il Parlamento europeo sia costantemente informato sugli sviluppi relativi al processo dell'UE per la creazione di elenchi. La Commissione terrà informata anche la società civile nel quadro della piattaforma per la buona governance fiscale, che è stata determinante per il varo del processo dell'UE per la creazione di elenchi.

3 (d) Rafforzare la buona governance fiscale negli accordi con i paesi terzi e ampliare il dialogo con i paesi terzi in materia di imposte ambientali.

Un altro strumento importante di cui l'UE dispone per promuovere l'equità nelle questioni fiscali è l'inserimento di una clausola di buona governance fiscale nei pertinenti accordi internazionali con i paesi terzi. Il Parlamento europeo giudica la clausola sulla buona

governance fiscale uno degli "strumenti essenziali della politica esterna dell'UE"¹¹ e ha ripetutamente chiesto che tale clausola venga sistematicamente introdotta in ogni pertinente accordo dell'UE con regioni e paesi terzi. Nella strategia esterna del 2016 la Commissione ha proposto di aggiornare e rafforzare la clausola generale sulla buona governance per allinearla alle più recenti norme internazionali. Gli Stati membri hanno approvato un nuovo testo nel maggio 2018 e hanno confermato l'opportunità di inserire tale formulazione in tutti gli accordi internazionali pertinenti.

Da allora la Commissione ha proposto la clausola aggiornata in tutti i negoziati pertinenti, nuovi o già in corso, per molti dei quali è in vista una conclusione positiva. La Commissione continuerà a insistere per includere la clausola sulla buona governance fiscale in tutti i pertinenti negoziati futuri relativi ad accordi internazionali. Qualora un paese terzo rifiuti di accettare la clausola, oppure insista per modificarla in misura tale da renderla inutilizzabile per lo scopo previsto, la Commissione e gli Stati membri devono prendere in considerazione una risposta adeguata. Una possibilità sarebbe quella di sottoporre a esame tali paesi nell'ambito della creazione degli elenchi dell'UE.

Nel dialogo con i paesi terzi, la Commissione insisterà pure sul principio "chi inquina paga", sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che invita a determinare un prezzo per le esternalità negative dell'inquinamento o di altre attività dannose. Le imposte ambientali possiedono un potenziale - finora assai poco esplorato - per contribuire alla formazione di sistemi fiscali più progressivi e sostenibili e di società più eque nei paesi in via di sviluppo. In molti paesi in via di sviluppo, l'incremento delle entrate raccolte tramite l'imposizione ambientale è potenzialmente in grado di ridurre la dipendenza dello Stato dagli aiuti e dal finanziamento tramite debito, oltre che di agevolare la mobilitazione di risorse interne a favore dei servizi pubblici. Dal momento che sono più difficili da evadere rispetto alle imposte sul reddito delle società o delle persone fisiche, le imposte ambientali hanno il potenziale di rafforzare la responsabilità dello Stato, migliorare la fiducia nel sistema fiscale e consolidare la governance di bilancio.

4. MIGLIORAMENTO DELLE MISURE PER RAFFORZARE LA BUONA GOVERNANCE

L'inserimento di una giurisdizione nell'elenco dovrebbe costituire l'*extrema ratio*, riservata ai che si rifiutano di riconoscere o affrontare adeguatamente le preoccupazioni espresse dall'UE in relazione ai loro sistemi fiscali. Tuttavia, per mantenere l'efficacia dell'elenco dell'UE è opportuno che l'inserimento di una giurisdizione nell'elenco non sia privo di conseguenze.

Da quando l'elenco dell'UE è stato istituito, le contromisure adottate nei confronti delle giurisdizioni ivi inserite hanno interessato due aspetti. In primo luogo, nei principali atti

¹¹ relazione TAXE 3, 26/03/2019.

legislativi dell'UE in materia di finanziamento¹² sono state inserite norme più rigorose, per scongiurare che i fondi dell'Unione vengano indirettamente investiti in giurisdizioni che figurano nell'elenco UE o che transitino per le stesse. Inoltre gli Stati membri hanno concordato di applicare misure difensive coordinate nei confronti delle giurisdizioni inserite nell'elenco dell'UE. È opportuno esaminare periodicamente le contromisure connesse all'elenco dell'UE, per garantirne il più possibile l'efficacia e la forza deterrente.

4 (a) Promuovere la buona governance fiscale per mezzo dei fondi UE

Come preannunciato nella strategia esterna del 2016, l'UE ha introdotto un legame giuridicamente vincolante tra l'uso dei fondi dell'UE e le norme di buona governance fiscale. Quest'impostazione è recepita dai principali strumenti giuridici¹³, che vietano l'uso di fondi UE a sostegno di progetti che contribuiscono a favorire l'elusione fiscale. Inoltre, per gli strumenti finanziari e le garanzie di bilancio, il quadro giuridico impedisce di utilizzare le giurisdizioni che figurano sulla lista nera fiscale dell'UE, oppure sull'elenco dell'Unione di paesi terzi ad alto rischio nel settore dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo. Se, tuttavia, il progetto viene fisicamente attuato nella giurisdizione, è comunque possibile consentire finanziamenti a favore di obiettivi di sviluppo e sostenibilità.

La Commissione ha anche fornito orientamenti¹⁴ ai partner esecutivi dell'UE, invitandoli ad adottare politiche interne che consentano loro di dare esecuzione ai fondi UE conformemente ai nuovi requisiti fiscali dell'Unione. La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e il Gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno emanato strategie interne che tengono conto dei recenti sviluppi fiscali a livello internazionale¹⁵. Le azioni intraprese a livello internazionale e l'inasprimento delle norme sull'uso dei fondi UE stanno inoltre inducendo varie istituzioni finanziarie internazionali e agenzie nazionali a intensificare i controlli di adeguata verifica. In questo modo si incoraggiano gli operatori del mercato ad abbandonare, a loro volta, i regimi di giurisdizioni non cooperative e a considerare con maggiore attenzione i rischi dell'elusione fiscale.

Considerando il modo in cui queste norme sono state applicate finora, la Commissione ritiene che potrebbero essere utilizzate in modo più capillare, per potenziare i principi della buona

¹² Tra questi si annoverano il vigente regolamento finanziario dell'UE (RF), il regolamento (UE) 2017/1601 che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), la decisione 466/2014/UE sul mandato per i prestiti esterni (MPE) e il regolamento (UE) 2015/1017 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

¹³ Regolamento finanziario, Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e mandato per i prestiti esterni (MPE).

¹⁴ Commission Communication on new requirements against tax avoidance in EU legislation governing in particular financing and investment operations (Comunicazione della Commissione sui nuovi requisiti contro l'elusione fiscale nella legislazione dell'UE che disciplina in particolare le operazioni di finanziamento e d'investimento) (C(2018)1756 del 21.3.2018).

¹⁵ Cfr. [Domiciliation of EBRD clients](#) (Domiciliazione dei clienti BERS) e [EIB Group policy towards weakly regulated, non-transparent and non-cooperative jurisdictions and tax good governance](#) (Politica del gruppo BEI nei confronti delle giurisdizioni poco regolamentate, non trasparenti e non cooperative e buona governance fiscale) (2019).

governance fiscale. Nell'uso dei propri fondi, gli Stati membri dell'UE dovrebbero uniformarsi agli sforzi dell'Unione. La Commissione esorta gli Stati membri che ancora non lo hanno fatto a recepire i requisiti UE nelle proprie strategie nazionali di finanziamento, nonché nelle norme in materia di conformità dei propri istituti di credito agevolato e agenzie di sviluppo. In tal modo nessun finanziamento proveniente dall'UE o dagli Stati membri potrebbe essere incanalato tramite entità delle giurisdizioni comprese nell'elenco, né utilizzato in piani di elusione fiscale. Ciò conferirebbe all'UE maggior peso e credibilità, al momento di promuovere a livello internazionale le norme di buona governance fiscale.

A tal fine la Commissione ha presentato una raccomandazione¹⁶ che invita gli Stati membri a subordinare il loro sostegno finanziario alle imprese all'assenza di legami tra queste ultime e le giurisdizioni che figurano sulla lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali, in modo da garantire che i notevoli sforzi prodigati dagli Stati membri a sostegno della ripresa siano attuati in modo coerente con la necessità di garantire l'equità fiscale a livello internazionale.

La Commissione avvierà inoltre, molto probabilmente entro la fine del 2020, una discussione con gli Stati membri per riflettere sulle modalità per allineare le politiche di finanziamento dell'UE e quelle nazionali. In tale contesto, la Commissione prenderà anche in esame la possibilità di allineare meglio l'uso dei fondi dell'UE e degli Stati membri e le misure difensive degli Stati membri, per concentrarne l'impatto sulle giurisdizioni non cooperative.

In una seconda fase, facendo tesoro dell'esperienza acquisita a livello UE, la Commissione rifletterà su come coinvolgere altri donatori internazionali nella lotta all'elusione fiscale in relazione all'utilizzo di tutti i fondi pubblici. Entro la metà del 2022 la Commissione riferirà sul lavoro di coordinamento all'interno dell'UE, per passare poi a una riflessione sui modi per promuovere le migliori pratiche in un più ampio contesto internazionale.

Parallelamente la Commissione manterrà uno stretto dialogo con le istituzioni finanziarie internazionali e con altri partner esecutivi, per verificare l'impatto dei nuovi requisiti dell'UE sul loro lavoro e sui loro processi. In particolare, la Commissione considererà l'opportunità di chiarire o aggiornare gli orientamenti. Per agevolare l'attuazione, individuare le migliori pratiche e promuovere la parità di condizioni, la Commissione avvierà discussioni in materia con i partner esecutivi dell'UE entro la fine del 2020. Sulla base di tali discussioni, presenterà poi nel 2022 una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, indicando, se necessario, chiarimenti e soluzioni per particolari problemi.

4 (b) Rafforzare le misure difensive contro le giurisdizioni non cooperative

A parte l'attuazione di disposizioni più rigorose in materia di fondi UE, la Commissione ha coerentemente invitato gli Stati membri ad applicare misure difensive decise, dissuasive e

¹⁶ C(2020) 4885 final.

coordinate nei confronti dei paesi inseriti nell'elenco dell'UE. È importante adottare un approccio comune alle misure difensive per garantire che l'elenco dell'UE eserciti un impatto concreto e per offrire a paesi terzi e agli investitori chiarezza e certezza. Nel dicembre 2017 gli Stati membri hanno mosso i primi passi in materia di coordinamento, concordando talune misure amministrative, come l'intensificazione degli audit, da applicare a imprese e investitori dei paesi inseriti nell'elenco dell'UE¹⁷. Quest'approccio è stato rafforzato nel dicembre 2019, allorché gli Stati membri hanno concordato una gamma di misure difensive da applicare ai paesi inseriti nell'elenco dell'UE¹⁸. Gli Stati membri inizieranno ad attuare queste misure difensive nel 2021 e hanno concordato di valutare l'esigenza di procedere a un ulteriore coordinamento nel 2022.

Questo approccio coordinato, pur muovendosi nella giusta direzione, manca tuttavia di ambizione. In particolare, il fatto che gli Stati membri possano scegliere quali e quante misure adottare tra quelle previste potrebbe dar luogo, all'interno del mercato unico, a un eterogeneo mosaico, che potrebbe non alleviare le preoccupazioni delle imprese in materia di incertezza giuridica e oneri amministrativi. Potrebbe anche consentire ad alcuni contribuenti di sfruttare i disallineamenti esistenti tra le misure degli Stati membri per continuare a trasferire al di fuori del mercato unico utili non tassati.

La Commissione avvierà un attento monitoraggio della situazione non appena gli Stati membri cominceranno ad attuare le misure difensive concordate, ed effettuerà una valutazione di tali misure. Se l'approccio fondato sugli strumenti a disposizione non si dimostrerà sufficientemente efficace, sulla base della citata valutazione da svolgersi nel 2022, la Commissione valuterà se presentare una proposta legislativa per il coordinamento delle misure difensive. In tal modo l'UE potrebbe dare reale incisività all'elenco e perseguire una politica veramente coordinata nei confronti dei paesi che figurano nel suo elenco.

5. SOSTENERE I PAESI PARTNER NELLA BUONA GOVERNANCE FISCALE

Il programma di buona governance fiscale dell'Unione travalica le considerazioni di politica fiscale. In quanto massimo donatore mondiale di aiuti allo sviluppo e fautore della governance globale, l'UE è consapevole dell'importanza della buona governance per i partner in via di sviluppo.

Per molti paesi in via di sviluppo, raccogliere un gettito sufficiente costituisce ancora un problema. Oltre un terzo dei paesi africani registra un rapporto gettito fiscale/PIL inferiore al 15 %¹⁹, ritenuto la soglia minima per consentire l'erogazione dei servizi sociali di base. Per i loro introiti, i paesi in via di sviluppo dipendono dall'imposta sul reddito delle società in

¹⁷ Cfr. allegato III delle conclusioni del Consiglio sulla lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali (<https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>).

¹⁸ Cfr. allegato IV della relazione del Gruppo "Codice di condotta (Tassazione delle imprese)" al Consiglio (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-INIT/en/pdf>).

¹⁹ Fonte: OCSE, statistiche relative alle entrate pubbliche.

misura quasi doppia rispetto ai paesi sviluppati²⁰. Di conseguenza, risentono assai più gravemente dei problemi legati all'elusione, all'evasione e alla frode fiscale. Per questo è probabile che ricavano benefici dagli sforzi prodigati, a livello internazionale e di Unione europea, per innalzare gli standard globali e combattere la pianificazione fiscale aggressiva in tutto il mondo.

La strategia esterna del 2016 ha sottolineato l'esigenza di una maggior coerenza tra la politica fiscale dell'UE e i suoi obiettivi di sviluppo internazionale. Tramite l'iniziativa "Più gettito per una migliore spesa"²¹, la Commissione ha definito misure precise per aiutare i paesi partner a migliorare e tutelare la propria base fiscale, raccogliere un gettito sostenibile e migliorare l'efficienza della spesa pubblica. Da allora l'UE aiuta i paesi partner a mobilitare con più efficienza le risorse interne e ad attuare sistemi fiscali equi, trasparenti ed efficaci. Si tratta di un approccio conforme agli impegni assunti con la Addis Tax Initiative²², con cui l'UE ha promesso di incrementare il sostegno tecnico e finanziario a favore della mobilitazione delle entrate interne nei paesi in via di sviluppo.

Conformemente agli impegni assunti, l'UE si accinge a raddoppiare il sostegno ai paesi in via di sviluppo per la mobilitazione delle risorse interne. Dal 2015, la Commissione ha costantemente aumentato il sostegno in questo campo, fino a raggiungere, nel 2019, impegni per circa 1 000 milioni di EUR; ha inoltre cofinanziato, tra le altre iniziative, uno strumento²³ di assistenza alle riforme in 94 amministrazioni fiscali di tutto il mondo. Le operazioni bilaterali di sostegno al bilancio includono sempre più spesso l'assistenza alla mobilitazione delle entrate interne e all'attuazione di norme di buona governance fiscale. Questo sostegno tecnico e finanziario rimane un aiuto essenziale per i paesi che dispongono di limitate capacità amministrative e finanziarie; l'UE continuerà quindi a effettuare cospicui investimenti in questo campo.

Inoltre, la Commissione ha analizzato i possibili effetti di ricaduta delle convenzioni sulla doppia imposizione firmate dagli Stati membri con i paesi in via di sviluppo, in particolare con quelli più poveri. La Commissione ha elaborato una gamma di strumenti²⁴ di cui gli Stati membri potrebbero avvalersi nei negoziati relativi alle convenzioni sulla doppia imposizione con i paesi in via di sviluppo, per sostenere la mobilitazione delle loro entrate interne. La questione delle ricadute è stata esaminata dettagliatamente dalla Piattaforma sulla buona governance fiscale e nel 2018 è stata oggetto di un seminario a livello di esperti organizzato dalla Commissione. Il lavoro su questo tema continuerà nel quadro del nuovo mandato della Piattaforma sulla buona governance fiscale.

²⁰ Nelle economie a basso e medio reddito l'imposta sul reddito delle società costituisce il 16 % del gettito fiscale totale, rispetto all'8 % dei paesi sviluppati.

²¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-collect-more-spend-better_en.pdf

²² Un'iniziativa specifica nel quadro del programma d'azione di Addis Abeba, mirante a incrementare l'assistenza allo sviluppo per la capacità fiscale e a promuovere la coerenza strategica per lo sviluppo. Cfr.: <http://www.addistaxinitiative.net/>.

²³ Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT).

²⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/toolbox_dtas_spill_overs_en.pdf

5 (a) Rafforzare il partenariato e la collaborazione a livello internazionale

Con l'inizio del decennio di azione per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile²⁵, la buona governance fiscale rimane un problema fondamentale, che richiede l'azione di tutti i paesi e che è conforme al principio della coerenza strategica per lo sviluppo. La Commissione è pertanto decisa a imprimere uno slancio ancor maggiore alle misure di buona governance fiscale, nonché alle iniziative tese a stimolare la mobilitazione delle entrate interne tra i partner in via di sviluppo dell'UE.

La Addis Tax Initiative si sarebbe dovuta concludere nel 2020. I firmatari dell'iniziativa hanno però concordemente deciso di prolungarne i lavori, dato il positivo contributo che essa può recare allo sviluppo sostenibile di lungo periodo nei paesi interessati. La Commissione sta fornendo un contributo attivo nella definizione del programma della prossima fase operativa della Addis Tax Initiative post 2020. Essa è fermamente convinta che gli interventi in questo settore debbano allinearsi pienamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile e che sia opportuno accelerare la mobilitazione del gettito interno a livello internazionale.

Per quanto riguarda la buona governance fiscale e la sua attuazione nei paesi in via di sviluppo, l'UE non può muoversi da sola. Un'intensa collaborazione con l'OCSE, le Nazioni Unite, il Fondo monetario internazionale e altri soggetti internazionali è essenziale per coordinare efficacemente le attività di assistenza e sostegno. Ad esempio, i quadri di finanziamento nazionali integrati - che definiscono le modalità di finanziamento della strategia di sviluppo sostenibile di ciascun paese da parte di varie fonti (pubbliche/private, interne/internazionali) - costituirebbero uno strumento ideale per discutere la destinazione più opportuna dei finanziamenti. La Commissione, inoltre, continuerà a incoraggiare e sostenere gli Stati membri che forniscono consulenza tecnica in materia fiscale ai paesi in via di sviluppo partner dell'Unione, tramite strumenti UE già esistenti come i gemellaggi e lo strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni (TAIEX).

5 (b) Integrare i paesi in via di sviluppo nel quadro fiscale globale

Gli sforzi dell'UE per coadiuvare i paesi in via di sviluppo nella lotta contro gli abusi fiscali e nella mobilitazione delle entrate interne possono risultare efficaci solo in presenza di un forte senso di titolarità in quelle giurisdizioni. L'opera globale di miglioramento della buona governance esige un approccio globale pienamente inclusivo e collaborativo. Per questo motivo l'UE ha attivamente sostenuto la partecipazione dei paesi in via di sviluppo ai consessi fiscali internazionali, in cui si definiscono le norme e si effettuano revisioni inter pares.

Tramite il processo di inserimento nell'elenco dell'UE, tutti i paesi sono stati incoraggiati ad aderire al quadro inclusivo dell'OCSE in materia di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili (BEPS), nonché al Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni. In quanto partecipanti a questi consessi o ad altre organizzazioni, i paesi in via di sviluppo hanno voce in capitolo nell'elaborazione di nuove norme di portata globale e nello

²⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

svolgimento di revisioni inter pares. Tramite le organizzazioni internazionali, l'Unione ha inoltre fornito finanziamenti per l'assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo nell'attuazione delle norme concordate di buona governance fiscale. Rientrano in questo quadro, ad esempio, i due milioni di EUR destinati al Forum globale nel 2019 per aiutare i paesi in via di sviluppo a migliorare le rispettive misure di trasparenza fiscale. La Commissione continuerà a sostenere la partecipazione attiva dei paesi in via di sviluppo a questi organismi e opererà a favore di un'assistenza più mirata²⁶ e di un dialogo politico più intenso a sostegno della mobilitazione del gettito interno di questi paesi.

5 (c) Ampliare l'agenda strategica

La Commissione, in collaborazione con l'Alto rappresentante, avvierà inoltre una riflessione su come integrare le più ampie priorità fiscali nei rapporti dell'UE con i paesi in via di sviluppo. Alcune priorità strategiche, benché non direttamente collegate alla buona governance fiscale, sono fondamentali per promuovere sistemi fiscali più sostenibili, solidi e a prova di futuro nei paesi in via di sviluppo. È il caso in particolare della tassazione ecologica, della tassazione dell'economia digitale e di possibili riforme internazionali dell'imposta sulle società. È opportuno incoraggiare i vari paesi a procedere verso uno spostamento sostenibile del carico fiscale, da introdurre nel quadro di pacchetti più ampi di riforma fiscale, in modo da evitare il rischio di aggravare disuguaglianze sociali spesso già rilevanti.

Occorre prendere in considerazione anche il nesso tra le politiche commerciali e le priorità in materia di entrate nei paesi terzi e in altri settori d'intervento. È opportuno, ad esempio, coadiuvare i paesi in via di sviluppo nell'individuazione di gettiti fiscali alternativi e sostenibili, a compensazione del minore gettito dei dazi doganali che potrebbe derivare da una migliore integrazione di quei paesi nell'economia regionale e internazionale, con una conseguente riduzione delle tariffe doganali. L'Unione europea dovrebbe aiutare i paesi in via di sviluppo disposti a ridurre gli ostacoli alle imprese e ad abbassare i dazi, individuando gettiti alternativi e sostenibili e migliorando la governance amministrativa in materia doganale e fiscale. In questo quadro possono rientrare le imposte ambientali, molte delle quali sono in linea di principio più difficili da evadere e mirano a promuovere lo sviluppo sostenibile. L'UE ha già offerto la sua assistenza in questi settori e continuerà sostenere gli sforzi di tali paesi per allineare il loro contesto giuridico alle norme internazionali, qualora i paesi terzi lo richiedano e nelle modalità ad essi più congeniali.

La Commissione darà seguito alla proposta di un nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale²⁷, secondo la quale *"le imposte, le tasse, i dazi e gli oneri imposti dai paesi partner possono essere ammissibili al finanziamento"*.

²⁶ Insieme a numerosi Stati membri dell'UE e ad altri donatori internazionali, la Commissione sostiene e contribuisce a razionalizzare il programma dell'OCSE per lo sviluppo e le relazioni globali. Cfr.: <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN>.

Per realizzare le iniziative appena descritte sarà applicato un approccio strategico olistico e intersettoriale, conformemente al principio della coerenza strategica per lo sviluppo.

6. CONCLUSIONE

L'equa imposizione e la buona governance in campo fiscale - all'interno e all'esterno dell'UE - rimangono obiettivi fondamentali per l'operato della Commissione nei prossimi anni. La presente comunicazione risponde alle richieste avanzate dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla società civile, per una revisione delle misure dell'UE che garantisca una buona governance, concorrenza leale e condizioni di parità nel mercato unico e a livello globale. Riconosce altresì l'importante funzione che la tassazione assolve per conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Le misure proposte nella presente comunicazione possono contribuire a migliorare l'equità dell'imposizione fiscale all'interno dell'Unione, nonché a rendere più equo il contesto fiscale internazionale. La Commissione invita il Consiglio a conferire elevata priorità politica a tali misure e a contribuire alla loro attuazione.