



Comitato economico e sociale europeo

ECO/260
Promozione della buona
governance
in materia fiscale

Bruxelles, 30 novembre 2009

PARERE

della sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
in merito alla

**Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato
economico e sociale europeo - Promozione della buona *governance* in materia fiscale
COM(2009) 201 def.**

Relatore: **BURANI**

Amministratore: KLEC

La Commissione europea, in data 28 aprile 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - Promozione della buona governance in materia fiscale
COM(2009) 201 def.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 novembre 2009 sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Alla sua ...a sessione plenaria, dei giorni ... (seduta del ...), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con ... voti favorevoli, ... voti contrari e ... astensioni.

*

* *

1. Conclusioni e proposte

- 1.1 La comunicazione rappresenta il contributo della Commissione alla lotta all'evasione fiscale ed ai paradisi fiscali, annunciata dal G-20 e confermata dal Consiglio Ecofin ed europeo. L'obiettivo della buona *governance* in materia fiscale è da tempo perseguito: in materia sono state emanate norme di cooperazione fra i paesi dell'UE e con i paesi terzi, di assistenza reciproca, di tassazione dei redditi da risparmio, di recupero dei crediti fiscali; è stato adottato un codice di condotta per evitare la concorrenza fiscale dannosa. Il tutto dimostra che l'Europa considera, e lo dimostra in concreto, che una buona *governance* nel campo fiscale è di importanza fondamentale.
- 1.2 La comunicazione in esame delinea le azioni principali che la Commissione si propone di intraprendere, particolarmente nella parte che riguarda il *follow-up* alle iniziative dell'OCSE; il tutto rappresenta un piano articolato di regolamentazioni, di negoziati, di innovazioni nei criteri ispiratori di alcune politiche. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime il suo **pieno accordo** sull'insieme delle misure proposte e delle considerazioni della Commissione. Su un punto in particolare, quello della coerenza fra il sostegno finanziario accordato a numerosi paesi in varie forme e il loro livello di cooperazione in materia fiscale, si auspica che l'UE adotti un atteggiamento fermo e responsabile: più esplicitamente, si dovrebbe mettere fine alla politica di aiuti incondizionati, senza contropartita.

- 1.3 Non avrebbe molto senso elencare i punti di accordo: si allungherebbe inutilmente il testo senza introdurvi alcun valore aggiunto; il CESE ritiene peraltro di dover evocare alcuni **problemi di fondo**, che a suo avviso meritano un'attenta considerazione.
- 1.4 Nella nota introduttiva della Commissione si considera la *governance* in materia fiscale come un mezzo per dare una "**risposta coordinata**" al riciclaggio del denaro, alla corruzione e al terrorismo; si riafferma quindi il principio di una **lotta globale** a questi fenomeni. Nei fatti, peraltro, questa affermazione dà adito a qualche dubbio: la sola *governance* fiscale non può rispondere alle esigenze della lotta contro altri fenomeni che possono avere o meno una rilevanza fiscale, ma hanno comunque una **matrice diversa**: il **riciclaggio** come prodotto della **criminalità organizzata**, del **terrorismo** e della **corruzione**.
- 1.4.1 La terza **direttiva "riciclaggio"**¹ (MLD) considera **la frode fiscale come "reato grave"**, che come tale dovrebbe **sottostare alle norme della direttiva stessa**; nella pratica, così non è: l'evasione (o frode) fiscale è oggetto di una serie di direttive specifiche che sottraggono questo argomento alla competenza ed ai poteri della autorità antiriciclaggio, **facendolo rientrare nella sfera d'azione delle sole autorità fiscali**. Emerge quindi un problema di **sovrapposizione** di norme, o piuttosto la necessità di una chiara **delimitazione di poteri e di competenze: la MLD dovrebbe essere ricondotta al suo scopo dichiarato**, escludendo i reati fiscali e finanziari *quando essi non abbiano una sottostante matrice criminale o terroristica*; inversamente, le direttive fiscali dovrebbero **escludere dalla sfera di competenza delle autorità fiscali i reati di chiara matrice criminale o terroristica**. Esisterà pur sempre una "zona grigia" di confine fra i due fenomeni, ma almeno saranno stabiliti dei chiari principi ispiratori.
- 1.4.2 Le direttive antiriciclaggio e quelle fiscali sembrano oggi correre su due binari diversi; la responsabilità non è peraltro da ascrivere alla Commissione, ma piuttosto a una **suddivisione di poteri e di competenze**: in campo mondiale il riciclaggio e la lotta alla criminalità organizzata sono sotto l'egida del GAFI², in campo europeo del Consiglio Affari interni e giustizia; l'evasione fiscale è trattata dal G-20 e in Europa dal Consiglio Ecofin. In nessun documento è dato trovare almeno un cenno alla necessità di collaborazione, di scambio di informazioni e di divisione di compiti fra le diverse autorità. Il CESE sollecita che si metta ordine in questa situazione, che rende astratto e irraggiungibile il fine ultimo della "lotta globale".
- 1.5 Proprio in tema di lotta globale sorge il problema dei **paradisi fiscali**, oggetto di attenzione solo quando si parla di evasione; rimane in penombra il problema del **denaro appartenente alla criminalità organizzata o destinato al finanziamento del terrorismo**. Il fenomeno riguarda non solo i centri più conosciuti e con i quali sono in corso negoziati con le autorità fiscali, ma anche e soprattutto certi centri finanziari emergenti, situati in aree nelle

¹ Direttiva 2005/60/CE sul riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, GU L 309 del 25.11.2005.

² Gruppo di azione finanziaria, emanazione dell'OCSE.

quali le considerazioni di natura geopolitica possono condizionare la disponibilità alle trattative.

- 1.6 Un problema difficile e del quale non si parla è quello **bandiere ombra**³, fonte di un considerevole flusso di capitali perfettamente legali anche se al riparo da imposizioni fiscali; la loro destinazione temporanea è in genere quella dei **paradisi fiscali**, dai quali escono per essere reinvestiti. Per quanto discutibili sotto diversi aspetti, le bandiere ombra esistono con il tacito consenso di tutti i paesi: nella lotta ai paradisi fiscali occorrerà evitare ripercussioni indesiderate su attività lecite e il dirottamento di capitali verso centri meno collaborativi.
- 1.7 La conclusione: il CESE rileva che nel campo della lotta all'evasione fiscale, così come negli aspetti finanziari della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, l'Europa ha fatto e sta facendo molto. Ma esso desidera sottoporre all'attenzione dei legislatori alcune **serie carenze**: manca un **coordinamento organico fra la lotta all'evasione fiscale e la lotta alla criminalità**, nonché una chiara **distinzione dei compiti e delle competenze delle autorità** incaricate della lotta ai diversi fenomeni. Questi ultimi presentano spesso aspetti attinenti sia all'evasione fiscale che alla criminalità o al terrorismo, e quindi di difficile attribuzione: una ragione di più per rendere necessaria una **collaborazione strutturata** fra le diverse autorità. Di tale collaborazione non si trova traccia nei programmi del Consiglio e della Commissione.

2. Il contenuto della comunicazione

- 2.1 Il documento della Commissione contiene una serie di riflessioni in materia di *governance fiscale*. Tali riflessioni fanno eco ai risultati di una serie di riunioni: dei paesi del G-20 del novembre 2008, del Consiglio Ecofin del dicembre 2008, dei ministri delle Finanze e governatori delle banche centrali del G-20 del 14 marzo 2009, del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2009, ed infine del vertice del G-20 del 2 aprile 2009. Le conclusioni di questi eventi convergono sulla volontà di **prendere provvedimenti contro le piazze non cooperative, ivi compresi i paradisi fiscali, predisponendo sanzioni intese a proteggere le finanze pubbliche ed i sistemi finanziari**. In particolare il vertice del G-20 ha commentato che "l'era del segreto bancario è conclusa".
- 2.2 La comunicazione mira ad individuare il possibile contributo dell'UE alla *governance* in materia di tassazione diretta: in tre distinti capitoli il documento esamina le modalità per migliorarla, gli strumenti per promuoverla in concreto, e il ruolo degli Stati membri nel sostenere le iniziative dell'OCSE e dell'ONU attraverso azioni coordinate, all'interno dell'UE e a livello internazionale.

³

Una nave batte una "bandiera ombra" (FOC - *flag of convenience*, nella usuale denominazione inglese) quando è registrata in un paese estero nell'intento di ridurre i costi operativi o di evitare le regolamentazioni onerose. La Federazione internazionale dei lavoratori del trasporto ha redatto una lista di 32 "registri" che considera come "FOC".

- 2.3 La buona **governance in materia fiscale** è un obiettivo che la Commissione persegue da tempo mediante la **cooperazione all'interno dell'UE** e, in ambito più vasto, attraverso la **collaborazione con l'OCSE** nella lotta al riciclaggio per il tramite dei paradisi fiscali.
- 2.4 Il quadro legislativo e regolamentare dell'UE in materia di **cooperazione fiscale** può essere considerato, in linea di massima, come soddisfacente: sono state emanate, o sono in corso di esame, norme in materia di **assistenza reciproca**, di **tassazione dei redditi da risparmio**, di **recupero dei crediti fiscali**. Resta da vedere come, e con quanta sollecitudine, gli Stati membri (SM) tradurranno in pratica le norme comunitarie.
- 2.4.1 In materia di **concorrenza fiscale dannosa** è stato emanato un "codice di condotta per la tassazione delle imprese"⁴, che ha già ottenuto risultati promettenti, pur presentando spazio per ulteriori miglioramenti. Il codice è stato adottato dagli Stati membri e dai loro territori dipendenti; la sua estensione a paesi terzi fa parte del programma di lavoro 2009-2010. Il tema ricorrente in tutto il quadro è quello della **trasparenza**; chiara è anche la posizione della Commissione in relazione all'**applicazione delle norme sugli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta**.
- 2.5 La Commissione intende proporre un'**azione coordinata degli SM per assicurare un follow-up adeguato alle iniziative dell'OCSE** in campo internazionale, rimanendo per il momento in attesa che gli "importanti impegni assunti recentemente... siano mantenuti". Tali impegni sono duplici: da un lato, l'OCSE intende smantellare i **regimi fiscali preferenziali** dei suoi 30 paesi membri, dall'altro ha intrapreso - e intende continuare - la sua opera di **pressione sui paesi non membri**, rivolta ad ottenere il loro **impegno politico di collaborazione** con i paesi dell'OCSE.
- 2.5.1 L'OCSE ha contattato numerosi paesi, praticamente il mondo intero o quasi, e ha già ottenuto i primi successi: **35 paesi** non membri, ivi compresi numerosi paradisi fiscali, hanno preso l'impegno politico di **collaborare in materia di trasparenza e scambio di informazioni in materia fiscale**. Una serie di altri paesi⁵ si sono recentemente impegnati a rispettare le norme OCSE in materia di **scambio di informazioni su richiesta**, indipendentemente dalle esigenze nazionali e dal segreto bancario.
- 2.6 Sul piano della **politica internazionale**, l'opera della Commissione è rivolta a concordare pratiche di buona **governance** fiscale con diversi paesi⁶; in modo più strutturato, l'Ecofin del maggio 2008 ha chiesto di inserire una norma di buona **governance** in materia fiscale negli accordi fra la Comunità e i paesi terzi. Nel dicembre dello stesso anno l'introduzione della norma ha assunto un carattere ancor più stringente, con la richiesta di lottare con maggior decisione contro i paradisi fiscali e contro le giurisdizioni che rifiutano di collaborare.

⁴ Concordato nel Consiglio Ecofin del 1° dicembre 1997.

⁵ Fra gli altri, Svizzera, Austria, Belgio, Lussemburgo, Hong Kong, Macao, Singapore, Cile, Andorra, Liechtenstein, Monaco.

⁶ Paesi dei Caraibi, isole del Pacifico.

- 2.6.1 In materia di **tassazione del risparmio**, la Commissione ha ottenuto che alcuni paesi terzi⁷, nonché i territori dipendenti o associati degli SM (alcuni dei quali precedentemente classificati fra i paradisi fiscali) applichino misure uguali o equivalenti a quelle delle direttive comunitarie. Contatti esplorativi sono in corso con altri paesi⁸, ma ancora non sono stati avviati negoziati formali.
- 2.6.2 Una serie di negoziati sono in corso con i paesi dello **Spazio economico europeo (SEE)**⁹ e con la **Svizzera**. I paesi SEE applicano direttamente i principi del mercato interno, mentre per gli aiuti di Stato sono in vigore "norme analoghe". I rapporti con la Svizzera sono regolati dall'accordo di libero scambio del 1972, ma taluni aspetti sono stati recentemente rimessi in discussione. Con il Liechtenstein sono in corso negoziati in vista di un nuovo accordo antifrode. L'intera materia è in fase di evoluzione.
- 2.6.3 I principi di trasparenza, collaborazione e scambio di informazioni sono stati inseriti nei piani d'azione e nelle intese concluse con numerosi paesi nell'ambito della **politica europea di vicinato** e della **politica di allargamento**. La Commissione si adopera per estendere tali principi a numerosi paesi terzi: i primi contatti sembrano promettenti per quanto riguarda alcuni paesi, ma occorrerà stabilire quali posizioni assumere nei confronti dei paesi che finora hanno rifiutato l'idea.
- 2.6.4 Un'attenzione particolare è dedicata ai **negoziati con i paesi in via di sviluppo (PVS)**: accanto a qualche posizione aperta esistono resistenze che occorrerà superare, magari condizionando i finanziamenti previsti dall'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) e dal 10° FES (Fondo europeo di sviluppo) all'accettazione delle regole di *governance* fiscale.
- 2.7 Un apposito capitolo della comunicazione è dedicato all'elencazione delle **iniziative in corso**: interne, sotto forma delle direttive di cui al punto 2.4, ed esterne, per dare un seguito pratico alle iniziative di cui al punto 2.5. È da rilevare che la Commissione chiede, a giusto titolo, che il Consiglio le accordi **sufficiente flessibilità nei negoziati**, condizione indispensabile per adattare la politica generale alle esigenze specifiche di ciascun paese. Un'attenzione particolare è dedicata agli **incentivi per la cooperazione allo sviluppo**, che sarebbero da utilizzare nei confronti dei paesi recalcitranti come stimolo a maggiori aperture (v. sopra, 2.6.4).

7 Svizzera, Liechtenstein, San Marino, Monaco e Andorra.

8 Hong Kong, Macao e Singapore.

9 Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

2.8 La Commissione conclude attirando l'attenzione del Consiglio sull'importanza delle misure proposte e sulla necessità di garantire una **trasposizione rapida a livello nazionale delle direttive già emanate**, di accelerare l'iter di quelle in corso di esame, di adottare **politiche più coerenti e meglio coordinate** a livello UE, e infine di **assicurare una maggior coerenza fra le singole posizioni degli SM** ed i principi di *governance* concordati.

3. Osservazioni e commenti

3.1 Il CESE accoglie con estremo favore la comunicazione della Commissione: era tempo, infatti, che venisse tracciata una linea di azione e di comportamenti nella complessa materia della lotta all'evasione fiscale, nel quadro di una buona *governance* fiscale. **Il Comitato non può che dare il suo appoggio, e pieno consenso, ad ognuno degli aspetti evocati ed alle misure proposte dalla Commissione.** Ritiene peraltro doveroso attirare l'attenzione su alcuni problemi di fondo ed altri di dettaglio, che a suo avviso meritano un'attenta considerazione.

3.2 La Commissione solleva il problema della coerenza fra il sostegno finanziario dell'UE a taluni paesi e il loro livello di cooperazione con i principi di *governance* fiscale (v. sopra, 2.7). Si evoca la possibilità di "adottare misure opportune" in occasione della prossima revisione intermedia del Fondo europeo di sviluppo (FES) e di introdurre misure specifiche nell'accordo di Cotonou¹⁰. Tali misure potrebbero essere quelle di ridurre gli stanziamenti ai paesi che non collaborano e di fornire invece incentivi, sotto forma di assistenza tecnica e fondi supplementari, a quelli che dimostrano di voler mantenere gli impegni.

3.2.1 Si propone quindi di introdurre nella politica comunitaria di sostegno ad altri paesi il concetto che **gli aiuti devono essere meritati con la concreta dimostrazione di voler collaborare**, anche - ma non solo - nel campo fiscale. Il CESE ritiene che gli atti con i quali vengono stabilite le modalità degli aiuti dovrebbero contenere un'**esplicita clausola** in questo senso. Occorre introdurre una chiara ed esplicita svolta nella politica di **elargizione di fondi**, che deve divenire un mezzo per **favorire un concreto e controllabile processo di evoluzione morale, sociale ed economica**. I governi corrotti non sono sensibili alle sollecitazioni di cooperazione: il solo modo di convincerli è quello di mettere in causa i loro interessi. Resta da vedere in che misura la politica proposta dalla Commissione potrà essere tradotta in pratica: **remore di natura politica e sociale** potrebbero infatti giocare un ruolo determinante in relazione alla sua applicazione.

3.3 Alcune altre considerazioni prendono le mosse dalla dichiarazione introduttiva della Commissione, che considera la buona *governance* in materia fiscale come un mezzo per dare una "risposta coordinata" ai problemi rappresentati dal riciclaggio di denaro, dalla corruzione e dal terrorismo. Si riafferma quindi il concetto, più volte evocato e che il CESE condivide, che solo una lotta globale potrà mettere in opera una strategia di difesa della società contro ogni sorta di reati finanziari, siano essi di natura criminale, terroristica o fiscale.

10

Accordo di partenariato fra i membri del gruppo di paesi di Africa, Caraibi e del Pacifico da un lato, e dell'UE e suoi Stati membri dall'altro; accordo firmato a Cotonou il 23.6.2000.

- 3.3.1 Tutte le misure evocate dalla Commissione nella sua comunicazione sono utili nel campo della **governance fiscale**; il CESE rileva tuttavia che manca un chiaro riferimento organico ad una strategia globale. Le azioni in corso o programmate in campo fiscale dovrebbero essere parallele a, e coerenti con, quelle in materia di **riciclaggio e di lotta a corruzione, criminalità organizzata e terrorismo**. Un passo preliminare sarebbe quello di **eliminare alcune zone d'ombra e le incongruenze esistenti fra le direttive di natura fiscale e quelle antiriciclaggio**.
- 3.4 Le direttive sulla lotta alla frode fiscale non fanno riferimento alle disposizioni della **terza direttiva "riciclaggio" (MLD)¹¹**, e ciò nonostante quest'ultima comprenda **fra i "gravi reati"** anche la frode fiscale (o almeno alcuni suoi aspetti)¹². Ci si potrebbe quindi chiedere se la normativa MLD sia applicabile al campo fiscale, in particolare per quanto riguarda gli obblighi di segnalazione, le funzioni delle UIF¹³, il coinvolgimento di terzi, fra i quali le libere professioni¹⁴. La risposta a tale domanda è però negativa: **nelle direttive "fiscali" la lotta alla frode è affidata alle sole autorità fiscali**, non si fa alcuna menzione di competenze delle UIF o di collegamenti con esse, ne tanto meno vengono recepite le norme della MLD.
- 3.4.1 Esiste quindi, nelle direttive comunitarie, una discrasia tra campi normativi e campi di azione. Nella pratica, i **confini fra la frode fiscale e il riciclaggio di denaro criminale**, anche se teoricamente definibili, possono risultare **incerti o inesistenti**: ad esempio, l'evasione all'IVA può essere vista come contrabbando (riciclaggio) o come frode fiscale, e può fare emergere collegamenti di aziende apparentemente "normali" con il traffico di droga, di armi, ecc.; la corruzione implica sempre un'evasione fiscale, ma spesso nasconde reati ben più gravi di altra natura; i trasferimenti di denaro fiscalmente "dubbio" possono celare attività terroristiche. I dubbi interpretativi ed i possibili conflitti di competenza sono numerosi.
- 3.5 L'intera materia abbisogna quindi di **un ripensamento e di una revisione organica**: occorre **riconduurre la MLD al suo scopo dichiarato**, e cioè la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, escludendone esplicitamente i reati fiscali e finanziari *quando essi non abbiano una sottostante matrice criminale o terroristica*. D'altro canto, le direttive fiscali dovrebbero **escludere dalla competenza delle autorità fiscali qualsiasi reato di chiara natura criminale o terroristica**. **Pur senza creare** una gerarchia di valori, la lotta alla criminalità e al terrorismo ha una rilevanza politica e sociale ancora maggiore della lotta all'evasione fiscale. I due campi sono peraltro strettamente collegati, non solo per le già accennate incertezze di attribuzione, ma anche per **tradurre in pratica il concetto di "lotta globale"**, il che implica un **obbligo di collaborazione e di scambio di informazioni** fra le diverse autorità. La

11 Direttiva 2005/60/CE sul riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15, in gergo *3rd Money Laundering Directive* (MLD).

12 Cfr. l'art. 3, par.5, lettera d), della MLD: "costituiscono reati gravi...la frode...quale definita nell'art.1, par. 1, e art.2 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle CE": l'evasione fiscale, almeno in materia di IVA, è quindi esplicitamente inclusa nei reati contemplati dalla MLD.

13 Unità di informazione finanziaria, cfr. art. 21 della MLD.

14 Cfr. art. 2, par. 3 della MLD.

necessità di collaborazione fra le diverse autorità è invero evocata in una comunicazione del 2004¹⁵, ma non compare in alcuna direttiva.

- 3.6 Le suddivisioni di competenze, o le loro sovrapposizioni, riflettono la ripartizione di poteri a livello di Consiglio: i problemi di evasione fiscale e di paradisi fiscali sono trattati dal Consiglio Ecofin, quelli di lotta alla criminalità e terrorismo dal Consiglio Giustizia e affari interni. D'altra parte, le stesse suddivisioni si ritrovano a livello mondiale: il G-20 ed il GAFI/FATF¹⁶ sembrano appartenere a mondi diversi. Nell'OCSE esiste un collegamento, ma solo a livello centrale: i suoi interlocutori a livello nazionale sono diversi a seconda delle competenze ministeriali.
- 3.7 Le dichiarazioni ufficiali fanno pensare che esista la volontà politica di portare avanti un'efficace **lotta globale**; ma le soluzioni pratiche non si prospettano vicine, a meno che ai massimi livelli politici e finanziari non vi sia una chiara presa di coscienza del problema. Un esame preliminare di alcuni **aspetti di fondo** è tuttavia urgente e non dilazionabile. Fra questi, figura senz'altro la **valutazione del fenomeno dei paradisi fiscali¹⁷ nella sua globalità**. Grazie all'azione dell'OCSE e della Commissione, negli ultimi tempi molti "paradisi" hanno accettato di collaborare alla lotta contro l'evasione fiscale¹⁸, con l'abolizione o l'attenuazione del segreto bancario, tanto che nessun paese figura più nella "lista nera"¹⁹. Il prossimo futuro dirà se e quanto queste promesse saranno state mantenute.
- 3.7.1 Le diverse liste non sono peraltro esaustive, o comunque lasciano spazio ad incertezze. Una certa mancanza di trasparenza sembra caratterizzare i **centri finanziari emergenti**, alcuni dei quali hanno, o potranno avere in futuro, caratteristiche di "rifugio" - se non di "paradiso" - fiscale o di altra natura: alcuni paesi del Sud-Est asiatico, i paesi del Golfo, ma in qualche misura anche India, Singapore, Cina (Hong Kong è solo la punta avanzata della finanza cinese). Per quanto inserite fra le clausole "standard", le trattative spesso sorvolano sul **finanziamento del terrorismo**, poiché questo passa per canali certamente non disposti a manifestarsi, ed ancor meno a trattare. Questi ed altri problemi sono di una tale delicatezza da rendere comprensibile il riserbo che li circonda, ma non per questo possono essere ignorati.
- 3.7.2 Altri aspetti ancora non vengono evocati: il **traffico di armi**, spesso vendute legalmente e con apposite autorizzazioni ufficiali, che alimenta successivamente per vie segrete le guerre e il terrorismo in numerosi paesi ed è spesso finanziato con i **proventi della droga**: il tutto alimenta un flusso enorme di denaro che sembra scomparire in un "buco nero" insondabile. Il

15 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla prevenzione e la lotta alle pratiche societarie e finanziarie scorrette, COM(2004) 611 def.

16 GAFI: Gruppo di azione finanziaria emanazione dell'OCSE.

17 È interessante notare che il termine inglese "fiscal haven" è stato tradotto nella maggior parte delle altre lingue come "paradiso fiscale". La differenza fra "haven" (rifugio) e "heaven" (paradiso) non sembra attribuibile ad un semplice errore di traduzione: tradisce una diversa *forma mentis*.

18 In verità, negli accordi con i paradisi fiscali è inclusa la "standard clause" riguardante la criminalità organizzata e il terrorismo, ma l'aspetto "fiscale" è sempre prevalente.

19 Esistono altre due liste, "grigio chiaro" e "grigio scuro" a seconda del grado di collaborazione assicurato.

fenomeno è ben conosciuto, ma non è certamente risolvibile con direttive, accordi o inchieste: è di ben altra natura e coinvolge la politica mondiale.

- 3.7.3 Il fenomeno dei paradisi fiscali nel suo complesso è quindi un problema che va trattato, pur tenendone presenti gli aspetti di natura **geopolitica** che condizionano ogni soluzione. Sul piano delle possibilità pratiche, la lotta all'evasione fiscale e al riciclaggio (ma soprattutto al terrorismo) deve essere globale nei limiti delle possibilità, ricordando che una vittoria globale è un obiettivo ancora lontano. Soprattutto, occorre rimanere attenti a **prevenire il dirottamento di attività** da centri conosciuti ad altri meno noti, magari ostili o meno disposti a negoziare. La crisi in atto sta accelerando il graduale mutamento dei rapporti di forza fra i centri finanziari mondiali: l'Asia e il mondo islamico rappresentano i nuovi poteri emergenti, le cui logiche e comportamenti non coincidono necessariamente con quelli tradizionali del mondo occidentale.
- 3.8 **Un altro** problema, in un certo modo connesso ai paradisi fiscali, è quello delle **bandiere ombra (FOC - *flags of convenience*)**, che registrano il 63% della flotta mercantile mondiale e una buona quantità del naviglio da diporto: esse hanno **sede per la maggior parte in paradisi fiscali** e vi convogliano un importante flusso di **fondi di origine perfettamente legale**, anche se esenti o quasi da imposizioni fiscali. Fra i paesi che ospitano tali registri figurano anche alcuni paesi membri dell'UE: Malta e Cipro, nonché Gibilterra²⁰. Le flotte naviganti sotto bandiera ombra operano in condizioni privilegiate di concorrenza rispetto a quelle che battono bandiere nazionali, e i noli ricavati rappresentano un'elusione, ma certo non un'evasione, della fiscalità "ufficiale". Inoltre esse non sono soggette agli obblighi derivanti dalle convenzioni sindacali della gente di mare.
- 3.8.1 Nessun intervento di tipo fiscale è prospettato nei confronti delle bandiere ombra, non solo perché mancano basi legali per qualsiasi azione, ma anche perché interventi basati su considerazioni meramente fiscali rischierebbero, fra l'altro, di danneggiare un'attività economica vitale per il mondo intero e di inaridire un flusso importante di investimenti nell'economia mondiale. Al di là di severe considerazioni di ordine morale, le bandiere ombra distorcono la concorrenza ed eludono le norme sindacali: tutto questo con il tacito consenso, o la tacita accettazione, dei governi del mondo intero. In campo comunitario le sole norme che le riguardano sono quelle relative alla sicurezza della navigazione ed alla normativa dei traffici.

20

Per completezza, occorrerebbe aggiungere Francia e Germania: i loro «Registri bis» (RIF e GIS) accordano alle flotte ivi registrate alcuni benefici fiscali e l'esenzione parziale dalle norme sindacali d'ingaggio degli equipaggi. L'inclusione è stata richiesta dalla Federazione internazionale dei lavoratori del mare, ma è fortemente contestata dai paesi in causa.

- 3.8.2 Questi aspetti sono evocati per mettere in evidenza che non tutta la finanza che confluisce nei paradisi fiscali, e che esce da essi per essere investita nei centri finanziari mondiali²¹, appartiene alla categoria dell'evasione fiscale, del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo. In questa ottica sono condivisibili le azioni prospettate dal G-20 e portate avanti dalla Commissione in materia fiscale: esse devono **riguardare anche gli aspetti di riciclaggio e il terrorismo**, ma rimanendo **attente ad evitare ripercussioni indesiderate su attività e flussi finanziari leciti o comunque non illegali**.
- 3.8.3 Ottenere **trasparenza e collaborazione** dai paradisi fiscali sarebbe un successo epocale; le zone di opacità che rimangono, e che probabilmente rimarranno, dimostrano che al di là dei grandi principi occorre mirare ad **obiettivi ragionevoli** anche se non ottimali. Emerge, in ultima analisi, la necessità che **le iniziative in campo finanziario e fiscale siano guidate e controllate dai poteri politici nel quadro delle loro strategie in materia di rapporti internazionali**. In quest'ultima materia l'Unione europea ha bisogno di una **politica comune**: un obiettivo che i governi dovrebbero considerare come prioritario ma che allo stato attuale delle cose sembra ancora lontano.

Bruxelles, 13 novembre 2009

Il presidente
della sezione specializzata Unione economica e
monetaria, coesione economica e sociale

Krisztof PATER

²¹ È stato calcolato che il 35% dei flussi finanziari mondiali transita attraverso i paradisi fiscali; non è dato sapere, peraltro, su quali basi il dato sia stato elaborato.