



Dipartimento di *Impresa & Management*

Cattedra di *Scienza delle Finanze*

**I Paradisi Fiscali:
criteri di identificazione e cooperazione internazionale
nella lotta al *Base Erosion and Profit Shifting***

RELATORE
Prof. Mauro Marè

CANDIDATO
Alessandro Maria Ciarla
Matr. 205721

Sommario

Introduzione	5
CAPITOLO 1: I Paradisi Fiscali	7
1.1 Cosa si intende per paradiso fiscale?	7
1.2 Origine dei paradisi fiscali: un excursus storico.....	7
1.3 Una prima analisi dei paradisi fiscali.....	9
1.4 La concorrenza fiscale dannosa secondo l'OCSE	11
1.4.1 I tax havens	12
1.4.2 Harmful preferential tax regimes.....	12
1.5 Il ruolo del GAFI nell'identificazione delle giurisdizioni non cooperative	14
1.6 L'Unione Europea: dall'Action Plan alla Lista delle giurisdizioni fiscali non cooperative	16
1.6.1 Scoreboard, Screening e Listing.....	17
1.6.2 Evoluzione della Black List e della Grey List dell'Unione Europea	17
1.7 Il Financial Secrecy Index	20
1.7.1 I Key Financial Secrecy Indicators e il Secrecy Score.....	20
1.7.2 Il Global Scale Weight	22
1.7.3 Risultati.....	22
CAPITOLO 2: Promozione della trasparenza e della cooperazione internazionale	25
2.1 Base Erosion and Profit Shifting	25
2.2 Come contrastare l'elusione: il Progetto OCSE/G20 BEPS.....	25
2.2.1 Action Plan - Azione 1. L'economia digitale.....	27
2.2.2 Azione 2. Neutralizzare gli <i>hybrid mismatch arrangements</i>	27
2.2.3 Azione 3. Rafforzare le leggi riguardanti le Società Controllate Estere (CFC).....	27
2.2.4 Azione 4. Limitare l'erosione della base imponibile	28
2.2.5 Azione 5. Contrastare le pratiche fiscali dannose	28
2.2.6 Azione 6. Prevenire gli abusi dei trattati	28
2.2.7 Azione 7. Prevenire l'elusione dello status di stabile organizzazione (Permanent Establishment)	28
2.2.8 Azione 8. Beni immateriali.....	29
2.2.9 Azione 9. Rischi e capitale	29
2.2.10 Azione 10. Transazioni ad alto rischio	29

2.2.11 Azione 11. Misurare e contrastare il BEPS	29
2.2.12 Azione 12. Richiedere ai contribuenti la dichiarazione degli accordi di pianificazione fiscale aggressiva	29
2.2.13 Azione 13. Riesaminare la documentazione sul <i>transfer pricing</i>	30
2.2.14 Azione 14. Migliorare l'efficienza dei meccanismi di risoluzione delle controversie	30
2.2.15 Azione 15. Sviluppo di uno strumento multilaterale.....	30
2.3 Unione Europea: l'Anti Tax Avoidance Package.....	31
2.3.1 Le direttive ATAD 1 e ATAD 2.....	32
2.3 Metodi di elusione internazionale: società base e società conduit	34
2.3.1 Il transfer pricing	35
CAPITOLO 3: Profit Shifting: dimensioni del fenomeno	36
3.1 Il caso delle multinazionali negli Stati Uniti	36
3.2 Scenario mondiale e impatto sui Paesi in via di sviluppo	41
Conclusione	46
Bibliografia	47
Sitografia	50

Introduzione

Per presentare il mio elaborato ho scelto le seguenti parole, pronunciate da Mario Draghi nel febbraio 2019:

*“L’integrazione finanziaria globale riduce il potere che i singoli Paesi hanno di regolare, tassare, fissare gli standard di protezione sociale. Le imprese multinazionali influenzano la regolamentazione dei singoli Paesi con la minaccia di ricollocarsi altrove, scelgono i sistemi fiscali a loro più favorevoli spostando tra le varie giurisdizioni i flussi di reddito e le attività intangibili. Tutto ciò può spingere i governi a usare gli standard di protezione sociale come uno strumento di concorrenza internazionale: la cosiddetta “corsa al ribasso”. Per un Paese diventa più difficile la difesa dei suoi valori essenziali, quindi la protezione dei suoi cittadini: si ha inoltre un’erosione della base fiscale societaria che riduce il finanziamento del welfare state”.*¹

L’elaborato si articola in tre parti fondamentali e l’obiettivo principale che mi sono posto consiste nell’approfondire il ruolo che i paradisi fiscali rivestono nello scenario mondiale, scenario nel quale le economie e le finanze pubbliche di tutti i Paesi risultano essere caratterizzate da una crescente interconnessione anche dal punto di vista fiscale, rendendo quindi necessaria una maggiore cooperazione e trasparenza a livello internazionale.

Nel primo capitolo sarà offerta una panoramica dei paradisi fiscali, dei criteri di identificazione e classificazione degli stessi. A tale proposito, è necessario ricordare che vi sono molteplici metodologie atte a individuare i *tax havens* e ciò porta frequentemente a doversi confrontare con risultati e conclusioni non necessariamente omogenee tra di loro. In questa prima parte ho deciso di approfondire il contributo offerto da studiosi, ricercatori e istituzioni (governative e non), concentrandomi in particolare sul ruolo dell’OCSE, dell’Unione Europea e del Tax Justice Network.

Il secondo capitolo è incentrato su un fenomeno strettamente collegato all’esistenza di Paesi a fiscalità privilegiata, ossia il *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), definito dall’OCSE come l’insieme di strategie elusive volte a sfruttare lacune e disallineamenti presenti nei regimi fiscali nazionali per spostare artificialmente i profitti verso giurisdizioni a imposizione ridotta o nulla.

Il “cuore” di questo capitolo è senza dubbio rappresentato dal Progetto BEPS, la cui implementazione è stata resa possibile solo grazie alla stretta collaborazione tra i Paesi del G20 e l’OCSE.

¹ Intervento di Mario Draghi, Presidente della BCE in carica dal 2011 al 2019, in occasione del conferimento della Laurea ad honorem in Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 febbraio 2019.

Infine, nel terzo capitolo, mi sono concentrato sulla dimensione quantitativa del fenomeno, analizzando l'impatto che l'elusione internazionale (operata soprattutto a livello societario dai grandi gruppi multinazionali) ha sui vari Paesi e sull'economia mondiale. In particolare, ho deciso di analizzare il *profit shifting* operato dalle società statunitensi e il trend mondiale dei *corporate tax rates*, concentrandomi sugli studi condotti dall'Oxfam, dall'Institute on Taxation and Economic Policy e dalla Tax Foundation, che si sono rivelati fondamentali per ottenere una visione più ampia e approfondita sull'argomento.

CAPITOLO 1

I Paradisi Fiscali

1.1 Cosa si intende per paradiso fiscale?

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, non esiste una definizione unica e condivisa di paradiso fiscale. Nel linguaggio corrente il termine paradiso fiscale (o *tax haven* in inglese) fa riferimento a un *Paese che offre un trattamento fiscale privilegiato, rispetto alla generalità degli altri Stati, al fine di attirare capitali di provenienze estera* (Crudo G. in Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012).

Secondo l'OCSE², per identificare un paradiso fiscale bisogna osservare:

1. Se la giurisdizione in questione offre una tassazione minima o ad aliquota zero per i non residenti, o se il Paese è percepito a livello internazionale come un luogo che permetta ai non residenti di eludere la tassazione nel loro Paese di origine;
2. L'eventuale presenza di leggi o pratiche amministrative volte a ostacolare il libero scambio di informazioni e/o la collaborazione con altri Paesi;
3. La mancanza di trasparenza finanziaria (cosiddetta opacità);
4. L'assenza di requisiti circa il sostanziale esercizio dell'attività oggetto di tassazione (OCSE 1998, pp. 22-23).

Il Fondo Monetario Internazionale definisce i paradisi fiscali usando il termine *Offshore Financial Centers* (OFCs), ossia giurisdizioni che offrono servizi finanziari ai non residenti in misura non commensurata rispetto alle dimensioni e alle esigenze di finanziamento dell'economia domestica.³

Altri criteri di identificazione dei paradisi fiscali sono stati elaborati da organizzazioni internazionali non governative, quali il Tax Justice Network e Oxfam e verranno opportunamente approfonditi nei paragrafi successivi. Tali organizzazioni hanno elaborato dei veri e propri indicatori per misurare il grado di opacità finanziaria di ciascuna giurisdizione e i *ranking* che ne scaturiscono rappresentano un utile punto di riferimento per effettuare un confronto con i dati forniti dalle liste governative, come ad esempio la *black list* e la *grey list* dell'Unione Europea.

1.2 Origine dei paradisi fiscali: un excursus storico

La storia dei paradisi fiscali ha origini piuttosto recenti. Tuttavia, sebbene il fenomeno dell'elusione fiscale internazionale abbia conosciuto un forte sviluppo solamente nel corso del ventesimo secolo, non mancano testimonianze più antiche al riguardo.

² In inglese OECD (*Organization for Economic Co-Operation and Development*). Il suo ruolo nell'individuazione e nello studio dei paradisi fiscali sarà approfondito nel paragrafo 1.4.

³ Zoromè A. (2007). *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*. IMF Working Paper.

Il primo caso documentato dell'esistenza di una *tax free area* risale al secondo secolo avanti Cristo, quando i Romani resero esente da imposte il porto dell'isola di Delo, in Grecia, nel tentativo di danneggiare la città rivale di Rodi.⁴

Nel corso del Medioevo si diffuse la pratica di istituire fiere ed eventi commerciali privi di tasse; tale pratica, volta a stimolare gli scambi e l'attività economica, riscosse grande successo in Francia, tanto da essere applicata prima alla fiera di Lendit (a Parigi) e poi a Lione, Brie, Champagne e Beaucaire. Inoltre, la città di Marsiglia mantenne un porto franco fino al 1481, quando perse il suo status di repubblica indipendente e venne annessa alla Provenza e poi al Regno di Francia (Raposo & Mourão, 2013).

Nel 1713 il Gran Consiglio di Ginevra approvò una regolamentazione che proibiva ai banchieri di rivelare informazioni e dettagli sui depositanti⁵. La misura era volta a proteggere i maggiori clienti dei ginevrini, ossia i re di Francia, non potendosi diffondere la notizia che i re cattolici concludevano affari e ottenevano finanziamenti da banchieri protestanti.⁶

Il termine *tax haven* era già utilizzato in America intorno al 1910, con tale espressione si soleva indicare la pratica di riciclare il denaro investendo in lavanderie (*wash salons*) con appositi macchinari per pulire l'argento (Raposo & Mourão, 2013).

Nel secondo decennio del 1900 nacquero i primi paradisi fiscali "moderni": nazioni quali la Svizzera, il Liechtenstein e il Lussemburgo introdussero sistemi di tassazione privilegiata per i non residenti, e nel 1921, con l'approvazione del Revenue Act⁷, i soggetti non residenti negli Stati Uniti furono esentati dalle imposte sugli interessi maturati sui depositi. Tale misura era volta ad attirare nuovi capitali negli Stati Uniti, incoraggiando i non residenti ad aprire conti correnti presso le banche americane (Tax Justice Network, 2018).

Nella seconda metà del ventesimo secolo, complici la creazione del mercato degli Eurodollari, la liberalizzazione e la deregolamentazione dei servizi finanziari, i paradisi fiscali conobbero una forte crescita. (Palan et al. 2007) Nei primi anni '60 le banche inglesi iniziarono ad espandere le loro attività in Eurodollari in Paesi come l'Isola di Man, Jersey e Guernsey. Lo stesso fecero le principali banche americane come Citibank, Chase Manhattan e Bank of America (Palan, 2009).

Nel 1966 le Isole Cayman, situate nei Caraibi, implementarono una serie di regolamentazioni divenendo a tutti gli effetti un paradiso fiscale e, nello stesso anno, l'Isola di Norfolk divenne il primo paradiso fiscale nell'area del Pacifico, seguita da Vanuatu (1970) e Nauru (1972).

Nel 1975, in Medioriente, fu il turno del Bahrain, seguito poi da Dubai (Palan, 2009).

Infine, negli anni '80 e '90 si assistette alla proliferazione di paradisi fiscali in altre regioni del mondo, quali l'Oceano Indiano, l'Africa e le ex Repubbliche sovietiche (Kuenzler et al. 2007).

⁴ Potter D. (2019). *The Origin of Empire: Rome from the Republic to Adrian*. Profile Books.

⁵ Jovanovic M. (2007). *The Economics of International Integration*. Edward Elgar Publishing.

⁶ La segretezza bancaria svizzera è generalmente imputata all'articolo 47 della legge bancaria del 1934, che prevede una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria per chiunque riveli un segreto bancario o tenti di violare la segretezza professionale. Inoltre, è prevista una pena sino a cinque anni per chiunque riveli un segreto bancario ottenendone un vantaggio patrimoniale. Chi agisce per negligenza è punito con una multa sino a 250000 franchi. Per ulteriori informazioni si rimanda a <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19340083/index.html>

⁷ Il Revenue Act del 1921 è consultabile al seguente link:

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015056084141;view=1up;seq=3>

Negli anni '90 il numero dei paradisi fiscali sfiorava ormai il centinaio di unità (Palan, 2009) e, secondo le stime della Banca dei Regolamenti Internazionali, circa la metà dei prestiti internazionali e almeno un terzo degli investimenti passava attraverso tali giurisdizioni.

1.3 Una prima analisi dei paradisi fiscali

Hines e Rice, in un celebre *paper* del 1994 (*Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens And American Business*), condussero un'analisi econometrica identificando 41 paradisi fiscali, i quali furono suddivisi due categorie:

- a) *Big-7*, ossia Paesi con oltre un milione di abitanti;
- b) *Dots*, ossia Paesi con meno di un milione di abitanti, rappresentati prevalentemente da isole e micro-nazioni.

I *Big-7* comprendevano: Hong Kong, Irlanda, Libano, Liberia, Panama, Singapore, Svizzera. I *Dots* includevano, tra gli altri: Andorra, Antigua e Barbuda, Antille Olandesi, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, Cipro, Gibilterra, Kiribati, Isole Cayman, Lichtenstein, Lussemburgo, Macao, Malta, Nauru, St. Kitts and Nevis, St. Vincent e Vanuatu.

Hines e Rice dimostrarono che le multinazionali statunitensi, tra il 1977 e il 1982, avevano incrementato considerevolmente la quota di *foreign assets* allocati nei paradisi fiscali, passando dall'11% al 26%, per un totale di circa 359 miliardi di dollari.

I paradisi fiscali, pur rappresentando appena l'1,2% della popolazione mondiale e il 3% del PIL, avevano attirato un flusso di denaro superiore agli investimenti effettuati dalle stesse multinazionali statunitensi in tutta l'Europa Continentale.

L'impatto complessivo delle operazioni svolte nei paradisi fiscali sulle finanze pubbliche statunitensi è difficilmente quantificabile⁸, tuttavia secondo Hines e Rice esisterebbero almeno due motivi per cui il governo americano non dovrebbe combattere l'attrattività dei *tax havens*.

La prima ragione consiste nel fatto gli Stati Uniti riscuotono le imposte su base residenziale⁹ e, per evitare di sottoporre le multinazionali americane a una doppia imposizione (*double taxation*), la legge permette alle imprese di ottenere un credito d'imposta sulle tasse versate all'estero. Ad esempio, nel 1994 (ossia l'anno in cui Hines e Rice scrivevano) il *corporate tax rate* statunitense era fissato al 34%, ciò significa che una multinazionale che guadagnava 100 milioni di dollari in un Paese con un'aliquota fiscale al 5% doveva pagare 5 milioni in quel Paese e 29 milioni negli Stati Uniti¹⁰. Di conseguenza, se il governo americano decidesse di impedire il ricorso ai paradisi fiscali le multinazionali sarebbero costrette a pagare le

⁸ Hines e Rice stimarono che nel 1982 circa il 38% delle entrate fiscali statunitensi relative ad operazioni estere era da attribuirsi a imprese operanti nei paradisi fiscali.

⁹ Ciò significa che i redditi vengono tassati nel Paese di residenza del percettore, anche nel caso in cui essi siano prodotti all'estero.

¹⁰ I 29 milioni sono calcolati come differenza tra 34 milioni (ossia il 34% dei 100 milioni dell'esempio) e 5 milioni (ossia l'imposta che abbiamo ipotizzato essere pagata nel paradiso fiscale).

imposte in Paesi con aliquote più elevate, riducendo notevolmente il gettito fiscale che rientrerebbe negli Stati Uniti.

Il secondo motivo per cui l'esistenza dei paradisi fiscali risulterebbe vantaggiosa è dovuto al fatto che le multinazionali che ottengono profitti e pagano le relative imposte nei paradisi fiscali possono ottenere degli interessi investendo (in modo attivo o passivo) il debito d'imposta dovuto al fisco americano. Ciò renderebbe vantaggioso differire il momento del rimpatrio degli utili negli Stati Uniti.

TAX HAVENS IN THE WORLD^a ECONOMY

	(1) Share of world ^a population (percent)	(2) Share of world ^a GDP (percent)	Share of U. S. corporations' foreign operations				
			(3) Assets (percent)	(4) Equity ^b (percent)	(5) Net income ^c (percent)	(6) Employment (percent)	(7) Plant, property, and equipment ^d (percent)
All havens	1.2	3.0	26.0	21.4	30.6	4.3	4.2
Excluding Big-7 ^e	0.3	0.3	16.9	12.2	17.4	0.5	0.6
In comparison:							
Continental Europe	10.7	34.5	18.0	19.4	14.8	27.7	24.2
U. K.	1.7	6.3	20.8	12.4	12.4	12.6	13.7
Canada	1.0	4.7	8.9	17.0	8.5	13.4	18.5
Japan	3.2	15.2	5.6	3.8	3.4	4.5	5.3
Developing countries ^f	62.2	17.0	8.7	17.6	11.6	18.2	10.8

a. "World" excludes Socialist economies, sub-Saharan Africa (except South Africa), major oil exporters, and the United States.

b. Equity data are collected only for nonbank firms.

c. Includes repatriated and unrepatriated income.

d. Plant, property, and equipment data collected only for nonbank firms. Excluding bank employment (to improve the comparability of columns (6) and (7)) changes column (6) only negligibly.

e. The Big-7 tax havens are Hong Kong, Ireland, Liberia, Lebanon, Panama, Singapore, and Switzerland.

f. Excludes major oil exporters and tax havens.

Figura 1 Influenza dei paradisi fiscali sull'economia mondiale.

Fonte: *Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens And American Business*. Hines e Rice (1994)

APPENDIX 4: TAX RATES

Big-7	Dots	Industrialized countries	Developing countries
Hong Kong 0.12	Andorra 0.00	Austria 0.41	Argentina 0.21
Ireland 0.04	Antigua & Barbuda 0.03	Australia 0.51	Bangladesh 0.25
Lebanon 0.22	Bahamas 0.00	Belgium 0.45	Bolivia 0.30
Liberia 0.21	Bahrain 0.13	Canada 0.52	Botswana 0.35
Panama 0.10	Barbados 0.29	Denmark 0.40	Brazil 0.35
Singapore 0.21	Belize 0.00	Finland 0.49	Chile 0.49
Switzerland 0.17	Bermuda 0.00	France 0.50	Colombia 0.40
	Cayman and other 0.00	Germany 0.48	Costa Rica 0.50
	U. K. Islands 0.01	Greece 0.43	Dominican Republic 0.41
	Cyprus 0.14	Italy 0.39	Ecuador 0.22
	Gibraltar 0.00	Japan 0.52	El Salvador 0.30
	Grenada 0.03	Netherlands 0.40	Fiji 0.38
	Kiribati n/a	New Zealand 0.45	French Islands, Caribbean n/a
	Liechtenstein 0.02	Spain 0.33	French Islands, Indian 0.09
	Luxembourg 0.18	Sweden 0.60	French Islands, Pacific 0.25
	Macao 0.16	South Africa 0.46	Guatemala 0.58
	Malta 0.15	U. K. 0.52	Guyana 0.50
	Nauru 0.00		Haiti 0.45
	Netherlands Antilles 0.03		Honduras 0.46
	Other Caribbean 0.00		India 0.52
	St. Kitts & Nevis 0.00		Israel 0.32
	St. Vincent 0.03		Jamaica 0.50
	Vanuatu 0.00		Jordan n/a
			Lesotho n/a
			Malawi 0.50
			Malaysia 0.37
			Mexico 0.42
			Morocco 0.53
			Namibia 0.46
			Nicaragua 0.44
			Pakistan 0.53
			Papua New Guinea 0.48
			Paraguay 0.30
			Peru 0.35
			Philippines 0.33
			Portugal 0.40
			Seychelles n/a
			Solomon Islands 0.35
			South Korea 0.24
			Sri Lanka 0.40
			Taiwan 0.19
			Thailand 0.44
			Tonga 0.43
			Tunisia n/a
			Turkey 0.40
			Uruguay 0.25
			Venezuela 0.39
			Western Sahara n/a
			Western Samoa 0.42
			Zambia 0.45
			Zimbabwe 0.52

Figura 2 Aliquote fiscali nei principali Paesi del mondo.

Fonte: *Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens And American Business*. Hines e Rice (1994)

1.4 La concorrenza fiscale dannosa secondo l'OCSE

Nel 1998 il Consiglio dell'OCSE¹¹ (con l'astensione di Svizzera e Lussemburgo) approvò un rapporto di 82 pagine, intitolato *“Harmful tax competition. An emerging global issue”*, finalizzato a intensificare la cooperazione internazionale per contrastare la concorrenza fiscale dannosa promossa da alcune giurisdizioni.¹²

Il Consiglio dell'OCSE, oltre a definire i criteri per l'identificazione dei paradisi fiscali, formulò 19 raccomandazioni¹³ volte a contrastare le pratiche fiscali dannose, incaricando il Comitato Affari Fiscali¹⁴ (CFA) di proseguire i suoi lavori in questo settore e di instaurare un dialogo con i Paesi terzi, al fine di creare un *level playing field*,¹⁵ necessario per garantire la crescita dell'economia globale.

L'OCSE si pose quindi *“l'obiettivo di promuovere un quadro generale entro il quale tutti i Paesi - grandi e piccoli, ricchi e poveri, membri e non membri di questa organizzazione - potessero lavorare assieme per eliminare le pratiche fiscali dannose, favorendo la competizione fiscale, condizione indispensabile per raggiungere l'obiettivo ultimo di promuovere la crescita economica e lo sviluppo su base mondiale”* (Fondazione Luca Pacioli, 2002).

Nel Rapporto del 1998 si sottolineò infatti che:

“harmful preferential tax regimes can distort trade and investment patterns, and are a threat both to domestic tax systems and to the overall structure of international taxation. These regimes undermine the fairness of the tax systems, cause undesired shifts of part of the tax burden from income to consumption, shift part of the tax burden from capital to labour and thereby may have a negative impact on employment”.

¹¹ L'OECD (*Organization for Economic and Co-Operation Development*), in italiano OCSE, è un'organizzazione internazionale fondata nel 1961 da 20 Paesi, con l'obiettivo di promuovere la prosperità e combattere la povertà, garantendo crescita economica e stabilità finanziaria. Attualmente l'OCSE comprende un totale di 36 Paesi e svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e la risoluzione di problematiche comuni. La sede centrale dell'OCSE si trova a Parigi, in Francia.

¹² Gli obiettivi principali indicati nel Rapporto erano i seguenti:

- I. Stabilire delle linee guida sui regimi preferenziali dannosi;
- II. Istituire un Forum sulle pratiche fiscali dannose;
- III. Creare una lista dei paradisi fiscali entro un anno dalla prima seduta del Forum;
- IV. Definire delle raccomandazioni per poter agire sulle legislazioni nazionali e sugli accordi fiscali.

¹³ Tali raccomandazioni riguardavano, ad esempio, l'introduzione di norme sulle *Controlled Foreign Corporations* (CFC), il miglioramento delle procedure di scambio d'informazioni fra Paesi, l'adesione ai principi OCSE sui prezzi di trasferimento, l'introduzione di norme volte a consentire l'accesso a informazioni bancarie riservate per ragioni fiscali, la sospensione di trattati e convenzioni fiscali stipulate dagli Stati Membri con i paradisi fiscali.

¹⁴ Il Comitato Affari Fiscali dell'OCSE è composto dai rappresentanti delle Amministrazioni fiscali dei Paesi membri.

¹⁵ L'espressione *level playing field* (letteralmente “uguaglianza delle condizioni di gioco”) si usa per indicare una situazione nella quale due o più parti sono soggette alle stesse condizioni e alle stesse regole, in modo che nessuna abbia un vantaggio competitivo legale o regolamentare.

1.4.1 I tax havens

Nel Rapporto sopra citato¹⁶ venne eseguita inoltre una distinzione tra *tax havens* (paradisi fiscali) e *harmful preferential tax regimes* (regimi fiscali preferenziali dannosi).

Rientrano nella prima categoria (*tax havens*) i Paesi caratterizzati da:

1. Assenza di un sistema di tassazione o presenza di una tassazione solamente a livello nominale (*No or only nominal tax rates*);
2. Mancanza di un effettivo scambio di informazioni con altri Paesi (*Lack of effective exchange of information*);
3. Mancanza di trasparenza legislativa, legale o amministrativa (*Lack of transparency*);
4. Mancanza di attività sostanziali (*No substantial activities*).

Il requisito di cui al punto 1 rappresenta una condizione necessaria per l'identificazione di ciascun paradiso fiscale e diventa condizione sufficiente nel caso in cui il Paese sia considerato a livello internazionale come un luogo che offre ai non residenti la possibilità di eludere la tassazione dovuta nei loro Paesi di residenza.

La mancanza di un effettivo scambio di informazioni, così come la mancanza di trasparenza, (indicate rispettivamente al secondo e terzo punto) comportano che i paradisi fiscali rappresentino frequentemente una destinazione per flussi di denaro provenienti da attività illegali, quali l'evasione e il riciclaggio (*money laundering*).

Il requisito di cui al punto 4 è considerato di fondamentale importanza, in quanto l'assenza di attività sostanziali svolte sul territorio permette di individuare quelle giurisdizioni che cercano di attrarre capitali per motivi esclusivamente fiscali, senza fornire un adeguato ambiente legale e/o commerciale e senza offrire altri vantaggi economici che potrebbero attirare investitori e imprese.

I paradisi fiscali, come sottolineato dal Rapporto, assolvono a tre funzioni principali:

1. Sono usati come *money boxes* (scatole per il denaro), ossia per la localizzazione di capitali impiegati in investimenti passivi;
2. Fungono da località di imputazione contabile dei *paper profits*, ossia di quei profitti non ancora realizzati;
3. Garantiscono la segretezza bancaria, proteggendo quindi i contribuenti dalle autorità fiscali dei Paesi d'origine.

1.4.2 Harmful preferential tax regimes

I regimi fiscali preferenziali dannosi (*harmful preferential tax regimes*) possono essere definiti come “*sistemi fiscali adottati da Paesi che, pur avendo un importante livello di imposizione fiscale effettiva sui redditi, presentano dei caratteri preferenziali che permettono di non applicare le imposte o di applicarle in misura ridotta a determinati soggetti o in relazione a determinate tipologie di reddito*” (Rapporto Nens, 2009).

¹⁶ OCSE (1998). *Harmful tax competition. An emerging global issue.*

Tali regimi sono quindi rinvenibili anche all'interno degli Stati membri dell'OCSE. Secondo i criteri di identificazione definiti dal Rapporto OCSE del 1998, rientrano in questa categoria le giurisdizioni che, oltre a offrire un livello di tassazione effettiva basso o inesistente (condizione necessaria), presentano una o più delle seguenti caratteristiche:

1. Presenza di un regime *ring-fenced*;¹⁷
2. Mancanza di trasparenza legislativa, legale o amministrativa (*Lack of transparency*);
3. Mancanza di un effettivo scambio di informazioni con altri Paesi (*Lack of effective exchange of information*).

Nel 2000 l'OCSE pubblicò un nuovo report, intitolato “*Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*”. In tale documento fu ufficializzata la prima lista dei paradisi fiscali, riportata nella figura sottostante (nella lista non figurano quelle giurisdizioni che prima della pubblicazione del Rapporto si erano impegnate a firmare gli *advanced commitments*, ossia degli impegni politici per soddisfare le raccomandazioni e le linee guida indicate nel precedente rapporto del 1998).

Andorra	The Republic of the Maldives
Anguilla – Overseas Territory of the United Kingdom	The Republic of the Marshall Islands
Antigua and Barbuda	The Principality of Monaco
Aruba – Kingdom of the Netherlands ^a	Montserrat – Overseas Territory of the United Kingdom
Commonwealth of the Bahamas	The Republic of Nauru
Bahrain	Netherlands Antilles – Kingdom of the Netherlands ^a
Barbados	Niue – New Zealand ^b
Belize	Panama
British Virgin Islands – Overseas Territory of the United Kingdom	Samoa
Cook Islands – New Zealand ^b	The Republic of the Seychelles
The Commonwealth of Dominica	St Lucia
Gibraltar – Overseas Territory of the United Kingdom	The Federation of St. Christopher & Nevis
Grenada	St. Vincent and the Grenadines
Guernsey/Sark/Alderney – Dependency of the British Crown	Tonga
Isle of Man – Dependency of the British Crown	Turks & Caicos – Overseas Territory of the United Kingdom
Jersey – Dependency of the British Crown	US Virgin Islands – External Territory of the United States
Liberia	The Republic of Vanuatu
The Principality of Liechtenstein	

a) The Netherlands, the Netherlands Antilles, and Aruba are the three countries of the Kingdom of the Netherlands.

b) Fully self-governing country in free association with New Zealand.

Figura 3 Lista dei paradisi fiscali stilata dall'OCSE nel 2000. Fonte: *Towards Global Tax co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices* (2000).

¹⁷ Per *ring-fencing* si intende l'isolamento, parziale o totale, del regime fiscale privilegiato dal sistema fiscale e dall'economia del Paese che ha istituito tale regime. Il *ring-fencing* può assumere varie forme, ad esempio un Paese potrebbe escludere i suoi residenti dai benefici connessi al regime preferenziale, o potrebbe impedire alle imprese multinazionali che beneficiano di tale regime di operare sul mercato domestico (OCSE 1998. *Harmful tax competition. An emerging global issue*).

1.5 Il ruolo del GAFI nell'identificazione delle giurisdizioni non cooperative

Costituito nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) o Financial Action Task Force (FATF) è un organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo.

Il GAFI elabora standard riconosciuti a livello internazionale per il contrasto delle attività finanziarie illecite, analizza le tecniche e l'evoluzione di questi fenomeni, valuta e monitora i sistemi nazionali. Individua inoltre i paesi con problemi strategici nei loro sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, così da fornire al settore finanziario elementi utili per le loro analisi di rischio.

Del Gruppo fanno parte 35 membri in rappresentanza di stati e organizzazioni regionali che corrispondono ai principali centri finanziari internazionali, nonché, come osservatori, i più rilevanti organismi finanziari internazionali e del settore.
(Fonte: MEF Dipartimento del Tesoro)

Nel febbraio del 2000 il GAFI pubblicò un primo report sulle giurisdizioni fiscali non cooperative, intitolato “*Report on Non Cooperative Countries and Territories*”, comunemente indicato con l'acronimo NCCTs. In tale documento si sottolineava come la cooperazione internazionale contro i paradisi fiscali fosse ostacolata non solo da impedimenti legali ma anche da meccanismi indiretti, ideati per favorire l'anonimità finanziaria e restringere il potere di supervisione e investigazione delle autorità amministrative e giuridiche.

Nel report si tentò inoltre di fornire delle linee guida per identificare i Paesi e i territori non cooperativi. A tale proposito furono definiti 25 criteri suddivisi in quattro aree di riferimento:

- A. Scappatoie nelle regolamentazioni finanziarie (*Loopholes in financial regulations*);
- B. Ostacoli posti da altri requisiti normativi (*Obstacles raised by other regulatory requirements*);
- C. Ostacoli alla cooperazione internazionale (*Obstacles to international co-operation*);
- D. Risorse inadeguate per prevenire e individuare le attività di riciclaggio di denaro (*Inadequate resources for preventing and detecting money laundering activities*).

Per quanto riguarda l'area della regolamentazione finanziaria, sono considerati indici di non cooperazione l'inadeguatezza dei sistemi di regolamentazione e supervisione, la possibilità di creare e amministrare istituzioni finanziarie senza disporre di autorizzazioni o disponendo di requisiti minimi insufficienti, la mancanza di controlli circa l'identità dei clienti delle istituzioni finanziarie e la mancanza di meccanismi di segnalazione delle transazioni sospette. Relativamente agli altri ostacoli (indicati al punto B) si segnala l'assenza o l'inadeguatezza dei registri societari, mentre negli ostacoli alla cooperazione internazionale (punto C) rientrano tutti gli ostacoli posti dalle autorità amministrative e giuridiche, come

l'indisponibilità nel rispondere a richieste internazionali o nell'avviare indagini su potenziali attività illecite.

Infine, per quanto riguarda l'inadeguatezza delle risorse (punto D) si segnala la mancanza di un'unità finanziaria di controllo e l'inadeguatezza o la corruzione del personale competente.

Nel giugno del 2000 il GAFI pubblicò un secondo report¹⁸ contenente una lista e una breve panoramica dei Paesi privi di adeguate normative antiriciclaggio, individuati grazie ai 25 criteri precedentemente delineati. In particolare, furono evidenziate criticità sistematiche per 15 giurisdizioni¹⁹, le quali furono sollecitate ad adottare misure significative per implementare i loro sistemi legislativi e contrastare il fenomeno del riciclaggio di denaro. Il GAFI raccomandò inoltre alle istituzioni finanziarie internazionali di prestare particolare attenzione nell'effettuare transazioni con tutti i soggetti provenienti dai Paesi e territori non cooperativi.

Tra il 2000 e il 2001 il GAFI ha esaminato 47 Paesi e 23 sono stati classificati come non cooperativi. Negli anni successivi questi Paesi hanno preso gli impegni necessari per incrementare la loro trasparenza finanziaria e di conseguenza sono stati rimossi dalla lista delle NCCTs. L'ultimo Paese a completare il processo di *de-listing* è stato il Myanmar nell'ottobre del 2006.

TIMELINES OF FATF DECISIONS ON NCCTS—JURISDICTIONS LISTED AND MONITORED

Timeline on listing, counter-measures, and de-listing

DATE	DECISION
14 February 2000	Initial report on NCCTs lays out the framework and procedures.
22 June 2000	First review of NCCTs identified 15 jurisdictions as NCCTs: Bahamas, Cayman Islands, Cook Islands, Dominica, Israel, Lebanon, Liechtenstein, Marshall Islands, Nauru, Niue, Panama, Philippines, Russia, St. Kitts and Nevis, and, St. Vincent & the Grenadines.
22 June 2001	Bahamas, Cayman Islands, Liechtenstein, and Panama are de-listed. Second review of NCCTs identifies new NCCTs; Egypt, Guatemala, Hungary, Indonesia, Myanmar and Nigeria.
7 September 2001	Grenada and Ukraine are identified as NCCTs.
5 December 2001	FATF recommends that its members apply additional counter-measures to Nauru.
21 June 2002	Hungary, Israel, Lebanon, and St. Kitts & Nevis are de-listed.
11 October 2002	Dominica, Marshall Islands, Niue, and Russia are de-listed.
20 December 2002	FATF recommends that its members apply additional counter-measures to Ukraine.
14 February 2003	FATF withdraws counter-measures for Ukraine; however, it remains on the list. Grenada is de-listed.
20 June 2003	FATF de-lists St. Vincent & the Grenadines.
3 November 2003	FATF recommends that its members apply additional counter-measures to Myanmar.
27 February 2004	Egypt and Ukraine are de-listed.
2 July 2004	FATF de-lists Guatemala.
22 October 2004	FATF removes additional counter-measures for Nauru and Myanmar; however, they remain on the list.
11 February 2005	FATF de-lists Cook Islands, Indonesia, and Philippines.
13 October 2005	FATF de-lists Nauru.
23 June 2006	FATF de-lists Nigeria.
13 October 2006	FATF de-lists Myanmar.

Figura 4 Lista delle decisioni del GAFI relative alle giurisdizioni non cooperative (NCCTs).

Fonte: *Eight NCCTs Review* (10/2007)

¹⁸ Tale report si intitola *Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing The Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*. È anche noto come *First NCCTs Review*.

¹⁹ Bahamas, Dominica, Filippine, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Israele, Libano, Liechtenstein, Nauru, Niue, Panama, Russia, St. Kitts and Navis, St Vincent and the Grenadines.

1.6 L'Unione Europea: dall'Action Plan alla Lista delle giurisdizioni fiscali non cooperative

Nel giugno 2015 la Commissione Europea ha elaborato un Piano d'Azione (*Action Plan*) volto a garantire una tassazione societaria equa ed efficiente e a definire gli obiettivi dell'Unione Europea a breve, medio e lungo termine in materia di politica fiscale societaria.²⁰ Tale Piano era incentrato su 5 aree fondamentali:

1. Introduzione del *Common Consolidated Corporate Tax Base*²¹ (CCCTB);
2. Garanzia di una tassazione equa nel luogo di generazione degli utili;
3. Miglioramento dell'ambiente di business per le imprese;
4. Incremento della trasparenza fiscale;
5. Promozione del coordinamento e della cooperazione.

Insieme all'*Action Plan* fu pubblicata una lista delle cosiddette *non-cooperative tax jurisdictions*. Tuttavia, la lista, oltre ad avere carattere provvisorio, non aveva una vera e propria origine comunitaria, in quanto si limitava esclusivamente a segnalare le giurisdizioni che figuravano nelle *black lists* nazionali di almeno 10 Stati Membri.

Di conseguenza nel gennaio 2016, la Commissione Europea ha definito i criteri per elaborare una prima lista comunitaria ufficiale²², pubblicata il 5 dicembre 2017. Tali criteri sono contenuti all'interno di una più ampia "Strategia esterna per un'imposizione effettiva" e possono essere classificati con riferimento a tre aree principali:

1. Trasparenza fiscale: valutata con riferimento al rispetto degli standard internazionali, allo scambio automatico di informazioni, allo scambio di informazioni su richiesta e alla ratifica di convenzioni multilaterali;
2. Equità dei sistemi di tassazione: valutata con riferimento ai principi del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese e con riferimento ai principi dell'OECD;²³
3. Implementazione delle misure anti BEPS.²⁴

²⁰ Si veda in proposito la *Comunicazione n. 302/F1/2015 della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio*, relativa all'istituzione di un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione Europea.

²¹ Il *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) è definito dalla Commissione Europea come "a single set of rules to calculate companies' taxable profits in the EU". La sua introduzione fu proposta per la prima volta nel 2011. Per ulteriori informazioni si rimanda a:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en.

²² Si veda in proposito la *Comunicazione n. 024/2015 della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio*, relativa all'adozione di una strategia esterna per un'imposizione effettiva.

²³ Si veda in proposito *Gruppo Codice di Condotta*, disponibile in www.consilium.europa.eu e *Ethics Codes of Conduct in OECD Countries*, disponibile in www.oecd.org/gov/ethics/.

²⁴ *Base Erosion and Profit Sharing*, sarà discusso nel capitolo 2.

1.6.1 Scoreboard, Screening e Listing

La compilazione della “Lista delle giurisdizioni fiscali non cooperative” prevede un processo che si articola in tre fasi principali ²⁵:

1. Scoreboard
2. Screening
3. Listing

Nella prima fase (compilazione dello *Scoreboard*) la Commissione valuta il livello di rischio associato al sistema fiscale di ciascuna giurisdizione esaminata ²⁶, basandosi sull’analisi di tre “Indicatori di Selezione”: intensità dei legami economici con la UE, attività finanziaria e stabilità.

Le giurisdizioni che superano un valore critico con riferimento a tutti e tre gli Indicatori sono considerate “economicamente rilevanti” e vengono ulteriormente classificate ricorrendo a tre parametri, definiti “Indicatori di Rischio”: trasparenza e scambio di informazioni, esistenza di regimi fiscali preferenziali, assenza di un regime di tassazione societaria o individuale.

La Commissione presenta quindi i risultati agli Stati Membri.

Nella seconda fase (*Screening*) gli Stati Membri decidono quali giurisdizioni economicamente rilevanti debbano essere analizzate formalmente e dettagliatamente. Tale fase comprende un percorso di dialogo con gli Stati in questione, i quali hanno la possibilità di cooperare con l’Unione Europea, rispondendo alle rimostranze mosse da quest’ultima.

La terza e ultima fase (*Listing*) consiste nell’inserimento delle giurisdizioni che si sono rifiutate di collaborare in una lista nera (*black list*), mentre gli Stati che hanno assunto un impegno a conformarsi ai criteri di trasparenza e di tassazione equa vengono collocati nella lista grigia (*grey list* o *watch list*).²⁷

1.6.2 Evoluzione della Black List e della Grey List dell’Unione Europea

Come spiegato nel paragrafo precedente, l’Unione Europea raccoglie le giurisdizioni fiscalmente opache e non cooperative in una lista nera, mentre le giurisdizioni opache ma cooperative vengono inserite in una lista grigia.

La prima *black list* europea è stata pubblicata nel dicembre 2017 e comprendeva un totale di 17 giurisdizioni²⁸. Tale lista è stata più volte aggiornata e attualmente (marzo 2019) comprende 15 Paesi: Aruba, Barbados, Belize, Bermuda, Dominica, Emirati Arabi Uniti, Fiji,

²⁵ Si veda in proposito *First step towards a new EU list of third country jurisdictions: Scoreboard*, Commissione Europea, in www.ec.europa.eu (settembre 2016).

²⁶ Nello Scoreboard non figurano gli Stati Membri dell’Unione Europea. Inoltre, le giurisdizioni che hanno firmato accordi di trasparenza con l’UE sono indicate separatamente, così come i *Least Developed Countries* (LCD) segnalati dalle Nazioni Unite.

²⁷ I Paesi che si sono già uniformati agli standard fiscali internazionali sono inseriti nella *white list*.

²⁸ Per ulteriori informazioni sulle giurisdizioni incluse nella black list rimanda alla tabella n. 1, presentata nella pagina seguente.

Guam, Isole Marshall, Oman, Samoa, Samoa Americane, Trinidad e Tobago, Vanuatu, US Virgin Islands.

Nella tabella sottostante ho raccolto i Paesi che sono stati inseriti almeno una volta nella *black list* europea (indicati con il simbolo •). Si può notare come tra il 2017 e il 2018 vi sia stato un trend decrescente, tantoché si è passati da un totale di 17 giurisdizioni non cooperative (a dicembre 2017) ad appena 5 (a dicembre 2018), a cui è però seguito l’inserimento di 10 nuovi Paesi a marzo 2019.

Per quanto riguarda la *Grey List*, si è assistito al progressivo aumento dei Paesi inclusi nella stessa, i quali sono stati tuttavia ridotti da 63 a 34 a fronte dell’ultimo aggiornamento di marzo 2019.²⁹

Black list	05/12/2017	23/01/2018	13/03/2018	25/05/2018	02/10/2018	06/11/2018	04/12/2018	12/03/2019
Aruba								•
Bahamas			•					
Baharain	•	•						
Barbados	•							•
Belize								•
Bermuda								•
Corea del Nord	•							
Dominica								•
Emirati Arabi Uniti	•							•
Fiji								•
Grenada	•							
Guam	•	•	•	•	•	•	•	•
Isole Marshall	•	•						•
Macao	•							
Mongolia	•							
Namibia	•	•	•	•	•			
Oman								•
Palau	•	•	•	•				
Panama	•							
Saint Kitts e Nevis			•					
Saint Lucia	•	•						
Samoa	•	•	•	•	•	•	•	•
Samoa Americane	•	•	•	•	•	•	•	•
Trinidad e Tobago	•	•	•	•	•	•	•	•
Tunisia	•							
US Virgin Islands			•	•	•	•	•	•
Vanuatu								•

Tabella 1 Paesi inseriti nella black list dell'Unione Europea.

Fonte: elaborazione personale

²⁹ Le giurisdizioni inserite nella Grey List saranno trasferite nella Black List qualora non dovessero adottare le misure concordate con l’Unione Europea entro la fine del 2019.

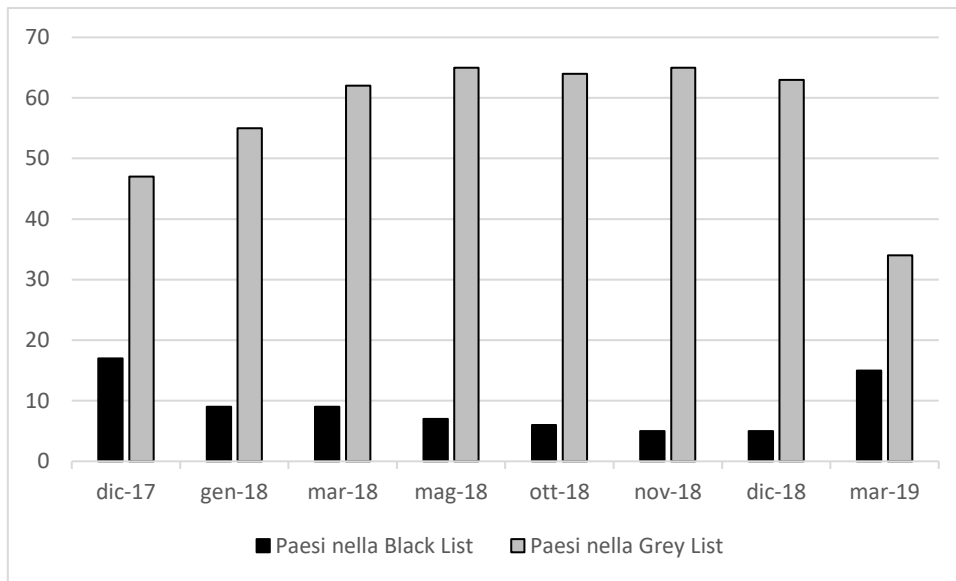


Figura 5 Numero di Paesi inclusi nella Black List e nella Grey List dell'Unione Europea.
Fonte: elaborazione personale

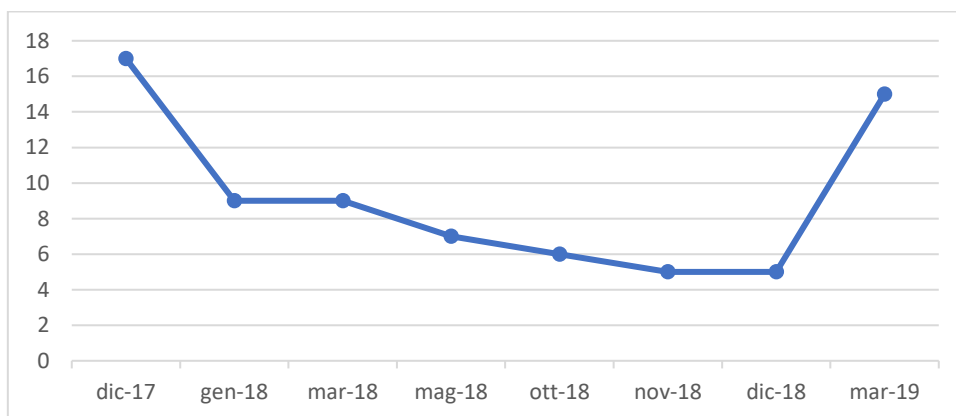


Figura 6 Numero di Paesi inclusi nella Black List dell'Unione Europea.
Fonte: elaborazione personale

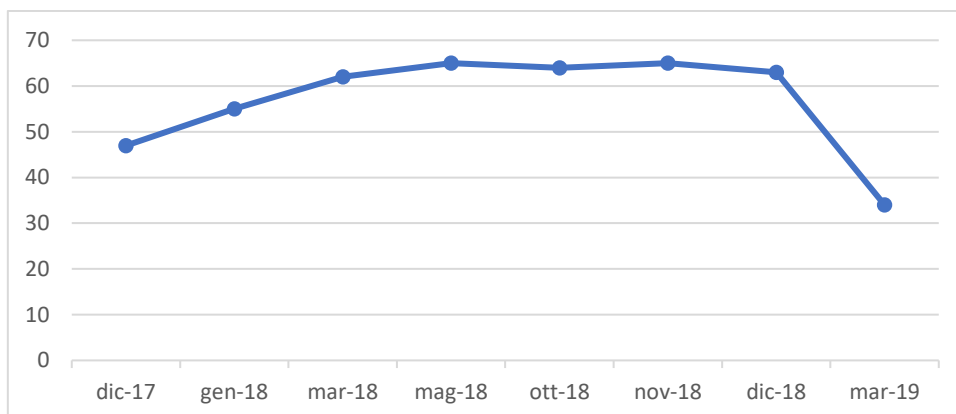


Figura 7 Numero di Paesi inclusi nella Grey List dell'Unione Europea.
Fonte: elaborazione personale

1.7 Il Financial Secrecy Index

Il *Financial Secrecy Index* (o Indice di Opacità Finanziaria) è un indicatore ideato e calcolato dal Tax Justice Network, un'organizzazione indipendente fondata nel 2003 a Londra, all'interno della quale collaborano accademici, ricercatori e professionisti.

Il *Financial Secrecy Index* (FSI) permette di classificare ciascun Paese in base al suo grado di opacità finanziaria e al volume di servizi finanziari offerti a clienti internazionali.

Per il calcolo dell'FSI il Tax Justice Network utilizza una combinazione di dati e variabili qualitative e quantitative, servendosi di criteri di valutazione opportunamente prestabiliti, volti alla stima preliminare di due indici: il *Secrecy Score* e il *Global Scale Weight*.

$$FSI = Secrecy Score^3 * \sqrt[3]{Global Scale Weight}$$

1.7.1 I Key Financial Secrecy Indicators e il Secrecy Score

L'analisi delle variabili qualitative, propedeutica alla determinazione del *Secrecy Score*, è incentrata sulla valutazione di 20 fattori, definiti *Key Financial Secrecy Indicators* (KFSI)³⁰. A ciascun fattore viene attribuito un punteggio che può variare da 0% a 100%, dove 0% indica una situazione di perfetta trasparenza e 100% una situazione di totale segretezza o opacità finanziaria.

Per la raccolta dei dati necessari alla valutazione dei KFSI, il Tax Justice Network ricorre a due metodologie complementari, consistenti nell'analizzare le fonti legali e i report internazionali riguardanti ciascuna giurisdizione e nel sottoporre appositi questionari ai Ministeri delle Finanze o alle autorità competenti (cd. *anti-money laundering financial intelligence units*) di ciascun Paese esaminato.

Nel caso in cui non vi siano informazioni pubblicamente disponibili e/o la giurisdizione non risponda a determinate parti del questionario, si presume una situazione di opacità, che, dopo ulteriori analisi, potrà determinare un incremento del *Secrecy Score*.

Una volta assegnato un punteggio a ciascun KFSI si procede a calcolare la media aritmetica dei valori relativi ai 20 KFSI, così da determinare il *Secrecy Score* (SS) del Paese considerato (i).

$$SS_i = \frac{1}{20} \sum_{k=1}^{20} KFSI_{k,i}$$

I 20 KFSI utilizzati nel 2018 sono elencati di seguito:

1. Banking Secrecy

³⁰ Nel corso degli anni i KFSI hanno subito numerose modifiche e implementazioni, ad esempio nel 2018 (data dell'ultima analisi disponibile) sono stati utilizzati 20 KFSI, a fronte dei 15 adottati nel precedente report del 2015.

2. Trusts and Foundations Register
3. Recorded Company Ownership
4. Other Wealth Ownership
5. Limited Partnership Transparency
6. Public Company Ownership
7. Public Company Accounts
8. Country by Country Reporting
9. Corporate Tax Disclosure
10. Legal Entity Identifier
11. Tax Administration Capacity
12. Consistent Personal Income Tax
13. Avoids Promoting Tax Evasion
14. Tax Court Secrecy
15. Harmful Structures
16. Public Statistics
17. Anti-Money Laundering
18. Automatic Information Exchange
19. Bilateral Treaties
20. International Legal Cooperation

ISO Code	Jurisdiction	Secrecy Score
VU	Vanuatu	88,58
AG	Antigua and Barbuda	86,88
BS	Bahamas	84,50
PY	Paraguay	84,33
BN	Brunei	84,05
AE	United Arab Emirates (Dubai)	83,85
MV	Maldives	81,08
BO	Bolivia	80,35
KE	Kenya	80,05
TH	Thailand	79,88
LR	Liberia	79,70
LI	Liechtenstein	78,28
LC	St. Lucia	78,28
BH	Bahrain	77,80
WS	Samoa	77,60
AI	Anguilla	77,50
MC	Monaco	77,50
MS	Montserrat	77,50
DM	Dominica	77,33
PR	Puerto Rico	77,20
GD	Grenada	77,08
TC	Turks and Caicos Islands	76,78
KN	St. Kitts and Nevis	76,65
GM	Gambia	76,63
PA	Panama	76,63
CH	Switzerland	76,45
AW	Aruba	75,98
TW	Taiwan	75,75
SC	Seychelles	75,20

Tabella 2 Giurisdizioni che al 2018 presentano un Secrecy Score (%) più elevato. Fonte: *Tax Justice Network*

1.7.2 Il Global Scale Weight

La componente prettamente quantitativa del FSI è costituita dal *Global Scale Weight* (GSW), il quale è calcolato rapportando i servizi finanziari offerti dal Paese “i” ai clienti non residenti nel Paese stesso (*exports of financial services*) rispetto alla quota cumulata dei servizi finanziari offerti a livello mondiale (*sum of global exports of financial services*).

$$GSW_i = \frac{\text{Exports of financial services}}{\text{Sum of global exports of financial services}}$$

A differenza del Secrecy Score, il Global Scale Weight non deve essere inteso come un indicatore di comportamento illecito o non cooperativo: esso rappresenta semplicemente una misura di rischio potenziale, in quanto stima il danno che un Paese potrebbe causare nell’ipotesi in cui decidesse di limitare la sua trasparenza finanziaria. Pertanto, le nazioni con un GSW più elevato non sono necessariamente paradisi fiscali, bensì nazioni che dovrebbero mantenere livelli di trasparenza consistenti, in virtù dei maggiori danni che potrebbero causare alle altre giurisdizioni internazionali.³¹

1.7.3 Risultati

Nel 2018 il Tax Justice Network ha analizzato un totale di 112 giurisdizioni, rappresentanti il 99,3% dei servizi finanziari offerti sul mercato mondiale. Per ogni giurisdizione è stato redatto un rapporto e i relativi dati sono stati inseriti in un database liberamente accessibile online.³² Nella pagina successiva sono riportati a titolo esemplificativo i 30 Paesi che presentano un maggior indice di opacità finanziaria (FSI).

Come si può notare le prime posizioni sono occupate da Stati che generalmente non figurano in alcuna *tax haven list*, pur non rispettando integralmente criteri di trasparenza previsti dall’Unione Europea. L’esempio più eclatante è rappresentato dagli Stati Uniti (che non sono presenti né nella *black list* né nella *grey list*), da Hong Kong e dai Paesi Bassi (non presenti nella *grey list* di marzo 2019).

Tali Paesi sono stati definiti come *too big to be listed* (Langerock, 2019) in virtù della loro importanza nello scenario internazionale e dei legami con l’Unione Europea che gli permettono di non essere inseriti nelle liste delle giurisdizioni fiscali non cooperative.

³¹ Tax Justice Network (2018). *Financial Secrecy Index 2018 Methodology*.

³² Per la consultazione dei dati e per la lettura dei singoli rapporti si rimanda al seguente link: <https://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2018-results>

Posizione	Stato	FSI	Secrecy Score (%)	Global Scale Weight
1	Svizzera	1589,57	76,45	4,50%
2	USA	1298,47	59,83	22,30%
3	Isole Cayman	1267,68	72,28	3,79%
4	Hong Kong	1243,68	71,05	4,17%
5	Singapore	1081,98	67,13	4,58%
6	Lussemburgo	975,92	58,20	12,13%
7	Germania	768,95	59,10	5,17%
8	Taiwan	743,38	75,75	0,50%
9	Emirati Arabi Uniti	661,15	83,85	0,14%
10	Guernsey	658,92	72,45	0,52%
11	Libano	644,41	72,03	0,51%
12	Panama	625,84	76,63	0,27%
13	Giappone	623,92	60,50	2,24%
14	Paesi Bassi	598,81	66,03	0,90%
15	Tailandia	550,60	79,88	0,13%
16	British Virgin Islands	502,76	68,65	0,38%
17	Bahrain	490,71	77,80	0,11%
18	Jersey	438,22	65,45	0,38%
19	Bahamas	429,00	84,50	0,04%
20	Malta	426,31	60,53	0,71%
21	Canada	425,84	54,75	1,75%
22	Macao	424,92	68,25	0,24%
23	Regno Unito	423,76	42,35	17,37%
24	Cipro	404,44	61,25	0,55%
25	Francia	404,18	51,65	2,52%
26	Irlanda	387,94	50,65	2,66%
27	Kenya	378,35	80,05	0,04%
28	China	372,58	60,08	0,51%
29	Russia	361,16	63,98	0,26%
30	Turchia	353,89	67,98	0,14%

Tabella 3 Elenco dei Paesi che al 2018 risultano essere caratterizzati da un maggior grado di opacità finanziaria (FSI). Fonte: *Tax Justice Network (2018)*

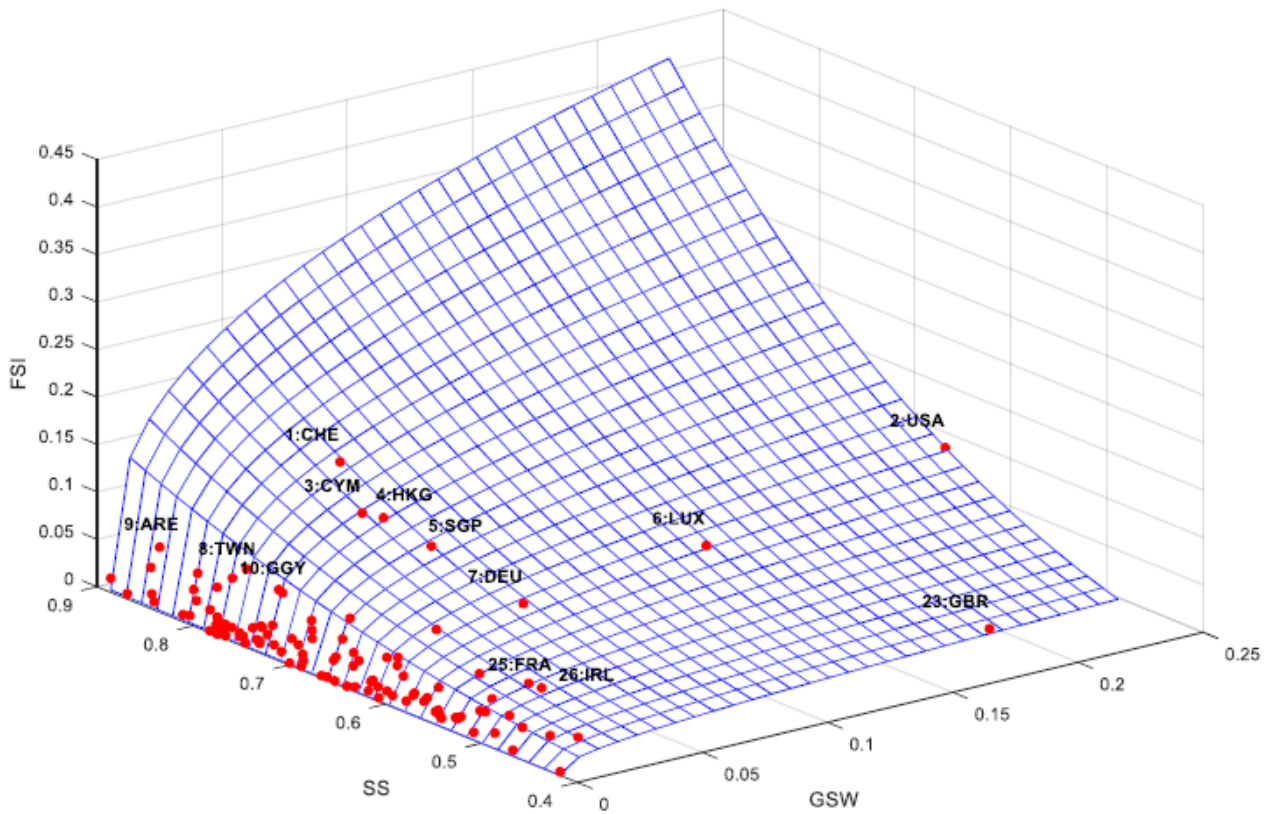


Figura 8 Grafico della superficie rappresentata da GSW, SS e FSI. In grassetto sono indicati i Paesi che al 2018 presentano i 10 maggiori FSI e GSW. I numeri accanto a ciascun Paese indicano la sua posizione in classifica rispetto al FSI. Fonte: *Tax Justice Network (2018)*.

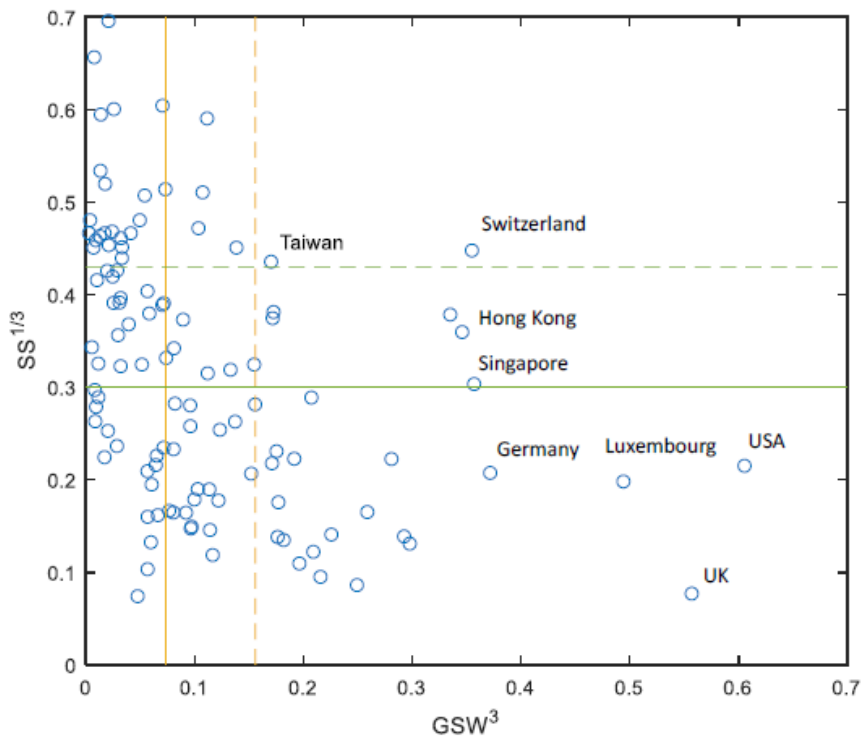


Figura 9 Grafico a dispersione di GSW^3 e $SS^{1/3}$. Le linee continue rappresentano i valori medi delle due variabili. Le linee tratteggiate rappresentano il 75° percentile. Fonte: *Tax Justice Network (2018)*.

CAPITOLO 2

Promozione della trasparenza e della cooperazione internazionale

2.1 Base Erosion and Profit Shifting

Secondo quanto affermato dal Servizio del Bilancio del Senato, per Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) si intende “*l’insieme di strategie di natura fiscale che talune imprese pongono in essere per erodere la base imponibile (base erosion) e dunque sottrarre imposte al fisco. La traslazione dei profitti (profit shifting) da Paesi ad alta imposizione a Paesi a tassazione nulla o ridotta è, di fatto essa stessa una strategia che conduce all’erosione della base imponibile*”.³³

Le problematiche legate all’erosione della base imponibile e alla traslazione dei profitti si sono rese più pressanti per effetto della globalizzazione e della conseguente crescita (spesso incontrollata) delle multinazionali: se negli anni ’20 del ‘900 i sistemi fiscali erano stati pensati per evitare la doppia imposizione³⁴ ed eliminare le possibili distorsioni fiscali, negli ultimi anni i governi si sono trovati ad affrontare un problema diametralmente opposto, ossia quello della doppia non imposizione. È emersa quindi la necessità di correggere e rimuovere quelle scappatoie (c.d. *loopholes*), lacune e disallineamenti presenti nei sistemi fiscali, che hanno permesso a molte società e individui di adottare politiche di pianificazione fiscale aggressive.

Il BEPS, oltre a causare danni ingenti alle principali economie mondiali, ha un impatto notevole sui Paesi in via di sviluppo, il cui gettito fiscale è influenzato maggiormente dalle imposte sul reddito societario. Da qui la necessità di contrastare il fenomeno promuovendo la cooperazione fiscale internazionale e adottando misure condivise e allineate.

2.2 Come contrastare l’elusione: il Progetto OCSE/G20 BEPS

Nel 2013 l’OCSE, a seguito della pubblicazione del rapporto “*Addressing Base Erosion and Profit Shifting*” ha elaborato un *Action Plan*³⁵ finalizzato a colmare le lacune presenti negli ordinamenti fiscali nazionali e a promuovere una maggiore cooperazione fiscale a livello internazionale, così da fronteggiare le pratiche fiscali aggressive messe in atto da alcune società operanti su scala globale.

³³ Servizio del bilancio del Senato, Il Progetto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). XVII legislatura. Nota breve n.13. Ottobre 2015.

³⁴ La doppia imposizione internazionale determina la nascita in capo ad un medesimo soggetto di due obbligazioni tributarie, in relazione ad imposte dello stesso tipo previste dalla legislazione di due stati diversi (Falsitta, 2014).

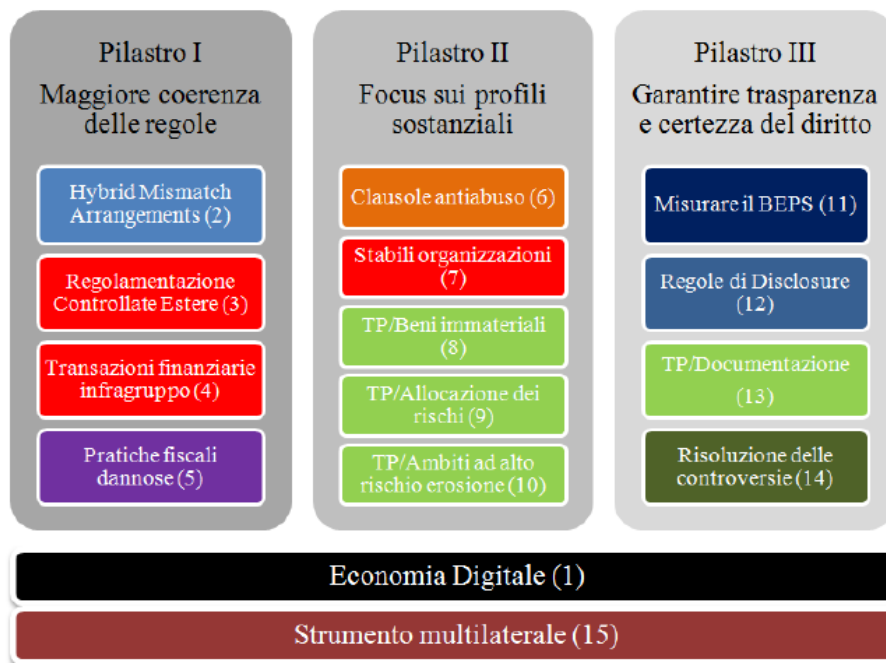
³⁵ Il documento può essere consultato al seguente link: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

Il Piano d’Azione dell’OCSE, noto anche come Progetto BEPS, venne presentato nel G20 tenutosi a Mosca tra il 19 e il 20 luglio 2013 e comprende 15 azioni, articolate in tre pilastri fondamentali, di seguito riportati:

- I. Promuovere la coerenza delle norme presenti nei regimi fiscali nazionali riguardo alle attività transnazionali;
- II. Rafforzare i requisiti sostanziali alla base dei regimi fiscali internazionali;
- III. Aumentare la trasparenza e la certezza del diritto.

Questi tre pilastri comprendono un totale di 13 azioni. In particolare, il primo pilastro include le azioni numero 2,3,4 e 5. Il secondo pilastro le azioni 6,7,8,9 e 10. Il terzo pilastro le azioni 11,12,13,14.

Le azioni mancanti, ossia la prima (riguardante l’economia digitale) e la quindicesima (incentrata sullo sviluppo di uno strumento multilaterale per la modifica dei trattati fiscali bilaterali), rappresentano idealmente la base su cui poggiano i tre pilastri e sono state definite come azioni “trasversali”³⁶ o “orizzontali”³⁷.



TP: *transfer pricing*

Figura 10 Le azioni del Progetto BEPS. Fonte: Servizio del bilancio del Senato (2015).

L’*Action Plan* prevedeva l’implementazione delle azioni annunciate entro un periodo massimo due anni (ossia entro il 2015), con scadenze precise per ogni argomento affrontato nel Piano.

³⁶ Servizio del bilancio del Senato, Il Progetto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). XVII legislatura. Nota breve n.13. Ottobre 2015.

³⁷ OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. Progress report July 2017-June 2018. OCSE (2018).

Il primo pacchetto di misure (composto da 7 relazioni³⁸) fu presentato dall'OCSE nel 2014, mentre secondo pacchetto fu presentato nel vertice del G20 tenutosi il 9 ottobre 2015 a Lima, in Perù. I risultati finali di tale lavoro sono stati raccolti nel “Pacchetto BEPS” (*BEPS Package*), approvato nell'ambito del G20 tenutosi ad Antalya, in Turchia, tra il 15 e il 16 novembre 2015.

Inoltre, al fine di garantire un'implementazione su scala globale delle misure contenute nel Pacchetto BEPS, gli Stati membri dell'OCSE e i Paesi del G20 hanno istituito un *Inclusive Framework*. Tale organo consente ai Paesi e alle giurisdizioni interessate di collaborare con i membri dell'OCSE e del G20 allo sviluppo di standard sulle questioni relative al BEPS e di esaminare e monitorare l'attuazione dell'intero Pacchetto BEPS (*monitoring, review and standard setting*).

La prima riunione dell'*Inclusive Framework* si è tenuta il 30 giugno 2016 a Kyoto, in Giappone, e ha visto la partecipazione di oltre 80 Paesi. Attualmente tale organo raccoglie ben 129 nazioni,³⁹ per partecipare è richiesta l'adesione alle misure previste nel Pacchetto BEPS e il pagamento di una quota annuale di 20.000 euro⁴⁰.

2.2.1 Action Plan - Azione 1. L'economia digitale

La prima azione proposta nell'*Action Plan* dell'OCSE ha per oggetto l'economia digitale. Come precedentemente segnalato, tale azione non è compresa all'interno dei tre pilastri che idealmente rappresentano il Piano d'Azione e per questo motivo può essere definita come “azione trasversale”.

In particolare, secondo l'OCSE, è necessario adeguare i sistemi di tassazione alle nuove sfide poste dall'informatizzazione dell'economia. Bisognerebbe affrontare ad esempio le problematiche legate a quelle società che, pur avendo una forte presenza digitale in un Paese, non vengono adeguatamente tassate. Inoltre, bisognerebbe attribuire un valore alle informazioni derivanti dalla raccolta e dall'analisi dei *big data* e garantire la riscossione dell'IVA e delle imposte sulle transazioni transfrontaliere di beni digitali e servizi.

2.2.2 Azione 2. Neutralizzare gli *hybrid mismatch arrangements*

Gli *hybrid mismatch arrangements* consistono in asimmetrie tra i sistemi fiscali nazionali, che possono essere sfruttate dalle società multinazionali per ottenere vantaggi indebiti, quali ad esempio la doppia non imposizione, i differimenti a lungo termine e le doppie deduzioni.⁴¹

2.2.3 Azione 3. Rafforzare le leggi riguardanti le Società Controllate Estere (CFC)

Tale azione prevede una serie di raccomandazioni volte a introdurre regole più stringenti nei confronti delle cosiddette *Controlled Foreign Companies*, così da contrastare la delocalizzazione dei redditi verso società controllate con sede in Paesi a fiscalità privilegiata.

³⁸ Riguardanti le azioni numero 1,2,5,6,8,13 e 15.

³⁹ Dati riferiti a marzo 2019.

⁴⁰ Soggetta ad aggiustamenti per l'inflazione.

⁴¹ La questione relativa ai disallineamenti da ibridi sarà approfondita nel paragrafo 2.3.1.

2.2.4 Azione 4. Limitare l'erosione della base imponibile

Tale azione è volta ad arginare la *base erosion* derivante dalle deduzioni di interessi e di altri oneri relativi a finanziamenti intra-gruppo. È prevista inoltre l'introduzione di apposite soglie per poter usufruire di tali sgravi fiscali.

2.2.5 Azione 5. Contrastare le pratiche fiscali dannose

La priorità dell'OCSE in tal senso è quella di incrementare la trasparenza e far prevalere la sostanza delle operazioni sulla forma. È prevista a proposito l'introduzione di uno scambio obbligatorio di informazioni relative ai regimi fiscali privilegiati e il miglioramento degli standard internazionali.

2.2.6 Azione 6. Prevenire gli abusi dei trattati

Questa azione prevede l'introduzione di norme e clausole antiabuso, volte a impedire la concessione di benefici fiscali qualora non sussistano le circostanze opportunamente specificate nei trattati. A tale proposito, l'OCSE utilizza l'espressione "*treaty shopping*" per indicare una particolare forma di elusione fiscale internazionale attuata tramite lo sfruttamento indebito degli accordi internazionali contro le doppie imposizioni sui redditi.⁴² È bene tenere presente che il concetto di *treaty shopping* va distinto da quello di *treaty abuse*. La prima espressione fa infatti riferimento a quelle situazioni in cui un soggetto beneficia delle disposizioni di un trattato senza tuttavia esserne il legittimo beneficiario. Il secondo concetto, invece, fa riferimento a quelle situazioni in cui il risultato di una data operazione è in contrasto con il trattato medesimo (Valente & Caraccioli, 2016). Il *treaty shopping* viene spesso messo in atto dando vita a società fittizie (denominate "*letterboxes*", "*shell companies*" o "*conduits*") quasi del tutto inesistenti sotto il profilo sostanziale (Servizio del bilancio del Senato, 2015).

2.2.7 Azione 7. Prevenire l'elusione dello status di stabile organizzazione (Permanent Establishment)

Tramite tale azione l'OCSE ha richiesto alla comunità internazionale di formulare una definizione più precisa di "stabile organizzazione" (in inglese PE – *Permanent Establishment*), così da contrastare alcune pratiche elusive, quali ad esempio la sostituzione dei distributori con i "*commissionaire arrangements*".⁴³

In Italia la definizione di "stabile organizzazione" è contenuta nell'art. 162 del TUIR, che definisce la stabile organizzazione come "*una sede fissa di affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio dello Stato*".

⁴² Bargagli (2018). *Treaty shopping: pianificazione aggressiva e ruolo del certificato fiscale*.

⁴³ Un accordo di *commissionaire* può essere definito come quel negozio giuridico attraverso il quale un contribuente vende - ufficialmente a proprio nome - prodotti in un Paese, quando in realtà è un'azienda estera a essere l'effettiva proprietaria di quei prodotti. Attraverso accordi di questo tipo, dunque, un'azienda straniera risulta in grado di vendere i suoi prodotti in un altro Paese, senza tecnicamente possedere in loco una *Permanent Establishment*, alla quale dette vendite dovrebbero essere attribuite per ragioni fiscali; e, perciò, senza essere sostanzialmente tassabile in quel Paese sui profitti che sono generati dalle vendite ivi realizzate (Studio P. Soro, 2016).

Tale definizione è stata modificata dalla Legge di Bilancio 2018, che, per recepire le linee guida dell'OCSE, ha esteso l'applicazione del regime fiscale ordinario non solo alle sedi fisse di imprese non residenti, ma anche a quelle imprese che hanno *“una significativa e continuativa presenza economica nel territorio dello Stato costruita in modo tale da non fare risultare una sua consistenza fisica nel territorio dello stesso”* (A.M. D'Andrea, 2018).

2.2.8 Azione 8. Beni immateriali

Le azioni 8, 9 e 10 sono finalizzate ad assicurare che i prezzi di trasferimento⁴⁴ siano in linea con la creazione effettiva di valore (*transfer pricing to value creation*). In particolare, l'azione 8 ha per oggetto gli *“intangibles”* (ossia i beni immateriali) e include una serie di raccomandazioni volte a prevenire l'erosione della base imponibile e la traslazione dei profitti derivanti dal trasferimento dei beni immateriali all'interno dei gruppi multinazionali.

2.2.9 Azione 9. Rischi e capitale

Tale azione prevede l'implementazione di regole atte a prevenire il BEPS derivante dal trasferimento di rischi e capitali tra gruppi societari.

Ad esempio, la ripartizione dei rischi su base contrattuale deve essere considerata tale solo in presenza dell'effettiva possibilità dell'impresa associata di prendere decisioni e di poter eventualmente fare fronte ai rischi con risorse proprie (Servizio del bilancio del Senato, 2015).

2.2.10 Azione 10. Transazioni ad alto rischio

L'obiettivo di tale azione è evitare che società appartenenti ad uno stesso gruppo mettano in essere operazioni rischiose, ossia operazioni che normalmente non sarebbero attuate nei confronti di soggetti terzi.

2.2.11 Azione 11. Misurare e contrastare il BEPS

L'azione numero 11 prevede l'introduzione di nuove metodologie atte alla raccolta e all'analisi dei dati relativi al BEPS, così da stimarne più accuratamente l'impatto macroeconomico e valutare l'efficacia degli strumenti adottati per monitorare e a contrastare tale fenomeno.

2.2.12 Azione 12. Richiedere ai contribuenti la dichiarazione degli accordi di pianificazione fiscale aggressiva

La priorità dell'OCSE in tal senso consiste nel definire delle raccomandazioni circa l'introduzione di norme volte a raccogliere informazioni sulle azioni dei contribuenti, anche tramite l'obbligo di dichiarazione da parte degli stessi.

⁴⁴ I prezzi di trasferimento sono i prezzi ai quali imprese appartenenti a uno stesso gruppo si scambiano beni e servizi. La questione relativa alla determinazione dei prezzi di trasferimento (*transfer pricing*) sarà approfondita nel paragrafo 2.3.1.

2.2.13 Azione 13. Riesaminare la documentazione sul *transfer pricing*

Questa azione prevede l'introduzione di nuove regole in materia di documentazione fiscale, finalizzate ad accrescere la trasparenza delle operazioni di *transfer pricing*.⁴⁵

È inoltre previsto l'obbligo per le società capogruppo di gruppi multinazionali di presentare annualmente una rendicontazione dettagliata Paese per Paese (c.d. *Country-by-Country Reporting*), nella quale siano contenute tutte le informazioni necessarie a valutare la loro attività economica globale, gli utili e le imposte pagate e maturate nei vari Paesi.

2.2.14 Azione 14. Migliorare l'efficienza dei meccanismi di risoluzione delle controversie

Le misure sviluppate nell'ambito dell'Azione numero 14 mirano a fissare uno standard minimo per migliorare l'efficacia dei meccanismi di risoluzione delle controversie, per prevenire le controversie stesse e per favorire la disponibilità e l'accesso alle procedure amichevoli (MAP⁴⁶).

2.2.15 Azione 15. Sviluppo di uno strumento multilaterale

L'azione 15 è l'ultima azione compresa nel Progetto BEPS. Così come l'azione 1, è un'azione cosiddetta "trasversale", non essendo compresa all'interno dei tre pilastri su cui si regge il Piano d'Azione elaborato dall'OCSE.

L'obiettivo di tale azione è quello di promuovere lo sviluppo di uno strumento multilaterale, ossia uno strumento che permetta alle giurisdizioni internazionali di superare i limiti posti dai trattati fiscali bilaterali, così da poter implementare rapidamente ed efficacemente le misure previste dall'*Action Plan*.

⁴⁵ Per ulteriori informazioni relative al *transfer pricing* si rimanda al paragrafo 2.3.1.

⁴⁶ Le MAP (*Mutual Agreement Procedures*) o "procedure amichevoli" sono uno strumento per la composizione delle controversie internazionali in materia di doppia imposizione. Per ulteriori informazioni si rimanda a: <https://www.finanze.it/opencms/it/fiscalita-comunitaria-e-internazionale/procedure-amichevoli-internazionali/>

2.3 Unione Europea: l'Anti Tax Avoidance Package

L'Anti Tax Avoidance Package o “pacchetto antielusione fiscale” è costituito da una serie di misure e iniziative, promosse dall'Unione Europea, finalizzate a contrastare l'elusione fiscale, incrementare la trasparenza e *rendere la tassazione delle imprese nell'UE più equa, semplice ed efficace*.⁴⁷

Presentato dalla Commissione europea il 28 gennaio 2016, il pacchetto antielusione fiscale si ispira alle misure proposte nell'ambito del Progetto OCSE/G20 BEPS e si compone dei seguenti elementi:

- I. Comunicazione sul pacchetto antielusione (*chapeau communication*);
- II. Direttiva antielusione (ATAD);
- III. Raccomandazione sui trattati fiscali (volta a prevenire gli abusi dei trattati stessi);
- IV. Revisione della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa;
- V. Comunicazione su una strategia esterna per un'imposizione effettiva;
- VI. Documento di lavoro riservato al personale;
- VII. Studio sulle politiche di pianificazione fiscale aggressiva.



Figura 11 Struttura dell'ATAP (Fonte: Commissione Europea)

La misura più significativa contenuta nel pacchetto antielusione dell'UE è senza dubbio rappresentata dall'Anti Tax Avoidance Directive (ATAD), il cui contenuto sarà presentato nel paragrafo successivo.

⁴⁷ Per ulteriori informazioni sull'Anti Tax Avoidance Package, sulla sua composizione e sulla sua implementazione, si rimanda a: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/anti-tax-avoidance-package/> e https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en.

2.3.1 Le direttive ATAD 1 e ATAD 2

La direttiva 2016/1164/UE (nota come ATAD 1) è stata adottata dal Consiglio ECOFIN il 12 luglio 2016 e prevede un insieme di norme volte a contrastare le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno.

Nell'ATAD 1 viene sancito l'impegno degli Stati membri dell'Unione Europea a prendere attivamente parte nella lotta contro il BEPS, in linea con le 15 azioni proposte dall'OCSE.

In particolare, le misure previste dall'ATAD 1 si applicano “*a tutti i contribuenti che sono soggetti all'imposta sulle società in uno o più Stati membri, comprese le stabili organizzazioni situate in uno o più Stati membri di entità residenti a fini fiscali in un paese terzo*”.⁴⁸

Tali misure hanno ad oggetto:

I. I limiti alla deducibilità degli interessi passivi (art. 4).

L'articolo 4 prevede una serie di novità normative finalizzate a scoraggiare le operazioni artificiali di indebitamento intra-gruppo, concepite per minimizzare la base imponibile. A tale proposito si segnala la c.d. *earning stripping rule*, la quale prevede che “*gli oneri finanziari eccedenti sono deducibili nel periodo d'imposta in cui sono sostenuti solo fino al 30 per cento degli utili del contribuente al lordo di interessi, imposte, deprezzamento e ammortamento (EBITDA)*”.⁴⁹

II. L'imposizione in uscita (art. 5).

L'imposizione o tassazione in uscita (nota anche come *exit tax*) serve a prevenire che il trasferimento di attività (spesso immateriali) all'estero sia sfruttato dalle multinazionali per versare meno imposte. In particolare, la tassazione in uscita “*ha la funzione di garantire che quando un contribuente trasferisce attivi o la propria residenza fiscale al di fuori della giurisdizione fiscale di uno Stato, detto Stato assoggetta ad imposta il valore economico di qualsiasi plusvalenza creata nel suo territorio, anche se tale plusvalenza non è ancora stata realizzata al momento dell'uscita*”.⁵⁰

III. La norma generale antiabuso (art. 6).

La *general anti-abuse rule* prevede che gli Stati membri dell'UE, ai fini del calcolo delle imposte societarie, debbano ignorare quelle costruzioni poste in essere allo scopo principale di ottenere un vantaggio fiscale. Tali costruzioni “non genuine” sono infatti in contrasto con l'oggetto o la finalità del diritto fiscale applicabile.

IV. Le norme inerenti alle società controllate estere (art. 7 e 8).

Le disposizioni contenute negli articoli 7 e 8 dell'ATAD 1 hanno ad oggetto le *Controlled Foreign Companies* (CFC) e hanno lo scopo di evitare che i gruppi societari operanti nel territorio dell'Unione Europea possano trasferire i propri utili verso società o filiali aventi sede in Paesi con un'imposizione più favorevole, in modo da ridurre gli oneri fiscali complessivi.

⁴⁸ Articolo 1, direttiva 2016/1164/UE.

⁴⁹ Articolo 4, comma 1, direttiva 2016/1164/UE.

⁵⁰ Direttiva 2016/1164/UE.

V. I disallineamenti da ibridi (art. 10).

L'articolo 10 della direttiva ATAD 1 prevede la che, nel caso in cui un disallineamento da ibridi⁵¹ determini una doppia deduzione, la deduzione si debba applicare unicamente nello Stato membro in cui detto pagamento ha avuto origine. Viceversa, nella misura in cui il disallineamento da ibridi determini una deduzione senza inclusione, lo Stato membro del contribuente nega la deduzione di detto pagamento.

Il termine di recepimento della direttiva UE 2016/1164 è stato fissato per il 31 dicembre 2018, fatta eccezione per l'adozione delle disposizioni contenute nell'articolo 5, relative all'imposizione in uscita, per le quali il termine è stato posticipato al 31 dicembre 2019.

In Italia la direttiva ATAD 1 è stata recepita con il decreto legislativo n. 142 del 29 novembre 2018 e il provvedimento è entrato in vigore il 12 gennaio 2019.

Il 29 maggio 2017 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato la direttiva 2017/952, nota anche come ATAD 2.

L'ATAD 2, che modifica la precedente ATAD 1, serve a contrastare i disallineamenti da ibridi con i Paesi terzi. Infatti, come sottolineato dal Servizio Studi del Senato, la direttiva 2016/1164 disciplina solo le regolazioni ibride da disallineamento fiscale derivate dall'interazione fra i regimi di imposizione delle società degli Stati membri. L'obiettivo della modifica, dunque, è applicare tali norme a tutti i contribuenti assoggettati all'imposta sulle società in uno Stato membro, comprese le stabili organizzazioni di entità residenti in Paesi terzi. Inoltre, la direttiva del 2017 prevede l'esclusione, facoltativa per uno Stato membro, dal campo di applicazione della direttiva di talune operazioni finanziarie.⁵²

Il termine recepire le nuove disposizioni dell'ATAD 2 nell'ordinamento nazionale è fissato per il 1° gennaio 2020.

⁵¹ Con il termine "ibrido" si vuole indicare un contratto, un'entità o un'operazione che viene quantificata in modo non uniforme nei diversi ordinamenti tributari coinvolti (Circolare 16. 2018, Andersen Tax & Legal Italia).

Come spiegato nella direttiva UE 2016/1164, tali disallineamenti risultano spesso o in una "doppia deduzione" (ossia una deduzione in entrambi gli Stati) o in una "deduzione senza inclusione" (che si verifica quando i redditi sono dedotti in uno Stato senza essere inclusi nella base imponibile dell'altro Stato).

⁵² Dossier n. 504/1 del Servizio Studi del Senato. XVII legislatura, anno 2017.

2.3 Metodi di elusione internazionale: società base e società conduit

Una tra le strategie maggiormente adottate dalle multinazionali al fine di eludere l'imposizione fiscale consiste nel fare ricorso a filiali e società estere controllate, aventi sede in Paesi a fiscalità privilegiata, in modo che i redditi siano tassati ad aliquote minime o nulle. Secondo la Cassazione *“con il termine "esterovestizione" si intende la fittizia localizzazione della residenza fiscale di una persona fisica o di una società all'estero [...] allo scopo sottrarsi agli adempimenti previsti dall'ordinamento tributario del Paese di reale appartenenza”* (Cassazione civile Sentenza, Sez. Trib., 07/02/2013, n. 2869).

A tale proposito l'OCSE ha operato una distinzione tra società base e società conduit.

Le società base (c.d. *base companies*) sono società operanti in un Paese a imposizione fiscale ridotta o nulla, utilizzate per occultare il reddito e ridurre gli oneri tributari nel Paese d'origine del contribuente. Le società base possono svolgere determinate attività per conto di società collegate situate in Paesi con imposizione fiscale elevata, o possono essere utilizzate per proteggere dalla tassazione ricavi, quali dividendi, interessi, canoni e commissioni (OECD Glossary of Tax Terms, 2019).

Ai fini fiscali, la funzione più importante di una società di base è la raccolta di reddito, che altrimenti verrebbe imputato direttamente al contribuente. In tal modo il contribuente non è assoggettato all'imposta sul reddito percepito dalla società di base, sebbene economicamente abbia diritto a tale reddito e sia in grado di dirigerne la destinazione.⁵³

Pertanto, una *base company* è finalizzata a proteggere i redditi del contribuente in una giurisdizione a bassa imposizione fiscale. Diverso è invece lo scopo delle *conduit companies*, definite dall'OCSE come società, partnerships o trusts istituite in relazione ad un piano di *treaty shopping*.

Le società conduit sono finalizzate a sfruttare impropriamente determinati trattati fiscali, per poi incanalare i benefici così ottenuti verso soggetti residenti all'estero.

Per comprendere meglio la differenza tra le due forme societarie sopra definite può essere utile ricorrere alla seguente specificazione: *“le prime (ossia le società base) sono utilizzate per minimizzare l'onere tributario nello Stato di residenza del contribuente percettore di redditi di fonte estera; le seconde (ossia le società conduit) consentono di ottenere vantaggi tributari nello Stato della fonte, in cui è prodotto il reddito transnazionale. Le une fungono da “schermo”. Le altre fungono da “filtro”, attraverso cui il reddito è destinato solo a transitare e possono, pertanto, essere collocate anche in giurisdizioni a fiscalità “normale”, magari per operare triangolazioni e operazioni di treaty shopping”* (Rapporto Nens, 2009).

Le società conduit sono spesso indicate come *letterbox companies*. In realtà, queste ultime possono essere meglio definite come società fittizie, generalmente prive di dipendenti, registrate in un determinato Paese al fine di trarre profitto da lacune normative o per sottrarsi a determinate regolamentazioni, sebbene la loro attività commerciale ed economica sia svolta interamente all'estero.

⁵³ OCSE (2014). *Model Tax Convention on Income and on Capital*.

2.3.1 Il transfer pricing

La manipolazione dei prezzi di trasferimento (*transfer pricing*) rappresenta un'altra tecnica di elusione fiscale internazionale. Con l'espressione "prezzi di trasferimento" si fa riferimento alla procedura mediante la quale si determinano i prezzi ai quali un'impresa trasferisce beni materiali e immateriali o fornisce servizi a imprese associate.

Nel caso di transazioni tra imprese associate, "*il venir meno della usuale contrapposizione di interessi, che caratterizza un negozio giuridico a contenuto patrimoniale, può generare situazioni di arbitraria formazione dei prezzi, a seconda del regime fiscale più favorevole di volta in volta prescelto*" (Carbone et al. 2017).

Per contrastare l'erosione della base imponibile derivante da tale pratica, gli Stati membri dell'OCSE hanno stabilito che, ai fini fiscali della determinazione dei prezzi di trasferimento, si debba applicare il principio di libera concorrenza (c.d. *arm's length principle*). In base a tale principio "*Nel caso in cui due imprese, nelle loro relazioni commerciali o finanziarie, siano vincolate da condizioni, convenute o imposte, diverse da quelle che sarebbero state convenute tra imprese indipendenti, gli utili che, in mancanza di tali condizioni, sarebbero stati realizzati da una delle imprese, ma che, a causa di dette condizioni, non sono stati realizzati, possono essere inclusi negli utili di questa impresa e tassati di conseguenza*" (art. 9 par. 1, Modello di Convenzione Fiscale, OCSE).

In Italia il 14 maggio 2018, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha firmato un decreto recante le linee guida per l'applicazione delle disposizioni in materia di prezzi di trasferimento, previste dall'articolo 110, comma 7, del TUIR, modificate con il D.L. n.50/2017.

La nuova formulazione dell'art. 110 ha eliminato il riferimento alla determinazione dei prezzi di trasferimento sulla base del valore normale⁵⁴, sostituendo il principio del valore normale con quello di libera concorrenza. Inoltre, il Decreto del 14 maggio 2018 ha indicato anche quali metodi per la determinazione dei prezzi di trasferimento sono conformi al principio di libera concorrenza, ossia:

- a) Il metodo del confronto di prezzo
- b) Il metodo del prezzo di rivendita
- c) Il metodo del costo maggiorato
- d) Il metodo del margine netto della transazione
- e) Il metodo transnazionale di ripartizione degli utili

In tal modo, il Decreto sopra citato ha garantito l'allineamento della normativa domestica alle raccomandazioni e *best practices* internazionali in materia di *transfer pricing* e, nello specifico, ai risultati del Progetto Base Erosion e Profit Shifting dell'OCSE (Cannavale et al. 2018).

⁵⁴ Il valore normale è definito come "*il prezzo o corrispettivo mediamente praticato per i beni e i servizi della stessa specie o similari, in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione, nel tempo e nel luogo in cui i beni o servizi sono stati acquisiti o prestati, e, in mancanza, nel tempo e nel luogo più prossimi*" (articolo 9, comma 3, TUIR).

CAPITOLO 3

Profit Shifting: dimensioni del fenomeno.

3.1 Il caso delle multinazionali negli Stati Uniti

Secondo l'Oxfam⁵⁵ nel periodo compreso tra il 2009 e il 2015 le 50 maggiori multinazionali statunitensi hanno allocato nei paradisi fiscali una somma esorbitante, pari a circa 1600 miliardi di dollari, con un tasso di crescita medio di 200 miliardi di dollari l'anno. Inoltre, nello stesso periodo, queste società si sarebbero servite di un network di oltre 1700 filiali *offshore*⁵⁶ e avrebbero speso circa 2,5 miliardi di dollari in attività di lobbying, di cui 352 milioni per influenzare i membri del Congresso americano relativamente a questioni fiscali.⁵⁷ L'Oxfam ha stimato che il danno derivante dai mancati introiti sia costato alla comunità americana circa 423 miliardi di dollari, ossia circa 60 miliardi di dollari l'anno.

Per dare un'idea delle dimensioni del fenomeno, basti pensare che secondo la FAO⁵⁸ sarebbero sufficienti 267 miliardi di dollari l'anno per eradicare la fame nel mondo entro il 2030, ossia appena 160 dollari per ogni persona che vive in condizioni di povertà estrema.⁵⁹ Inoltre, secondo le Nazioni Unite, basterebbero “appena” 19,7 miliardi di dollari per fornire aiuti umanitari essenziali a 96,6 milioni di persone.⁶⁰

Tra il 2009 e il 2015 le società che hanno allocato più capitali nei paradisi fiscali sono state rispettivamente Apple (200 miliardi di dollari), Pfizer (193 miliardi), Microsoft (124 miliardi), General Electric (104 miliardi) e IBM (68 miliardi).⁶¹

Le società che hanno speso maggiormente in attività di lobbying per questioni fiscali sono state, nell'ordine, General Electric, Verizon Communications, Comcast, At&T ed Exxon Mobil. Queste 5 imprese sono infatti responsabili per il 25% della somma spesa in attività di lobbying fiscale dalle top 50 multinazionali USA.

In totale, tra il 2009 e il 2015, il campione esaminato è stato coinvolto in ben 526 episodi di lobbying, di cui 75 relativi a tematiche fiscali, con un ritorno medio di 1200 dollari in agevolazioni fiscali per ogni dollaro speso.⁶²

⁵⁵ L'Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*) è una confederazione internazionale di organizzazioni non governative nata nel 1942 in Gran Bretagna, dedita principalmente alla lotta alla povertà. Attualmente collabora con oltre 3000 partner presenti in 90 Paesi del mondo.

⁵⁶ Inoltre, secondo le Nazioni Unite, ciascuna multinazionale possiede in media 70 filiali situate in paradisi fiscali. Fonte: *Tax Battles. The dangerous global Race to The Bottom on Corporate Tax*. Oxfam, 2016.

⁵⁷ Dati tratti da Oxfam America (2017). *Rigged Reform*. Oxfam Media Briefing.

⁵⁸ Food and Agriculture Organization.

⁵⁹ FAO/WFP/IFAD News Release. Roma, 10 luglio 2015. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a:

<http://www.fao.org/news/story/en/item/297804/icode/>

⁶⁰ Stima riferita al contesto storico e geopolitico del 2016. Dati tratti dal rapporto dell'Oxfam *Rigged Reform*. Oxfam Media Briefing e da <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2016>.

⁶¹ Per ulteriori informazioni si rimanda alla tabella n. 4 situata nella pagina seguente.

⁶² Oxfam America (2017). *Rigged Reform*. Oxfam Media Briefing.

Lo studio condotto dall'Oxfam evidenzia inoltre che le 50 multinazionali osservate hanno fronteggiato in media un'aliquota fiscale del 25,9%, a fronte del *corporate tax rate* del 35% precedentemente vigente negli Stati Uniti⁶³.

Se nel 1952 il governo americano riscuoteva 53 centesimi per ogni dollaro di profitto delle imprese, oggi tale cifra si è ridotta ad appena 19 centesimi, mentre i profitti sono aumentati in maniera esponenziale rispetto al secolo scorso. Inoltre, nel 1952 1 dollaro su 3 delle entrate federali proveniva dalla tassazione delle imprese, mentre nel 2015 tale rapporto si è ridotto ad appena 1 dollaro su 9 (Oxfam 2017).

Company Name	Permanently Reinvested Earnings (PRE)	Estimated Benefit from Trump Repatriation Plan	Estimated Benefit from House Repatriation Plan
Apple	\$200.100.000.000	\$43.450.285.714	\$45.622.800.000
Pfizer	\$193.586.538.462	\$35.892.524.529	\$37.687.150.755
Microsoft	\$124.000.000.000	\$28.077.142.857	\$29.481.000.000
General Electric	\$104.000.000.000	\$19.282.448.980	\$20.246.571.429
IBM	\$68.100.000.000	\$12.626.295.918	\$13.257.610.714
Merck	\$59.200.000.000	\$10.976.163.265	\$11.524.971.429
Alphabet (Google)	\$58.300.000.000	\$10.809.295.918	\$11.349.760.714
Cisco Systems	\$58.000.000.010	\$10.753.673.471	\$11.291.357.145
Johnson & Johnson	\$58.000.000.000	\$10.753.673.469	\$11.291.357.143
Oracle	\$42.600.000.000	\$9.493.714.286	\$9.968.400.000
Exxon Mobil	\$51.000.000.000	\$9.455.816.327	\$9.928.607.143
Procter & Gamble	\$49.000.000.000	\$9.085.000.000	\$9.539.250.000
Citigroup	\$45.200.000.000	\$9.072.285.714	\$9.525.900.000
Chevron	\$45.400.000.000	\$8.417.530.612	\$8.838.407.143
Amgen	\$32.600.000.000	\$8.150.000.000	\$8.557.500.000
PepsiCo	\$40.200.000.000	\$7.453.408.163	\$7.826.078.571
Gilead Sciences	\$28.500.000.000	\$6.921.428.571	\$7.267.500.000
Coca-Cola	\$31.900.000.000	\$5.914.520.408	\$6.210.246.429
JPMorgan Chase	\$34.600.000.000	\$5.857.285.714	\$6.150.150.000
United Technologies	\$29.000.000.000	\$5.376.836.735	\$5.645.678.571
Medtronic	\$29.000.000.000	\$5.376.836.735	\$5.645.678.571
Intel	\$26.900.000.000	\$4.987.479.592	\$5.236.853.571
Wal-Mart Stores	\$26.100.000.000	\$4.839.153.061	\$5.081.110.714
Goldman Sachs Group	\$28.550.000.000	\$4.037.785.714	\$4.239.675.000
Bank of America	\$18.000.000.000	\$3.574.285.714	\$3.753.000.000
Mondelēz International	\$19.200.000.000	\$3.559.836.735	\$3.737.828.571
Dow Chemical	\$18.773.000.000	\$3.480.667.449	\$3.654.700.821
Honeywell International	\$16.600.000.000	\$3.077.775.510	\$3.231.664.286
American Express	\$9.900.000.100	\$2.142.642.879	\$2.249.775.023

⁶³ Oggi ridotto a un minimo del 21% dal Tax Cuts and Jobs Act (TCJA).

Berkshire Hathaway	\$10.400.000.000	\$1.928.244.898	\$2.024.657.143
General Motors	\$6.900.000.000	\$1.279.316.327	\$1.343.282.143
MetLife	\$4.900.000.000	\$908.500.000	\$953.925.000
Home Depot	\$3.500.000.000	\$648.928.571	\$681.375.000
Morgan Stanley	\$10.209.000.000	\$634.416.429	\$666.137.250
Prudential Financial	\$3.215.000.000	\$596.087.245	\$625.891.607
Ford Motor	\$5.500.000.000	\$569.642.857	\$598.125.000
Phillips 66	\$2.800.000.000	\$519.142.857	\$545.100.000
Wells Fargo	\$2.000.000.000	\$398.571.429	\$418.500.000
Walt Disney	\$2.700.000.000	\$391.500.000	\$411.075.000
Allergan	\$2.087.600.000	\$387.058.082	\$406.410.986
American International Group (AIG)	\$1.800.000.000	\$333.734.694	\$350.421.429
Verizon Communications	\$1.799.999.000	\$333.734.508	\$350.421.234
Capital One Financial	\$1.500.001.100	\$278.112.449	\$292.018.071
Boeing	\$700.000.000	\$129.785.714	\$136.275.000
UnitedHealth Group	\$459.000.000	\$85.102.347	\$89.357.464
Comcast	N/A	N/A	N/A
AT&T	N/A	N/A	N/A
CVS Health	N/A	N/A	N/A
US Bancorp	N/A	N/A	N/A
Walgreens Boots Alliance	N/A	N/A	N/A
TOTAL	\$1.606.780.138.672	\$312.317.672.449	\$327.933.556.071

Tabella 4 Utili reinvestiti nei paradisi fiscali dalle principali imprese americane tra il 2009 e il 2015. Fonte: Oxfam (2017)

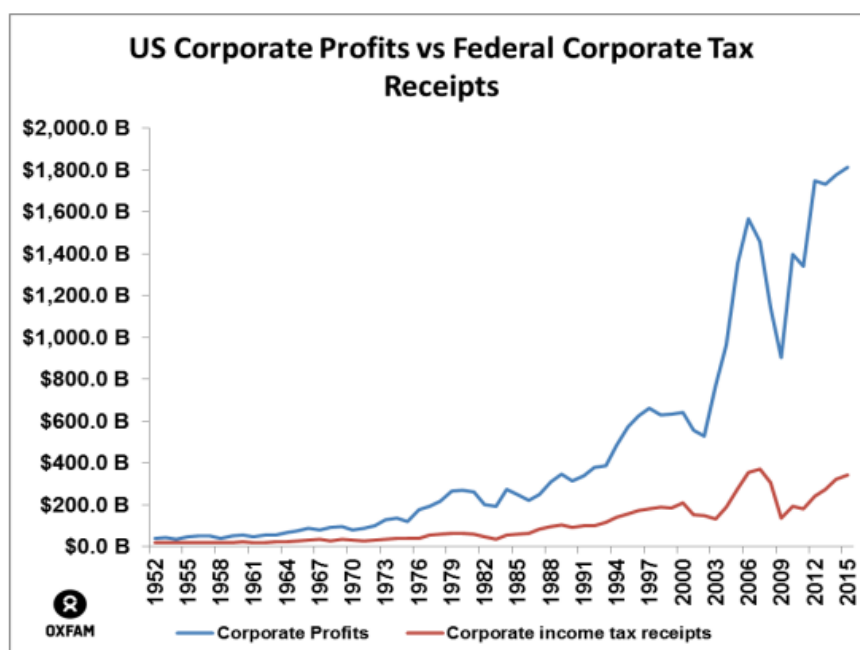


Figura 11 Trend dei profitti societari e delle entrate da imposta sul reddito societario americano nel periodo 1952-2015. Fonte: Oxfam (2017)

La stima dell'aliquota del 25,9% precedentemente menzionata è stata definita piuttosto ottimistica dalla stessa Oxfam, tantoché il gettito effettivamente riscosso dal fisco americano potrebbe essere significativamente inferiore rispetto a quanto ipotizzato.

In particolare, in uno studio⁶⁴ commissionato nel 2017 dall'Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP) sono state analizzate 258 società⁶⁵ comprese nella lista Fortune 500⁶⁶ ed è emerso che, negli Stati Uniti, tra il 2008 e il 2015:

- I. 18 società non hanno pagato alcuna imposta sui redditi per 8 anni consecutivi. Inoltre, queste 18 società (menzionate nella figura sottostante), oltre a non aver versato imposte, hanno ottenuto così tante agevolazioni fiscali da registrare un *negative tax rate* pari a 7,2 miliardi di dollari;
- II. 100 società non hanno versato imposte per almeno uno degli otto anni considerati;
- III. 58 società non hanno versato imposte per almeno due degli otto anni considerati;
- IV. 24 società non hanno versato imposte per almeno quattro degli otto anni considerati;

18 Corporations Paying No Total Income Tax in 2008-2015			
Company (\$-millions)	08-15 Profit	08-15 Tax	08-15 Rate
Pepco Holdings	\$ 3,022	\$ -843	-27.9%
PG&E Corp.	10,843	-1,569	-14.5%
Wisconsin Energy	5,894	-592	-10.0%
NiSource	4,399	-352	-8.0%
International Paper	5,010	-386	-7.7%
FirstEnergy	8,842	-465	-5.3%
Priceline.com	698	-31	-4.4%
Atmos Energy	2,826	-114	-4.0%
General Electric	40,057	-1,369	-3.4%
American Electric Power	17,170	-464	-2.7%
Ryder System	2,045	-55	-2.7%
Duke Energy	19,767	-422	-2.1%
NextEra Energy	21,518	-313	-1.5%
Xcel Energy	10,291	-111	-1.1%
Ameren	7,243	-48	-0.7%
CMS Energy	4,666	-26	-0.6%
Sempra Energy	7,000	-34	-0.5%
Eversource Energy	6,703	-11	-0.2%
TOTAL	\$ 177,995	\$ -7,205	-4.0%

Figura 12 Statistiche relative alle 18 società americane che nel periodo 2008-2015 non hanno pagato imposte sui redditi negli Stati Uniti. Fonte: Gardner, S. McIntyre, Phillips (2017).

⁶⁴ Gardner, S. McIntyre, Phillips (2017). *The 35 Percent Corporate Tax Myth. Corporate Tax Avoidance by Fortune 500 Companies.*

⁶⁵ Non sono state analizzate le società che hanno registrato perdite negli otto anni considerati, così come sono state escluse le società i cui bilanci non forniscono informazioni sufficienti sui profitti domestici o sulle imposte federali versate. Il campione si è così ridotto da 500 società a 258.

⁶⁶ Fortune 500 è una lista redatta annualmente dalla rivista Fortune, che classifica le prime 500 imprese americane per fatturato. Queste imprese rappresentano due terzi del PIL degli Stati Uniti e offrono lavoro a oltre 28 milioni di persone in tutto il mondo (<http://fortune.com/fortune500>).

Dal rapporto sopra citato⁶⁷ emerge inoltre che l'aliquota effettivamente versata dalle società si è attestata in media intorno al 21,2%,⁶⁸ con differenze significative tra i vari settori dell'economia, che vanno da un minimo del 3,1% d'imposta effettiva (pagata dalle società operanti nel settore delle *utilities*) a un massimo del 32,7% (per le società operanti nel settore della sanità).

2008-15 Effective Tax Rates & Total Tax Subsidies, by Industry				
\$-millions				
Industry & Company	Effective Tax Rate	Total Tax Subsidies	% of total Subsidies	% of total U.S. Profits
Financial	19.9%	95,620	18.2%	16.6%
Utilities, gas and electric	3.1%	86,062	16.3%	7.1%
Telecommunications	11.5%	78,413	14.9%	8.8%
Miscellaneous services	22.9%	36,003	6.8%	7.8%
Computers, office equip, software, data	20.3%	35,932	6.8%	6.4%
Aerospace & defense	18.3%	33,471	6.4%	5.3%
Oil, gas & pipelines	11.6%	27,568	5.2%	3.1%
Retail & wholesale trade	31.0%	25,471	4.8%	16.9%
Industrial Machinery	11.4%	21,484	4.1%	2.4%
Transportation	20.2%	15,506	2.9%	2.8%
Miscellaneous manufacturing	23.1%	14,616	2.8%	3.2%
Food & beverages & tobacco	28.2%	13,104	2.5%	5.0%
Chemicals	20.5%	11,150	2.1%	2.0%
Household & personal products	22.0%	10,836	2.1%	2.2%
Financial data services	26.9%	7,888	1.5%	2.6%
Pharmaceuticals & medical products	27.7%	5,126	1.0%	1.8%
Health care	32.7%	4,594	0.9%	5.3%
Internet Services & Retailing	15.6%	3,011	0.6%	0.4%
Engineering & construction	28.8%	632	0.1%	0.3%
Publishing, printing	18.0%	273	0.1%	0.0%
ALL INDUSTRIES	21.2%	\$ 526,760	100%	100%
Financial, Utilities, Telecommunications and Oil, gas & pipelines	10.5%	287,663	54.6%	35.5%

Figura 13 Aliquote fiscali effettive e agevolazioni per settore.
Fonte: Gardner, S. McIntyre, Phillips (2017).

Le 258 società esaminate dall'ITEP hanno ottenuto agevolazioni fiscali per la cifra *monstre* di 527 miliardi di dollari, di cui: 50 miliardi nel 2008, 65 nel 2009, 74 nel 2010, 79 nel 2011, 65 nel 2012, 72 nel 2013, 70 nel 2014 e 52 nel 2015.⁶⁹

Più della metà degli sgravi sono andati ad appena 25 società, ciascuna delle quali ha ricevuto oltre 5,4 miliardi di dollari in agevolazioni, tra i maggiori beneficiari figurano AT&T (38,07

⁶⁷ Gardner, S. McIntyre, Phillips (2017). *The 35 Percent Corporate Tax Myth. Corporate Tax Avoidance by Fortune 500 Companies.*

⁶⁸ Valore decisamente inferiore al *corporate tax rate* del 35% vigente negli Stati Uniti nel periodo considerato.

⁶⁹ Questi valori sono stati calcolati come differenza tra le imposte che le società avrebbero dovuto versare al fisco americano se fosse stata applicata l'aliquota del 35% e ciò che effettivamente hanno pagato.

miliardi), Wells Fargo (31,43 miliardi), J.P. Morgan Chase & Co. (22,21 miliardi), Verizon Communications (21,13 miliardi) e IBM (17,81 miliardi).

25 Companies with the Largest TOTAL Tax Subsidies, 2008-15 (\$ - millions)	
Company	2008-15 Tax breaks
AT&T	38,068
Wells Fargo	31,428
J.P. Morgan Chase & Co.	22,213
Verizon Communications	21,130
International Business Machines	17,806
General Electric	15,389
Exxon Mobil	12,942
Boeing	11,863
PNC Financial Services Group	8,809
Procter & Gamble	8,515
NextEra Energy	7,844
Twenty-First Century Fox	7,630
Duke Energy	7,341
Devon Energy	7,224
Comcast	7,172
Time Warner	6,720
Southern	6,569
American Electric Power	6,473
Union Pacific	6,333
United Technologies	6,001
Qualcomm	5,934
Exelon	5,898
Time Warner Cable	5,692
Intel	5,521
Goldman Sachs Group	5,455
Total these 25 companies	\$ 285,969
Other 233 companies	240,791
All companies	\$ 526,760

Figura 14 Classifica delle 25 società che hanno ricevuto i maggiori incentivi fiscali dal governo americano tra il 2008 e il 2015. Fonte: Gardner, S. McIntyre, Phillips (2017).

3.2 Scenario mondiale e impatto sui Paesi in via di sviluppo

Il fatto che le imprese più grandi riescano a eludere il pagamento delle imposte in misura così considerevole sollecita numerose riflessioni dal punto di vista etico ed economico. Infatti, l'erosione della base imponibile e il *profit shifting*, oltre a danneggiare il ceto medio-basso e a provocare gravi ripercussioni sulla distribuzione del reddito e sul welfare dei cittadini occidentali, provocano anche gravi danni ai Paesi in via di sviluppo, stimati dall'ONU in 100 miliardi di dollari annui.⁷⁰

⁷⁰ UNCTAD (2015). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*.

Un'altra problematica deriva dal fatto che i Paesi competono sempre più intensamente per attirare nuovi investimenti e, nel tentativo di rendersi appetibili agli occhi delle multinazionali, tendono a offrire aliquote fiscali inferiori rispetto alle altre giurisdizioni. Questa “*race to the bottom on corporate tax rates*” ha avuto un impatto considerevole sullo scenario mondiale, testimoniato dal fatto che, dagli anni '80 ad oggi, l'aliquota mondiale media dell'imposta sul reddito delle società si è ridotta drasticamente, con il declino maggiore registratosi nei primi anni 2000.

Se nel 1980 le aliquote societarie mondiali si attestavano mediamente intorno al 38,84% (e al 46,63% se ponderate per il PIL), nel 2018 la media si è ridotta di circa venti punti percentuali, attestandosi al 23,03% (26,47% se ponderata per il PIL).⁷¹

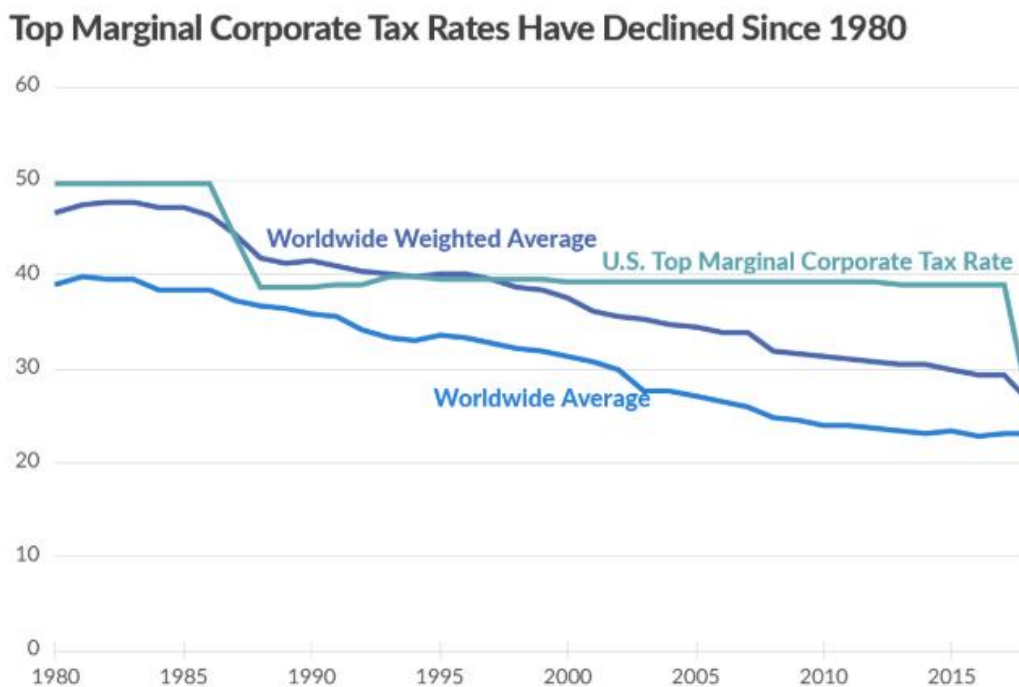


Figura 15 Trend mondiale dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società.
Fonte: Tax Foundation (2018)

Le imposte sui redditi societari variano significativamente nelle varie regioni e nei vari Paesi del mondo: in particolare, al 2018, la maggior parte dei Paesi (103) ha un *corporate tax rate* compreso tra il 20 e il 25%, vi sono poi 63 Paesi dove l'imposta sul reddito delle società oscilla fra il 5% e il 15%, 26 Paesi dove detta imposta si attesta intorno al 30%, 12 Paesi che hanno un *corporate tax rate* nullo e appena 2 Paesi superano la soglia del 40%.⁷²

È interessante notare come, al 2018, il continente con le aliquote societarie più basse sia l'Europa, con un'aliquota media del 18,38% (21,86% nei Paesi UE). Al contrario, il continente con le aliquote societarie più alte è rappresentato dall'Africa, con un'aliquota

⁷¹ Bunn D. (2018) *Corporate Income Tax Rates around the World*. Tax Foundation, Fiscal Fact No. 623, 2018.

⁷² Dati tratti da *Corporate Income Tax Rates around the World* (2018). Tax Foundation, Fiscal Fact No. 623, 2018. Per ulteriori dettagli si rimanda alla figura 17 situata nella pagina seguente.

media del 28,81%. I Paesi del G7 impongono mediamente un'aliquota societaria del 27,63%, i Paesi del G20 del 27,37% e i BRICS⁷³ del 28,40%.⁷⁴

Average Corporate Tax Rate by Region or Group			
Region or Group	Average Rate	Weighted Average Rate	Number of Countries
Africa	28.81%	28.39%	50
Asia	20.65%	26.42%	46
Europe	18.38%	25.43%	49
North America	23.01%	26.22%	33
Oceania	22.00%	27.04%	17
South America	28.08%	32.20%	13
BRICS	28.40%	27.33%	5
EU	21.86%	26.03%	28
G20	27.37%	27.18%	19
G7	27.63%	27.21%	7
OECD	23.93%	26.58%	36
World	23.03%	26.47%	208

Figura 16 Aliquote d'imposta sul reddito delle società riferite alle principali regioni mondiali e organizzazioni internazionali. Fonte: Tax Foundation (2018)

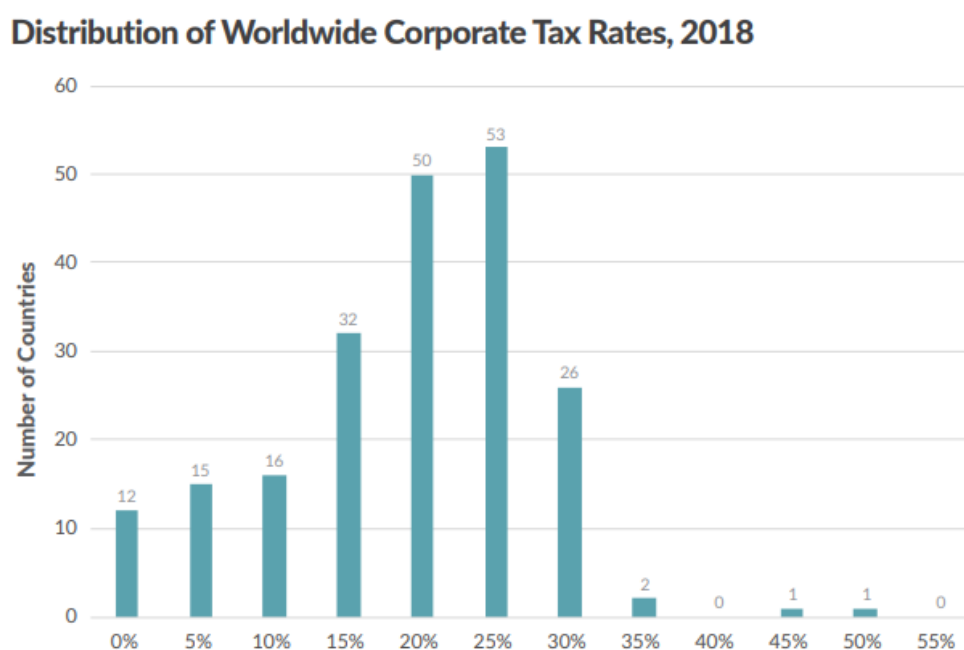


Figura 17 Distribuzione delle imposte sul reddito societario nei vari Paesi del mondo. Fonte: Tax Foundation (2018)

⁷³ Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica.

⁷⁴ Dati tratti da Bunn D. (2018). *Corporate Income Tax Rates around the World*. Tax Foundation, Fiscal Fact No. 623, 2018.

Nel periodo compreso tra il 1980 e il 2018 le aliquote d'imposta sul reddito delle società si sono ridotte progressivamente in tutte le regioni del mondo, con il declino maggiore registratosi nel continente europeo (dove l'*average corporate tax rate* è passato dal 40,5% al 18,38%) e il declino minore registratosi in Sudamerica (dove l'*average corporate tax rate* è stato ridotto dal 39,66% al 28,08%).

Average Top Corporate Income Tax Rate by Region and Decade

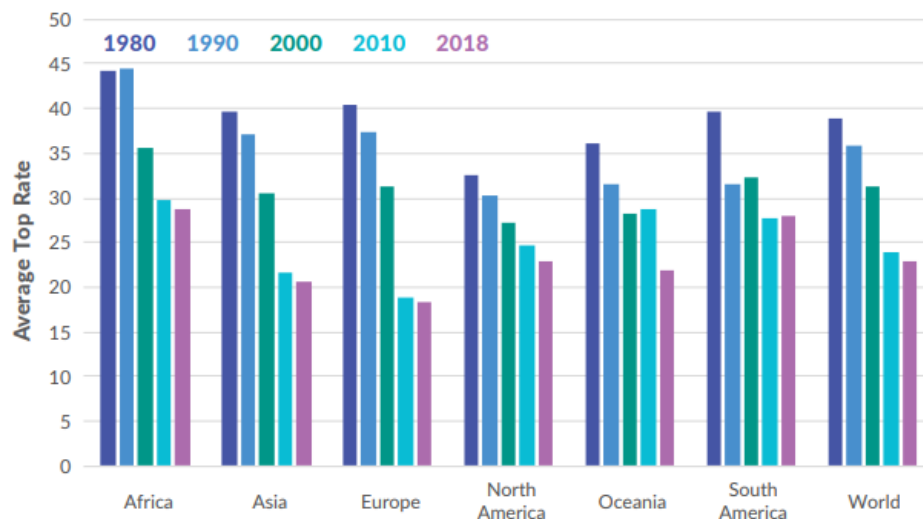


Figura 18 Evoluzione delle imposte sul reddito societario nelle principali regioni del mondo.
Fonte: Tax Foundation (2018)

The Worldwide Distribution of Statutory Corporate Income Tax Rates, 1980-2018

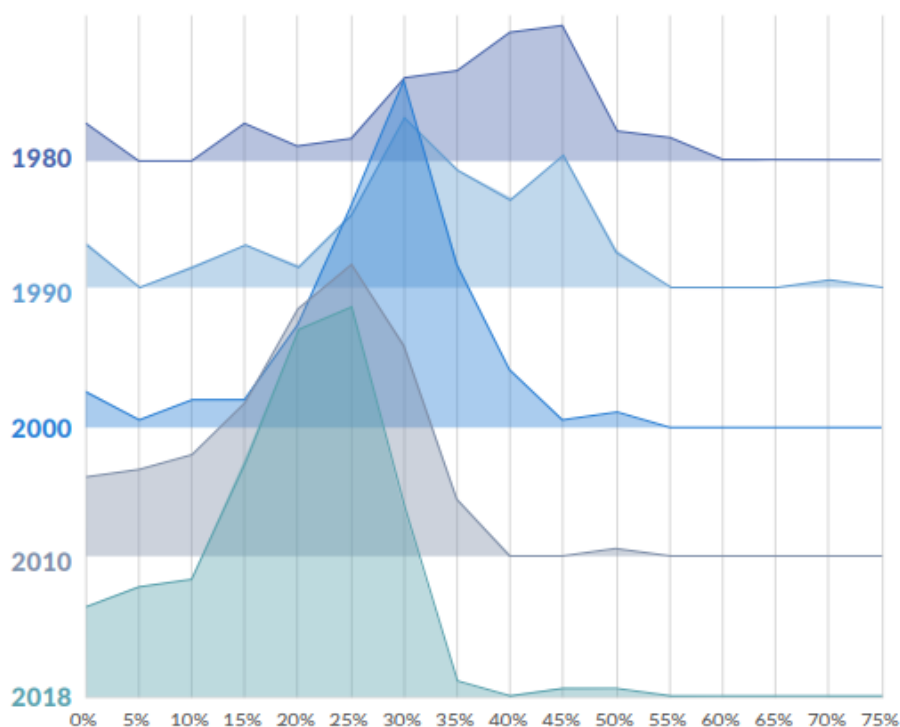


Figura 19 Distribuzione delle imposte sul reddito societario nel periodo 1980-2018.
Fonte: Tax Foundation (2018)

Infine, è necessario evidenziare come, nei Paesi meno sviluppati, la salute delle finanze pubbliche risulti essere maggiormente influenzata dalle politiche fiscali delle multinazionali, tantoché, nel lungo periodo, secondo il Fondo Monetario Internazionale, i mancati introiti rapportati al PIL dei *least developed countries* superano del 30% le perdite subite dagli Stati membri dell'OCSE.⁷⁵ Ad esempio, si stima che il BEPS costi ai Paesi africani circa 14 miliardi annui,⁷⁶ con Paesi come il Kenya e la Nigeria che perdono rispettivamente 1,1 miliardi e 2,9 miliardi solo a causa degli incentivi fiscali concessi annualmente ai grandi gruppi multinazionali.⁷⁷

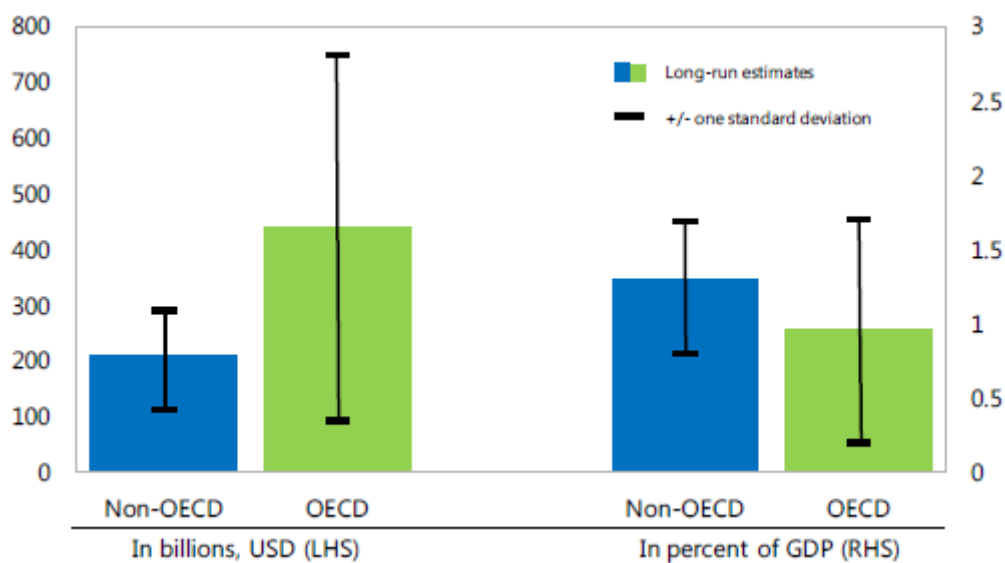


Figura 20 Mancati introiti nel breve e nel lungo periodo causati dal BEPS nei Paesi OCSE e non-OCSE. Fonte: Crivelli, De Mooij & Keen (2015).

⁷⁵ Crivelli, De Mooij & Keen. (2015). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*. IMF Working Paper 15/118.

⁷⁶ Oxfam (2016). *An Economy For The 1%. How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped*. Oxfam Briefing Paper.

⁷⁷ Oxfam (2016). *Tax Battles. The dangerous global Race to The Bottom on Corporate Tax*. Oxfam Policy Paper.

Conclusione

Tramite il mio elaborato ho voluto approfondire la connessione esistente fra i paradisi fiscali, l'elusione internazionale e i grandi gruppi multinazionali.

Indubbiamente nell'ultimo decennio sono stati compiuti innumerevoli progressi nella promozione della cooperazione fiscale internazionale e nella lotta al BEPS. A tale proposito, il ruolo di istituzioni quali l'Unione Europea e di organizzazioni internazionali quali l'OCSE e il GAFI si è rivelato fondamentale. Altrettanto importante è stato il contributo apportato dagli enti no-profit, che hanno fatto luce sul fenomeno portandolo all'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni.

Personalmente ritengo che i prossimi anni si riveleranno fondamentali per consolidare quanto fatto finora. Sebbene molte giurisdizioni abbiano ormai adattato le loro normative ai più recenti standard internazionali, i paradisi fiscali e le giurisdizioni non cooperative continueranno ad esistere, così come i maggiori gruppi societari continueranno a cercare nuovi modi per ridurre la loro base imponibile e sottrarsi al pagamento delle imposte. Per questo motivo solo ulteriori sforzi e una maggiore cooperazione internazionale potranno arginare (e magari in futuro debellare) tale fenomeno.

Bibliografia

Andersen Tax & Legal Italia (2018). *Recepimento della direttiva antielusione ATAD e i prevedibili riflessi nell'ordinamento interno*. Circolare 16.2018.

Bargagli (2018). *Treaty shopping: pianificazione aggressiva e ruolo del certificato fiscale*. Patrimoni, finanza e internazionalizzazione n. 17/2018

Bunn D. (2018). *Corporate Income Tax Rates around the World*. Tax Foundation, Fiscal Fact No. 623, 2018.

Carbone, Bosco & Petese (2017). *La geografia dei paradisi fiscali*. III Edizione. Milano, IPSOA Wolters Kluwer Italia.

Crivelli, De Mooij & Keen. (2015). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*. IMF Working Paper 15/118.

European Commission (2015). *Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento*. COM(2015) 302 final.

European Commission (2016). *First step towards a new EU list of third country jurisdictions: Scoreboard*.

European Commission (2019). *Evolution of the EU list of tax havens*.

Falsitta G. (2014). *Corso istituzionale di diritto tributario*. V Edizione. Padova, CEDAM Wolters Kluwer Italia.

Financial Action Task Force on Money Laundering (2000). *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*. Parigi, FATF.

Financial Action Task Force on Money Laundering (2000). *Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing The Worldwide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*. Parigi, FATF.

Gardner, S. McIntyre, Phillips (2017). *The 35 Percent Corporate Tax Myth. Corporate Tax Avoidance by Fortune 500 Companies*. Institute on Taxation and Economic Policy.

Gardner, S. McIntyre, Phillips (2017). *The 35 Percent Corporate Tax Myth. Fact Sheet*. Institute on Taxation and Economic Policy.

Hines & Rice (1994). *Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens And American Business*. Institute on Taxation and Economic Policy.

- Jovanović, M. and Lipsey, R. (2007). *The economics of international integration*. Edward Elgar Publishing.
- Langerock J. (2019). *Off the hook. How the EU is about to whitewash the world's worst tax havens*. Oxfam International.
- Nens (2009). *Paradisi fiscali, societari, finanziari*. Rapporto Nens.
- OCSE (1998). *Harmful tax competition. An emerging global issue*. Parigi, OCSE.
- OCSE (2000). *Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*. Parigi, OCSE.
- OCSE (2014). *Model Tax Convention on Income and on Capital*. Parigi, OCSE.
- OCSE (2018). *Inclusive Framework on BEPS. A global answer to a global issue*. Parigi, OCSE.
- Oxfam (2016). *An Economy For The 1%. How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped*. Oxfam Briefing Paper.
- Oxfam (2016). *Tax Battles. The dangerous global Race to The Bottom on Corporate Tax*. Oxfam Policy Paper.
- Oxfam America (2017). *Rigged Reform*. Oxfam Media Briefing.
- Palan et al. (2010). *Tax havens: how globalization really works*. Cornell University Press.
- Potter D. (2019). *The Origin of Empire: Rome from the Republic to Adrian*. Profile Books.
- Raposo & Mourão (2013). *Tax havens or tax hells? A discussion of the historical roots and present consequences of tax havens*.
- Remeur C. (2018). *Listing of tax havens by the EU*. European Parliament.
- Servizio del bilancio del Senato (2015). *Il Progetto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)*. XVII legislatura. Nota breve n.13.
- Servizio Studi del Senato (2017). *Legge di delegazione europea 2016-2017. Bozza provvisoria*, Dossier n. 504/1, A.S. n. 2834-A.
- Tax Justice Network (2018). *Financial Secrecy Index 2018 Methodology*. Updated: 10/06/2018. Tax Justice Network.

Tax Justice Network (2018). *Narrative Report on USA*. Tax Justice Network.

UNCTAD (2015). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. United Nations Publications.

Valente & Caraccioli (2016). *Treaty shopping e beneficiario effettivo: profili penal-tributari*.

Zoromè A. (2007). *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*. IMF Working Paper.

Sitografia

Admin.ch (2019). *Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, LBCR)*. [online]
<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19340083/index.html>.

Dt.tesoro.it (2019). *Attività del Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI-FATF) - MEF Dipartimento del Tesoro*. [online]
http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale/.

Fao.org (2015). *Achieving Zero Hunger: Combining social protection with pro-poor investments*. [online] <http://www.fao.org/news/story/en/item/297804/icode/>.

Fts.unocha.org (2019). *Appeals and response plans 2016. Financial Tracking Service*. [online] <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2016>.

OCSE (2019). *Glossary of Tax Terms*. [online]
<https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>

Offshore-protection.com (2019). *A Brief History of Tax Havens*. [online]
<https://www.offshore-protection.com/history-of-tax-havens>.

Tax Justice Network. *History of tax havens: the infographic*. [online]
http://releasd-images.s3.amazonaws.com/0y12v/tth_infographic_final.jpg

Tax Justice Network (2019). *Offshore History*. [online]
<https://www.taxjustice.net/topics/more/offshore-history/>

Taxation and Customs Union - European Commission. *Common EU list of third country jurisdictions for tax purposes - Taxation and Customs Union - European Commission*. [online] https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en#heading_0.

Treccani.it. (2019). *Paradiso fiscale in "Dizionario di Economia e Finanza"*. [online]
http://www.treccani.it/enciclopedia/paradiso-fiscale_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.