



LA LOTTA DELL'OCSE
ALLA CONCORRENZA FISCALE DANNOSA
DOPO IL RAPPORTO DEL 2001:
LO STATO DELL'ARTE E I POSSIBILI SVILUPPI

Studio n. 1

Documento n. 4 del 28 gennaio 2002

1. <i>Introduzione</i>	Pag.	1
2. Il Rapporto “ <i>Harmful Tax Competition</i> ” del 1998	“	3
2.1 <i>La concorrenza fiscale come fenomeno globale</i>	“	3
2.2 <i>I problemi per l’identificazione dei “paradisi fiscali” e dei regimi fiscali preferenziali dannosi</i>	“	6
2.3 <i>I “paradisi fiscali” e i fattori chiave per la loro identificazione</i>	“	8
2.4 <i>I “regimi fiscali preferenziali dannosi” e gli elementi per la loro identificazione</i>	“	9
2.5 <i>Le Raccomandazioni del Rapporto</i>	“	12
3. Il Rapporto “ <i>Towards Global Tax Co-operation</i> ” del 2000	“	17
3.1 <i>Il processo di revisione dei regimi fiscali preferenziali dannosi e dei paradisi fiscali</i>	“	17
3.2 <i>Il coinvolgimento dei paesi terzi e le misure difensive adottabili contro i paesi non cooperativi</i>	“	20
4. L’attività dell’OCSE contro le pratiche fiscali dannose nel Rapporto del 2001	“	21
4.1 <i>Dal Memorandum of Understanding del novembre 2000 al Rapporto 2001</i>	“	21
4.2 <i>Il Rapporto sullo stato di avanzamento del 2001</i>	“	25
4.3 <i>Le modifiche del 2001 alle conclusioni dei precedenti Rapporti</i>	“	28
5. I possibili sviluppi nella lotta dell’OCSE alla concorrenza fiscale dannosa	“	29
5.1 <i>Il nuovo approccio politico dell’OCSE verso i paradisi fiscali</i>	“	29
5.2 <i>I possibili sviluppi della lotta alle pratiche fiscali dannose</i>	“	34

LA LOTTA DELL'OCSE ALLA CONCORRENZA FISCALE DANNOSA DOPO IL RAPPORTO DEL 2001: LO STATO DELL'ARTE E I POSSIBILI SVILUPPI

1. Introduzione

Nella seconda metà dello scorso decennio è emersa, sia a livello della Commissione europea¹, sia a livello OCSE², una particolare attenzione al concetto di “concorrenza fiscale dannosa”.

Sebbene, in tale settore, le iniziative comunitarie – e in particolare il Codice di condotta – e quelle dell'OCSE abbiano diverse finalità e coprono diversi settori di attività economiche³, vi sono innegabilmente aree nelle quali esse si sovrappongono. Si può peraltro aggiungere che politicamente la posizione europea contro la concorrenza fiscale dannosa ha beneficiato di un simile orientamento a livello OCSE.

¹ Cfr. COMMISSIONE CE, *Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea. Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (97) 495 finale, Bruxelles, 1997; ID., *Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (97) 564 finale, Bruxelles, 1997, che hanno portato all'adozione del Codice di condotta concernente la tassazione delle società, contenuto nel c.d. “pacchetto Monti”.

² L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, è stata istituita a Parigi nel 1961 ed ha la funzione di supportare i Governi degli Stati membri nell'affrontare questioni politiche, economiche e sociali (per ulteriori informazioni sulle iniziative Ocse è possibile consultare il sito www.oecd.org.)

In particolare in sede OCSE, già nel Comunicato ministeriale del maggio 1996 l'Organizzazione veniva invitata a sviluppare misure per contrastare gli effetti distorsivi della concorrenza fiscale dannosa sugli investimenti e sulle decisioni finanziarie e le conseguenze della stessa sulle basi imponibili nazionali, formulando un Rapporto nel 1998. Tale invito veniva rinnovato dai paesi del G7: il comunicato dei Capi di Stato al Summit di Lione del 1996 indicava come la globalizzazione stesse creando nuove sfide nel campo della politica fiscale. Gli schemi impositivi finalizzati ad attrarre attività finanziarie ed altri fattori geograficamente mobili avrebbe potuto creare una concorrenza fiscale dannosa tra Stati, determinando il rischio di distorsioni del commercio e degli investimenti e avrebbe potuto portare all'erosione delle basi imponibili nazionali. Il comunicato, quindi, invitava l'OCSE a svolgere con urgenza il suo lavoro in detto ambito, al fine di stabilire un approccio multilaterale al problema, alla luce del quale i singoli paesi avrebbero potuto operare individualmente e collettivamente al fine di limitare le dimensioni di tali pratiche.

Ulteriormente, tali inviti furono rinnovati per tutto il 1997 in sede sia di OCSE sia di G7. Il Comitato degli Affari fiscali dell'OCSE creò quindi una “Sessione speciale per la concorrenza fiscale”, che predispose il Rapporto finale sotto la presidenza congiunta della Francia e del Giappone, e infine adottò il Rapporto il 20 gennaio 1998: cfr. OCSE, *Harmful Tax Competition. An emerging global issue*, Parigi, 1998.

³ Occorre infatti sottolineare che il Codice di condotta riguarda la fiscalità delle imprese, e quindi costituisce un importante complemento, a livello europeo, delle raccomandazioni dell'OCSE, che appunto non hanno ad oggetto i redditi d'impresa nel senso tradizionale del termine (cfr. COMMISSIONE CE, *Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea, cit.*, ID., *Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa, cit.*).

Nel Codice vengono considerate come misure di concorrenza fiscale dannosa quelle “relative alla tassazione delle imprese che condizionano, ovvero sono suscettibili di condizionare, in modo rilevante la scelta dell'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio della Comunità” (cfr. COMMISSIONE CE, *Verso il coordinamento fiscale nell'Unione europea, cit.*, 11).

Ai fini del Codice, per attività imprenditoriali si intendono tutte le attività svolte all'interno di un gruppo di società ed esso si applica altresì ai regimi tributari speciali riservati ai dipendenti, regimi che producono un effetto analogo sulla scelta dell'ubicazione dell'attività imprenditoriale. (segue nota a pag. 2)

Dopo la pubblicazione del primo Rapporto dell’OCSE, del 1998⁴ - che contiene 19 raccomandazioni dettagliate per combattere le pratiche fiscali dannose sia all’interno dei paesi membri dell’OCSE stesso, sia in giurisdizioni a fiscalità privilegiata al di fuori di detta organizzazione - nel giugno del 2000 è stato pubblicato un secondo Rapporto⁵, il quale identifica 47 regimi fiscali all’interno dei paesi OCSE che sono “potenzialmente dannosi” e 35 “paradisi fiscali”. Non deve destare sorpresa se, in ambito europeo, la lista comprende, ad esempio, i centri di coordinamento belgi e i centri di servizi finanziari internazionali irlandesi. Ciò che appare interessante è la cautela politica adottata dall’OCSE in questo frangente: esso non identifica i regimi fiscali dannosi presenti nei sistemi dei suoi paesi membri quanto, piuttosto, quelli che sono “potenzialmente dannosi”, riservandosi di accertare entro il 2003 se tale “potenzialità” (*id est* “dannosità in astratto”) corrisponda o meno ad “effettività” (*id est* “dannosità in concreto”).

(segue nota da pag. 1)

Sono definite come potenzialmente dannose quelle misure fiscali che determinano un livello d’imposizione effettivo nettamente inferiore al livello generalmente applicato nel paese interessato, ivi compresa la mancanza d’imposizione, attuate sia attraverso l’aliquota fiscale nominale, sia attraverso regole particolari per la determinazione della base imponibile. In particolare, dette misure devono essere ulteriormente esaminate alla luce delle seguenti considerazioni:

- i) vengono riservate, nel paese in questione, agevolazioni particolari solo ai non residenti, ovvero sono previste agevolazioni solo per le transazioni effettuate con non residenti;
- ii) le agevolazioni concesse risultano per il resto completamente isolate dall’economia nazionale, di modo che non incidono sulla base imponibile nazionale;
- iii) sono attribuite agevolazioni senza che sia svolta alcuna effettiva attività economica;
- iv) le norme di determinazione dei profitti relativi ad attività svolte da un gruppo multinazionale di società si discostano da quelle riconosciute a livello internazionale, soprattutto in sede OCSE;
- v) le misure difettano di trasparenza, compresi i casi in cui le agevolazioni sono concesse in base all’applicazione meno rigorosa di norme giuridiche in sede amministrativa, secondo una procedura che non è resa pubblica.

Quanto alle misure adottate (cfr. COMMISSIONE CE., *Un pacchetto di misure volte a contrastare la concorrenza fiscale dannosa*, cit., , 8 e ss.), esse sono:

- i) il principio di *standstill* o dello *status quo*, secondo cui gli Stati membri si impegnano a non introdurre nuove misure fiscali dannose;
- ii) il principio del *rollback*, secondo il quale gli Stati membri si impegnano a riesaminare la propria normativa in vigore, eliminando quelle misure che, secondo le definizioni del Codice, siano ritenute dannose;
- iii) il processo di esame delle misure, su cui si è già avuto modo di soffermarsi.

Come si può notare, in molti aspetti il Rapporto OCSE e il Codice di condotta convergono, soprattutto nella definizione di misura fiscale dannosa: la dannosità non deriva tanto da un livello d’imposizione sensibilmente inferiore rispetto agli altri paesi, quanto dal fatto che esse siano destinate solo ai non residenti o siano completamente isolate dal contesto economico del paese.

Deve ricordarsi, per completezza, che anche a livello britannico sono state esaminate le particolari disposizioni delle dipendenze della Corona anche ai fini dei problemi concernenti la concorrenza fiscale dannosa (cfr. EDWARD, *Review of Financial Regulation in the Crown Dependencies*, Londra, 1998, in particolare i §10.12 e 10.13 del *Main Report* nonché la *Part 2, Bailiwick of Jersey*, 15 e ss.; la *Part 3, Bailiwick of Guernsey*, 27 e ss.; e la *Part 4, Isle of Man*, 17 e ss.).

In argomento si rinvia per ulteriori approfondimenti a AA. VV., *Integrazione economica e convergenza dei sistemi fiscali nei paesi UE*, a cura di S. MARCHESE ET AL., XXX Congresso Nazionale dei Ragionieri Commercialisti, Milano, 2000, passim, ma spec. 167 e ss. e 338 e ss.

⁴ Cfr. OCSE, *Harmful Tax Competition. An emerging global issue*, Parigi, 1998.

⁵ Cfr. OCSE, *Towards Global Tax Co-operation. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, Parigi, 2000.

Il terzo Rapporto è stato pubblicato nel novembre 2001⁶, dopo diverse prese di posizione, in parte contrastanti, di alcuni paesi membri, delle quali si cercherà di dare conto, con la necessaria sintesi, nel prosieguo del presente documento.

Nei successivi paragrafi, dunque, si sintetizzerà il contenuto dei tre rapporti, cercando di evidenziare l'evoluzione della strategia dell'OCSE nella lotta alla concorrenza fiscale dannosa e di svolgere alcune considerazioni sui possibili sviluppi della medesima.

2. Il Rapporto “Harmful Tax Competition” del 1998

2.1 *La concorrenza fiscale come fenomeno globale*

Il Rapporto⁷ si propone lo scopo di studiare come i c.d. “paradisi fiscali”⁸ e i “regimi fiscali preferenziali dannosi”, globalmente indicati come “pratiche fiscali dannose”, influenzino l'allocazione delle attività finanziarie e di servizi, erodano le basi imponibili degli altri paesi, distorcano i commerci e i modelli d'investimento e minino l'equità, la neutralità e la generale accettazione sociale dei sistemi fiscali.

Il Rapporto postula che la concorrenza fiscale dannosa diminuisca la ricchezza e il benessere globale e ponga in discussione la fiducia dei contribuenti nell'integrità dei sistemi fiscali. In tale prospettiva, viene riconosciuta la distinzione fra regimi fiscali preferenziali accettabili e dannosi, e vengono analizzate in dettaglio le caratteristiche dei sistemi fiscali dei paesi di residenza dei contribuenti e della fonte dei redditi, che possono determinare l'impatto negativo dei regimi fiscali preferenziali.

Il Rapporto riconosce i limiti delle misure adottate su base unilaterale o bilaterale, a causa della multilateralità insita nel problema in argomento, ed identifica i mezzi attraverso i quali i governi possono stabilire al meglio un quadro generale comune nell'ambito del quale i paesi possano operare individualmente o collettivamente per porre un freno alle pratiche fiscali dannose di alcune giurisdizioni.

Il Rapporto suggerisce una politica fiscale internazionale che consiste nello scoraggiare l'incremento dei paradisi fiscali e di incoraggiare quei paesi che rientrano in

⁶ Cfr. OCSE, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: the 2001 Progress Report*, Parigi, 2001.

⁷ Il Rapporto è stato approvato dal Consiglio dell'OCSE, con l'astensione della Svizzera e del Lussemburgo, il 9 aprile 1998 e presentato ai Ministri nella riunione del 27 e 28 aprile 1998.

⁸ Come è stato a suo tempo evidenziato (cfr. AA.VV., *Integrazione economica, cit.*, XXIV, nota 6) il termine “paradisi fiscali” è una amenità tutta italiana. Essa è il frutto di un errore di traduzione dell'espressione inglese “*tax haven*”, che significa “rifugio fiscale”, e che è stata confusa con la parola “*heaven*”, che appunto significa “paradiso”. Cfr., ad esempio, R.B. MILLER, *Tax Haven Investing*, Chicago, 1988.

detta definizione a rivedere il loro sistema fiscale per eliminarne le caratteristiche distorsive.

L'analisi dell'OCSE ha ad oggetto sia i paesi membri, sia i paesi che non ne fanno parte, e i loro territori dipendenti.

L'analisi viene focalizzata sulle attività mobili geograficamente, come quelle finanziarie e di servizi, fra cui la licenza di beni immateriali, riservando ad analisi successive lo studio della concorrenza fiscale dannosa per le attività d'impresa che implicino l'investimento in impianti, fabbricati e macchinari⁹; il problema della concorrenza fiscale viene esaminato ai soli fini delle imposte sul reddito.

Lo studio mette in primo luogo in evidenza come la concorrenza fiscale sia un fenomeno globale¹⁰, nell'ambito del quale i paesi stanno continuamente rivedendo i loro sistemi fiscali e la spesa pubblica per migliorare il “clima fiscale” per gli investimenti¹¹.

⁹ Il Comitato dell'OCSE riconosce che vi sono molti fattori, di ordine economico, sociale e istituzionale, che influenzano la posizione competitiva di un paese e le scelte allocative degli operatori. Tali fattori, tuttavia, non formano oggetto del Rapporto.

¹⁰ L'OCSE rileva come lo studio debba essere collocato nel contesto del ruolo di questa organizzazione in un mondo dove le forze della globalizzazione stanno accelerando: la progressiva liberalizzazione del commercio internazionale e degli investimenti è stata la più rilevante forza trainante la crescita economica e il miglioramento del tenore di vita. Occorre salvaguardare e promuovere una sistema di commercio aperto e multilaterale ed incoraggiare quegli aggiustamenti che tengano conto della mutata natura del commercio internazionale, inclusa l'interrelazione tra commercio, investimenti e fiscalità. In questa prospettiva, sebbene il Rapporto non copra tutti gli aspetti della concorrenza fiscale, le proposte formulate contribuiranno a promuovere ulteriormente tali obiettivi, riducendo gli effetti distorsivi della fiscalità nell'allocazione delle risorse, così promuovendo una competizione leale fra attività economiche reali. Se i Governi si troveranno d'accordo sul fatto che le decisioni allocative devono essere guidate da considerazioni economiche, e non primariamente da fattori fiscali, ciò aiuterà certamente la continuità dell'espansione economica mondiale.

¹¹ Storicamente, le politiche fiscali sono state sviluppate primariamente per rispondere ad esigenze interne di tipo economico e sociale. Le modalità e il livello dell'imposizione tributaria sono stati stabiliti sulla base del livello desiderato di servizi pubblici e di trasferimenti, tenuto altresì conto delle finalità allocative, di stabilizzazione e di redistribuzione che si ritenevano appropriate per un paese. Mentre i sistemi fiscali nazionali delle economie essenzialmente chiuse avevano altresì una dimensione internazionale, in quanto essi erano potenzialmente influenzati dall'ammontare delle imposte applicate sui redditi di fonte estera di pertinenza dei propri residenti, e tipicamente includevano nella base imponibile i redditi di fonte interna dei non residenti, l'interazione tra sistemi fiscali domestici era poco significativa, data la limitata mobilità dei capitali.

La decisione di avere un'elevata pressione fiscale e un alto livello di spesa pubblica, piuttosto che moderate imposte e altrettanto moderate uscite pubbliche, erano materie che venivano decise primariamente sulla base delle esigenze nazionali ed avevano principalmente effetti su base domestica. Ancorché vi fossero alcune ricadute sul piano internazionale verso le altre economie, gli effetti delle stesse erano tutto sommato limitati.

L'accelerazione del processo di globalizzazione dei commerci e degli investimenti ha fondamentale cambiato le relazioni tra sistemi fiscali nazionali. La rimozione delle barriere al commercio internazionale e agli investimenti e il risultato dell'integrazione economica di diverse aree mondiali hanno aumentato in modo impressionante l'impatto delle politiche fiscali domestiche sulle economie dei paesi esteri. La globalizzazione è stata una delle forze che ha determinato le riforme fiscali, che si sono orientate verso politiche di ampliamento della base imponibile e riduzione delle aliquote, minimizzando così le distorsioni fiscali.

La globalizzazione e l'aumentata mobilità dei capitali hanno altresì promosso lo sviluppo dei mercati finanziari e dei capitali e hanno indotto i paesi a ridurre le barriere fiscali alla mobilità dei fattori e a modernizzare i loro sistemi, affinché questi riflettessero tali sviluppi.

Il processo di globalizzazione ha portato ad un aumento della concorrenza fra imprese nel mercato globale: le imprese multinazionali stanno sempre più sviluppando strategie globali, e i loro rapporti con i singoli paesi diventano sempre più tenui. In aggiunta, le innovazioni tecnologiche hanno modificato i modelli di gestione delle multinazionali, rendendo la localizzazione fisica del management e di altre attività di servizio sempre meno importante.

Per altro verso, gli Stati devono affrontare spese pubbliche per finanziare le aree di intervento loro proprie, quali la difesa, la sanità, l’istruzione, la previdenza e altri servizi sociali, mentre alcuni contribuenti, residenti in detti Stati, si comportano come “*free riders*”, beneficiando della spesa pubblica nel loro paese di residenza ed evitando di contribuire al suo finanziamento¹².

Il Comitato riconosce che non vi sono ragioni particolari per cui diversi paesi debbano avere la stessa struttura e lo stesso livello d’imposizione: sebbene differenze nel livello della pressione fiscale e nella struttura dei sistemi tributari può avere implicazioni per altri paesi, i governi nazionali sono liberi di disegnare il loro sistema fiscale in coerenza con la loro struttura di spesa pubblica e le loro politiche economiche¹³, purché nel rispetto degli standard internazionalmente accettati¹⁴. E’ evidente che ciò può generare effetti di concorrenza fiscale, ma ciò rimane un problema essenzialmente di politica interna degli Stati.

La concorrenza fiscale dannosa si verifica invece quando uno Stato emana norme fiscali speciali il cui effetto principale sia quello di erodere la base imponibile di altri Stati, e tale effetto non abbia natura incidentale ma sia deliberatamente studiato. La specialità del regime, accompagnata dalla previsione di aliquote d’imposta sensibilmente inferiori alla media dei paesi ovvero inadeguate alla struttura dell’economia del paese considerato, costituisce indice di concorrenza fiscale dannosa¹⁵.

¹² La globalizzazione, infatti, ha avuto effetti negativi nel consentire a persone fisiche e società di ridurre il loro carico fiscale, eludendo le imposte, utilizzando quei paesi che hanno improntato la loro politica economica allo sviluppo di strategie fiscali finalizzate primariamente ad attrarre capitali e altri fattori mobili. Queste politiche inducono potenziali distorsioni nei modelli di commercio e di investimento e riducono la ricchezza globale.

¹³ La concorrenza fiscale e l’interazione fra sistemi fiscali, cui tale libertà dà luogo, possono avere effetti considerati da taluni paesi, ma non necessariamente da altri, come negativi o dannosi. Per esempio, un paese può vedere gli incentivi agli investimenti decisi in un altro paese come una politica fiscale finalizzata allo stimolo di nuovi investimenti, mentre gli stessi possono essere visti da un altro paese come strumenti di concorrenza fiscale dannosa, finalizzati a distogliere i flussi d’investimento da un paese ad un altro; sempre esemplificando, paesi con posizioni di svantaggio strutturale, quali una posizione geografica svantaggiata, la scarsità di risorse naturali, e così via, frequentemente utilizzano gli incentivi fiscali per compensare tali svantaggi, inclusi i costi addizionali per localizzare investimenti nella loro area. Ciò accade, altresì, all’interno di regioni comprese in Stati nazionali che, allorché l’ordinamento lo consenta, cercano di utilizzare gli sgravi fiscali per attirare risorse.

Insomma, sono molti i fattori che determinano la posizione competitiva di un paese e sebbene la comunità internazionale possa lamentare gli effetti negativi di tali politiche, esse sono, di per sé, assolutamente ineccepibili.

In altri casi ancora, la non convergenza dei sistemi fiscali può determinare flussi di risorse per ragioni eminentemente tributarie, ma ciò ancora non costituisce concorrenza fiscale dannosa.

¹⁴ E fra gli scopi del Rapporto vi è anche quello di contribuire a codificare detti standard.

¹⁵ I paradisi fiscali, o i regimi fiscali preferenziali dannosi – che saranno definiti nel paragrafo successivo – mediante le loro politiche determinano distorsioni ai flussi finanziari e, indirettamente, ai flussi reali di capitali, mettono a repentaglio l’integrità e l’equità dei sistemi fiscali degli altri paesi, scoraggiano l’adempimento da parte degli altri contribuenti, stravolgono il mix desiderato di imposizione e spesa pubblica, determinano spostamenti del carico fiscale dai fattori più mobili a quelli meno mobili, come il lavoro, la proprietà e i consumi, causano un aumento di costi per le amministrazioni finanziarie e i contribuenti.

Il Comitato riconosce altresì che alcuni investitori possono preferire di investire in un paese con una limitata pressione fiscale anche in presenza di modesti servizi pubblici, mentre altri preferiranno godere di maggiori servizi, anche al prezzo di dover sopportare un maggior carico tributario. Queste decisioni allocative “genuine” non sono certo censurabili, e devono essere tenute distinte da quelle, patologiche, evidenziate nel Rapporto.

2.2 *I problemi per l’identificazione dei “paradisi fiscali” e dei regimi fiscali preferenziali dannosi*

In prima approssimazione, occorre distinguere tre situazioni in cui le imposte applicate in un paese sul reddito derivante da fattori produttivi mobili, quali i redditi finanziari o per la prestazione di servizi, sono inferiori a quelle applicate sullo stesso reddito in un altro paese:

- i)** il paese della fonte è un “paradiso fiscale” e, come tale, non applica imposte su tale reddito o le applica soltanto nominalmente;
- ii)** il paese della fonte dispone di rilevanti entrate tributarie derivanti dalle imposte sul reddito delle persone fisiche o delle società, ma il suo sistema fiscale contiene norme agevolative che permettono l’esonero o una moderata imposizione del reddito *de quo*;
- iii)** il paese della fonte dispone di rilevanti entrate tributarie, come nel caso precedente, ma le aliquote effettive di tassazione, generalmente applicabili nel paese, sono inferiori a quelle dell’altro paese considerato.

Tutte le situazioni sopra indicate possono avere effetti indesiderati nella prospettiva dell’altro paese. Tuttavia, la globalizzazione ha un effetto positivo sullo sviluppo dei sistemi fiscali, portando spesso a riforme che prevedono l’ampliamento della base imponibile e la riduzione delle aliquote d’imposta, minimizzando così le distorsioni fiscali indotte dalla stessa. Di conseguenza, la terza ipotesi considerata – *id est* di un sistema fiscale a minor pressione tributaria – non costituisce certo concorrenza fiscale dannosa nel senso del Rapporto, non essendo nelle intenzioni dell’OCSE affermare che vi sia un livello minimo di imposizione sotto al quale il sistema fiscale di un paese possa essere considerato come improntato alla concorrenza fiscale dannosa.

Le prime due ipotesi, invece, necessitano di esame separato. Ancorché il concetto di “paradiso fiscale” non abbia un significato tecnico precisamente identificabile, è generalmente riconosciuto che debba essere fatta una distinzione tra paesi che sono in grado di finanziare la propria spesa pubblica in assenza di un’imposta sul reddito o, qualora vi sia, in presenza di aliquote puramente nominali, e che promuovono la loro immagine internazionalmente come localizzazioni per i non residenti per evitare le imposte nel loro paese di residenza, da una parte; e paesi che

dispongono di entrate tributarie considerevoli per imposte sul reddito ma il cui sistema fiscale contiene norme agevolative che costituiscono concorrenza fiscale dannosa.

Nel primo caso, il paese non ha interesse nel cercare di frenare “la corsa verso il basso” dell’imposta sul reddito e contribuisce attivamente all’erosione del gettito dell’imposta sul reddito di altri paesi. Per tale ragione, questi paesi difficilmente sono disposti a cooperare nella lotta alla concorrenza fiscale dannosa. Nel secondo caso, al contrario, il paese è esso stesso esposto al rischio di una concorrenza fiscale dannosa da parte di altri paesi, che potrebbero mettere a repentaglio le proprie entrate tributarie, ed è quindi più probabile che consenta a partecipare ad azioni concertate di politica fiscale.

A causa di tali differenze, il Rapporto distingue tra giurisdizioni fiscali della prima categoria, definite come “*tax havens*” (o “paradisi fiscali”), e giurisdizioni della seconda categoria, che sono considerate come paesi che hanno *potenzialmente* “regimi fiscali preferenziali dannosi”.

Tale distinzione assume particolare importanza a fini di politica fiscale internazionale, poiché alcune Raccomandazioni contenute nel Rapporto si applicano solo ai paradisi fiscali, mentre le Linee - guida si applicano solo ai regimi fiscali preferenziali dannosi.

Sono molti i fattori che contribuiscono alla classificazione delle pratiche fiscali come dannose, in astratto o in concreto, e qualsiasi valutazione deve basarsi su un’analisi complessiva di tutti i fattori rilevanti.

L’assenza o la presenza di aliquote puramente nominali dell’imposta sul reddito, combinata con il fatto che un paese promuova sé stesso o sia comunque considerato come una localizzazione che può essere usata dai non residenti per evitare l’imposta sul reddito nel loro paese di residenza, può essere sufficiente a classificare il paese come un paradiso fiscale. Similmente, l’assenza o la presenza di aliquote puramente nominali dell’imposta sul reddito, combinata con serie limitazioni alla possibilità, da parte di altri paesi, di ottenere informazioni da tale paese per ragioni fiscali, tipicamente identifica un paradiso fiscale.

Con riguardo ai regimi fiscali preferenziali, i fattori chiavi per la loro identificazione, piuttosto che l’esenzione o la minima imposizione una data categoria reddituale, comprendono:

- i)** la limitazione del suo ambito applicativo ai non residenti (c.d. discriminazione fiscale a rovescio);
- ii)** il suo isolamento dall’economia locale;
- iii)** la sua non trasparenza;
- iv)** la mancanza di uno scambio di informazioni concernenti i contribuenti che hanno accesso al regime *de quo*.

2.3 I “paradisi fiscali” e i fattori chiave per la loro identificazione

Molti territori sovrani e molti paesi usano la leva fiscale e altre misure di politica economica per attrarre capitali e investimenti nel settore finanziario e dei servizi. Questi paesi e territori offrono agli investitori esteri un ambiente di non tassazione o di imposizione puramente nominale, di solito in combinazione con regole giuridico - amministrative particolarmente blande (in generale sono previsti pochi adempimenti, un sistema societario con poche limitazioni, ecc.).

Le attività svolte non sono, in generale, oggetto di scambio di informazioni con altri paesi, in genere a causa del segreto bancario particolarmente rigoroso.

Tali giurisdizioni sono generalmente designate come “paradisi fiscali”, e si appoggiano al sistema finanziario internazionale, facilitando i flussi di capitale e, approfittando delle forze della globalizzazione e della crescente liberalizzazione nei movimenti finanziari, finiscono per sottrarre risorse agli altri paesi, così danneggiandoli sul fronte delle entrate tributarie derivanti dall'imposizione dei redditi di capitale. A causa della loro capacità di minimizzare l'imposizione fiscale e di consentire l'anonimato, i paradisi fiscali attraggono sia le società, sia le persone fisiche. In generale, essi vengono utilizzati con tre principali finalità:

- i)** come “*money boxes*” (scatole per il denaro), ossia come localizzazione per detenere capitali utilizzati per investimenti “passivi” (*id est* tipicamente finanziari, che generalmente producono interessi, royalties e dividendi);
- ii)** come localizzazione per imputare contabilmente profitti realizzati altrove (c.d. *paper profits*);
- iii)** per occultare alle autorità fiscali del paese di residenza, in tutto o in parte, i capitali a disposizione dei contribuenti.

Tali caratteristiche sono suscettibili di danneggiare il sistema fiscale degli altri paesi, segnatamente con riferimento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e all'imposta sul reddito delle società, e agevolare l'elusione e l'evasione fiscale internazionale da parte dei contribuenti.

Il Rapporto definisce quindi i “*tax havens*”, come giurisdizioni in cui:

- i)** vi è una tassazione nulla o puramente nominale, ma non effettiva;
- ii)** non vi è uno scambio effettivo di informazioni con altri paesi¹⁶;
- iii)** vi è mancanza di trasparenza nelle disposizioni legislative ed amministrative;
- iv)** non è richiesto, quale requisito per la concessione dei benefici fiscali, che l'attività svolta nel paese abbia carattere sostanziale¹⁷.

¹⁶ Spesso l'assenza di scambio di informazioni consente non soltanto l'elusione fiscale internazionale, ma anche attività illecite, come l'evasione e la frode fiscale e il riciclaggio di denaro.

¹⁷ Si tratta delle c.d. società di rifatturazione e, in generale, di strutture puramente “cartecee”, ove i profitti sono meramente contabilizzate in capo alla struttura localizzata nel paradiso fiscale, senza che vi corrisponda una effettiva attività svolta sul territorio.

2.4 I “regimi fiscali preferenziali dannosi” e gli elementi per la loro identificazione

Molti paesi, membri e non dell’OCSE, hanno istituito o stanno istituendo regimi fiscali di favore per attrarre fattori particolarmente mobili, come i capitali finanziari e altre attività di servizi. Anche questi regimi offrono una localizzazione favorevole per la detenzione di investimenti passivi o per la contabilizzazione di profitti “sulla carta”. In molti casi, il regime può essere specificamente disegnato per funzionare come “canale” (*conduit*) per i flussi transnazionali di capitale.

La fonte di tali regimi può essere contenuta nella legislazione fiscale, o può derivare da prassi amministrative, o ancora può consistere in normative speciali che coprono sia aspetti giuridici, sia aspetti fiscali, e che non fanno parte, almeno formalmente, del sistema fiscale in senso stretto.

Non tutti i regimi fiscali preferenziali sono dannosi; a tale proposito, il Rapporto menziona un particolare test per giungere a tale qualificazione: allorché vi sia una combinazione di un regime fiscale di esenzione o particolarmente agevolato con uno o più degli altri fattori chiave e, qualora applicabili, di altri (che potremmo definire “elementi complementari”), il regime può qualificarsi come “potenzialmente” dannoso. A questo punto, sarà necessario vagliare il regime alla luce delle “considerazioni economiche” indicate nel Rapporto.

I “fattori chiave” per l’identificazione dei “regimi fiscali preferenziali dannosi” sono:

- i)** l’assenza di tassazione o la modesta imposizione effettiva del reddito¹⁸;
- ii)** l’isolamento del regime preferenziale dal mercato nazionale del paese, attraverso la previsione (esplicita o implicita) della sua applicabilità ai soli soggetti non residenti o il divieto per i soggetti che ne beneficiano di operare con soggetti ivi residenti (c.d. *ring-fencing*)¹⁹;

¹⁸ Questo elemento costituisce il punto di partenza per l’esame del regime di favore ai fini della verifica della sua dannosità. Un’aliquota effettiva di tassazione pari a zero, o molto contenuta, può verificarsi sia a causa di un’aliquota nominale particolarmente bassa, sia per l’effetto delle regole di determinazione della base imponibile.

¹⁹ Allorché il regime sia in tutto o in parte isolato dall’economia nazionale, vi sono buone ragioni di preoccupazione da parte della comunità internazionale. L’isolamento del regime deriva dalla necessità di proteggere lo stesso paese che lo ha posto in essere dai suoi effetti dannosi sul gettito domestico: l’isolamento fa sì che l’erosione di base imponibile concerna soltanto paesi esteri. Parallelamente, i contribuenti che beneficiano del regime potranno utilizzare le infrastrutture del paese ospitante, senza concorrere al finanziamento delle spese pubbliche ad esse correlate. Tali regimi isolati possono avere diverse forme:

- a) regimi che limitano i benefici ai non residenti: si tratta di regimi che, implicitamente o esplicitamente, escludono i contribuenti residenti dalla possibilità di usufruire dei benefici fiscali, il che implica che gli effetti negativi degli stessi ricadono interamente sui paesi esteri, con chiare caratteristiche di dannosità;
- b) agli investitori che accedono al regime preferenziale viene, implicitamente o esplicitamente, vietato di accedere al mercato domestico del paese: tale misura ha per scopo quello di evitare che il regime di favore determini effetti negativi per l’erario del paese ospitante; il divieto di accedere al mercato domestico può risultare sia da specifiche norme, sia da disposizioni che, pur consentendo l’accesso, di fatto lo rendono non conveniente, per effetto di decadenze o non applicazioni del regime di favore allorché vi siano contatti con il mercato nazionale;
- c) in altri casi ancora, possono essere vietate transazioni nella moneta nazionale, assicurando così che il sistema monetario domestico non sia influenzato da tale regime di favore.

- iii)** la mancanza di trasparenza²⁰;
- iv)** la mancanza di un effettivo scambio di informazioni con altri paesi²¹.

Gli elementi complementari sono così individuati nel Rapporto:

- v)** una artificiale definizione della base imponibile²²;

20 Tale caratteristica rende difficile allo Stato di residenza dell'investitore di adottare misure difensive. Al fine di essere considerata “trasparente”, l'amministrazione del regime fiscale dovrebbe soddisfare le seguenti condizioni:

- a) dovrebbero essere chiaramente stabilite le condizioni di accesso al regime in modo tale che queste possano essere fatte valere di fronte alle autorità;
- b) i dettagli del regime di favore, incluso l'elenco dei contribuenti che ne hanno beneficiato, deve essere reso disponibile alle autorità fiscali dei paesi terzi.

I regimi che non rispondono a questi criteri verosimilmente aumentano la concorrenza fiscale dannosa, dato che l'assenza di trasparenza offre al beneficiario ampi spazi per negoziare con le autorità fiscali e può determinare discriminazioni tra contribuenti aventi le medesime caratteristiche.

L'assenza di trasparenza può verificarsi a causa:

- a) di *ruling* amministrativi favorevoli, che consentono a particolari settori economici di operare in un ambiente fiscale più conveniente rispetto ad altri; allorché tuttavia i *ruling* siano in linea con la legislazione, assicurino parità di trattamento, sia basino su criteri resi pubblici e siano accessibili a tutti i contribuenti, senza discriminazioni, tale assenza di trasparenza non si verifica;
- b) di speciali pratiche amministrative che si pongono in contrasto con le procedure previste dalla legislazione nazionale, il che può incoraggiare la corruzione e i trattamenti discriminatori, specialmente se dette pratiche non sono rese pubbliche. Talune pratiche, ad esempio, in paesi dove la base imponibile e l'aliquota non possono formare oggetto di negoziazione con l'autorità fiscale, possono consentire, ancorché *contra legem*, una significativa riduzione del carico fiscale;
- c) di voluto lassismo nell'applicazione delle leggi fiscali: ad esempio, si consente, implicitamente o esplicitamente, ma segretamente, un certo grado di evasione da parte del contribuente, che la porrà in essere con la consapevolezza di operare in base ad un accordo preventivo con l'amministrazione finanziaria o nella certezza dell'impunità fiscale.

21 La capacità o la volontà di un paese nel fornire informazioni ad altri paesi è un fattore chiave per decidere se il regime ha potenzialità di causare effetti dannosi. Talvolta lo scambio di informazioni è impedito dal segreto bancario, talaltra, pur in mancanza di norme specifiche, viene di fatto negato per effetto di pratiche o procedure amministrative: ad esempio, un certo paese può stabilire, quale principio di politica amministrativa, che certe operazioni o relazioni tra una impresa e il suo cliente sono un segreto d'impresa che non possono essere svelate a norma dell'art. 26, § 2 (c), del Modello OCSE di convenzione contro la doppia imposizione; in altri casi, il paese in questione si rifiuterà di fornire l'informazione, o semplicemente non darà seguito alla richiesta dell'altro paese.

Altri elementi che evidenziano un'assenza di scambio d'informazioni attengono ad alcune caratteristiche del sistema giuridico, come la mancanza di un obbligo di revisione delle società, l'assenza di un registro pubblico degli azionisti, l'uso di azioni e di altri strumenti finanziari al portatore.

22 La legislazione fiscale di molti paesi contiene diverse norme che limitano la base imponibile. Molte rispondono ad esigenze del tutto legittime, come la neutralizzazione degli effetti dell'inflazione, o l'eliminazione della doppia imposizione su certi tipi di reddito. Talvolta, invece, tali disposizioni risultano eccedenti le finalità per cui sono state introdotte, creando così vere e proprie situazioni di esenzione: rientrano in queste ipotesi, ad esempio, le norme che consentono il privilegio di affiliazione ai dividendi o l'esenzione alle plusvalenze indipendentemente dal fatto che la società partecipata abbia scontato l'imposta sul reddito, piuttosto che crediti d'imposta non commisurati all'imposta effettivamente assolta, ovvero le norme che consentono la deduzione di spese su base presuntiva, indipendentemente dal loro effettivo sostenimento, le norme che ammettono la deduzione di spese correlate a ricavi esenti, le norme che consentono generosi accantonamenti a riserve deducibili fiscalmente o in altro modo riducono artificiosamente la base imponibile per particolari operazioni.

Analoghi problemi si presentano allorché la determinazione della base imponibile non è effettuata in modo trasparente, il che rende difficile determinare se diversi contribuenti che investono in un dato paese, e si trovano nella medesima situazione, scontano la stessa imposizione effettiva sui redditi prodotti. Quando le aliquote effettive variano in siffatto modo tra contribuenti, il sistema fiscale non è più neutrale, e ulteriormente esso riduce la sua esposizione a misure difensive quali le legislazioni CFC.

- vi)** la mancata adesione ai principi internazionali in materia di prezzi di trasferimento²³;
- vii)** l'esenzione dei redditi di fonte estera nel paese di residenza²⁴;
- viii)** le aliquote fiscali o basi imponibili che possono formare oggetto di negoziazione con l'autorità fiscale²⁵;
- ix)** l'esistenza di disposizioni sul segreto (bancario, azionario, ecc.);
- x)** l'accesso ad un ampio spettro di trattati contro la doppia imposizione²⁶;
- xi)** la promozione del regime fiscale preferenziale come strumento di riduzione delle imposte su base internazionale²⁷;
- xii)** l'incoraggiamento, da parte del regime fiscale, di operazioni poste in essere esclusivamente per ragioni fiscali²⁸.

Nell'esame di un particolare regime fiscale di favore, è poi assai importante porsi un certo numero di domande in ordine ai suoi effetti sul piano economico: la risposta può quindi fornire validi elementi per la sua qualificazione o meno come “dannoso”²⁹. Ecco quelle suggerite dal Rapporto:

- i)** il regime determina lo spostamento di attività economiche da un paese al paese che lo ha istituito, o genera in modo significativo nuove attività³⁰?

²³ Come è noto, nel 1995 l'OCSE ha pubblicato le Linee – guida in tema di *transfer price*, al fine di fornire un approccio comune alla determinazione dei prezzi di trasferimento, nella consapevolezza che l'allocazione dei profitti tra società nelle operazioni intragruppo può modificare la posizione competitiva di un'impresa. Allorché un'autorità fiscale applichi le norme *de quibus* in modo non coerente con le linee guida dell'OCSE, possono crearsi situazioni di vantaggio competitivo in ordine al fattore fiscale, segnatamente allorché tale applicazione sia sancita in accordi preventivi privi della caratteristica della trasparenza.

²⁴ Un sistema basato sull'imposizione su base territoriale, anziché mondiale, può attrarre contribuenti al solo scopo di ottenere benefici fiscali, derivanti sia dalle norme di esenzione dei redditi di fonte estera, sia da disposizioni contenute in convenzioni contro le doppie imposizioni.

²⁵ Allorché la negoziazione dell'aliquota o della base imponibile sia ammessa, ovvero l'aliquota sia determinata in funzione del paese di residenza dell'investitore, si possono verificare situazioni in cui l'imposta negoziata viene integralmente assorbita dal credito d'imposta per tributi esteri concessi dal paese di residenza ovvero in cui viene evitata l'applicazione delle norme CFC, quando queste dipendano dall'aliquota d'imposta del paese di localizzazione della società controllata. La situazione si aggrava quando il regime di negoziazione non sia trasparente.

²⁶ Come è noto l'OCSE ha incoraggiato la negoziazione di trattati, volti ad evitare la doppia imposizione internazionale e a consentire la cooperazione tra amministrazioni fiscali. Tuttavia, la coesistenza di un regime preferenziale con un ampio spettro di trattati può amplificarne gli effetti, soprattutto allorché manchino nei trattati apposite disposizioni volte a limitare abusi.

²⁷ In molti casi i regimi fiscali preferenziali formano oggetto di ampie promozioni su scala internazionale; sebbene la pubblicità non sia certamente un indice per valutare la dannosità del regime, l'esistenza di materiale promozionale che sottolinea le caratteristiche del regime di favore come strumento per la riduzione delle imposte su base internazionale, attraverso tecniche di elusione o persino di evasione, ne svela la costruzione per evidenti e spesso esclusive finalità fiscali.

²⁸ Molti regimi di favore sono disegnati in modo da consentire ai contribuenti di ottenere benefici dagli stessi ponendo in essere operazioni prive di ragioni economiche diverse dal vantaggio fiscale.

²⁹ Spesso, tuttavia, può essere assai difficile ottenere le informazioni necessarie per rispondere alle domande, anche perché molti regimi difettano di trasparenza e le giurisdizioni interessate sono restie a fornire dati economici sugli effetti degli stessi.

³⁰ Va evidenziato che il Comitato dell'OCSE, al di là della formulazione della domanda che sembrerebbe “condannare” i regimi fiscali che determinano “migrazioni” di attività economiche preesistenti, riconosce che una società può trasferirsi da un ambiente economico o politico non favorevole alle attività di investimento verso uno più favorevole, indipendentemente dall'incentivo fiscale offerto da quest'ultimo, e che le norme fiscali interne di certi paesi talora scoraggiano l'attività d'investimento o determinano una migrazione degli stessi, indipendentemente dalle politiche fiscali adottate in altri paesi.

- ii)** la presenza e il livello di attività nel paese ospitante è commisurato all’entità dell’investimento e del reddito³¹?
- iii)** il regime fiscale preferenziale è la principale motivazione per la localizzazione di un’attività³²?

2.5 *Le Raccomandazioni del Rapporto*

Dopo aver identificato le caratteristiche della concorrenza fiscale dannosa posta in essere dai paradisi fiscali e dai regimi fiscali preferenziali dannosi, l’OCSE suggerisce una serie di misure per neutralizzare tale fenomeno.

Anche se diversi Stati reagiscono in vario modo alla concorrenza fiscale dannosa attraverso norme interne o norme contenute nei trattati contro la doppia imposizione, tale modo di operare individualmente da parte degli Stati appare inadeguato, per le seguenti ragioni:

- i)** la globalità del fenomeno;
- ii)** i limiti di diritto internazionale tributario alla potestà impositiva degli Stati;
- iii)** gli effetti di svantaggio competitivo che potrebbero derivare nei confronti dei propri contribuenti allorché venissero poste in essere misure particolarmente restrittive;
- iv)** l’azione di contrasto presuppone l’impiego di notevoli risorse che non tutti gli Stati possono mobilitare;
- v)** le misure non coordinate possono aumentare i costi da adempimenti dei contribuenti;
- vi)** i fattori che sono attratti dalla concorrenza fiscale dannosa sono altamente mobili, e in assenza di un approccio coordinato e basato sulla cooperazione internazionale, la pressione scoordinata di singoli paesi appare insufficiente a persuadere quelli che pongono in essere pratiche fiscali dannose a rinunciare ai vantaggi che derivano loro dalle stesse

Il Rapporto formula quindi 19 raccomandazioni ai paesi membri, da adottarsi in risposta alle pratiche di concorrenza fiscale dannosa, che possono essere suddivise in tre gruppi.

Un primo gruppo di raccomandazioni concerne la legislazione nazionale degli stessi³³, e riguarda:

³¹ Allorché la proporzione manchi, ossia la presenza nel paese sia del tutto trascurabile rispetto all’entità degli investimenti e dei redditi, ciò può essere sintomo di pratiche fiscali dannose. Tuttavia, anche in presenza di detta caratteristica di proporzionalità, la comunità internazionale può essere preoccupata dagli effetti negativi del regime creato.

³² Allorché la risposta sia affermativa, ciò può essere indice di potenziale dannosità del regime. Va tuttavia sottolineato che spesso non è facile individuare le motivazioni delle scelte allocative degli investitori e che i fattori non fiscali, come le infrastrutture, il quadro giuridico, il costo del lavoro, ecc., possono ben influenzare siffatte decisioni. Vi è ancora da rimarcare che certi regimi fiscali di favore sono il risultato di politiche economiche finalizzate a compensare altri svantaggi presenti nel loro territorio, di tipo non fiscale.

³³ Le Raccomandazioni prendono le mosse da norme già esistenti nella legislazione fiscale di alcuni paesi, per suggerirne l’introduzione a chi non le abbia o il loro miglioramento, al fine di accrescere l’efficacia delle misure unilaterali contro la concorrenza fiscale dannosa.

- 1) le norme sulle “*Controlled Foreign Corporation*”: i paesi che non hanno tali norme dovranno considerarne l’adozione, mentre quelli che già dispongono di una legislazione in materia dovranno far sì che essa si applichi in modo coerente con la strategia di limitare la concorrenza fiscale dannosa;
- 2) l’introduzione o il miglioramento di norme analoghe con riguardo ai fondi d’investimento esteri in situazioni di concorrenza fiscale dannosa;
- 3) l’introduzione di norme limitative del privilegio di affiliazione e degli altri metodi di esenzione per i redditi di fonte estera, come strumenti per evitare la doppia imposizione, ai soli casi in cui il reddito estero non abbia beneficiato di regimi fiscali preferenziali dannosi³⁴;
- 4) il miglioramento delle procedure di scambio d’informazioni fra giurisdizioni fiscali;
- 5) la trasparenza dei *tax ruling*, nel senso di prevedere la pubblicità della loro emissione, negazione o revoca;
- 6) l’adesione ai principi dell’OCSE in materia di prezzi di trasferimento;
- 7) l’introduzione di norme volte a consentire indagini bancarie per ragioni fiscali.

Un secondo gruppo di raccomandazioni concerne le convenzioni contro la doppia imposizione³⁵, e riguarda:

- 8) l’introduzione di programmi volti ad intensificare lo scambio d’informazioni fra paesi, in particolare quelle afferenti operazioni in paradisi fiscali o nell’ambito di regimi fiscali preferenziali dannosi³⁶;

³⁴ In molti paesi, i cui ordinamenti fiscali prevedono norme di esenzione dei redditi di fonte estera, sono già presenti norme che limitano le esenzioni alle sole attività d’impresa (*active business income*), tassando comunque i redditi c.d. “passivi”.

L’OCSE suggerisce un approccio comune minimo, che si basa sui seguenti elementi:

- a) il paese nel quale il reddito è prodotto: qualora il paese sia incluso in una lista di paradisi fiscali o di regimi fiscali preferenziali dannosi, l’esenzione non deve essere accordata;
- b) il tipo di reddito: i redditi di fonte estera che abbiano beneficiato di regimi fiscali preferenziali dannosi non devono essere esentati;
- c) l’aliquota effettiva di tassazione a cui il reddito è stato sottoposto: in molti paesi vi sono già limitazioni al privilegio di affiliazione basate sull’aliquota effettiva d’imposizione nel paese estero; essi devono tuttavia essere meglio coordinati con gli altri aspetti della concorrenza fiscale dannosa, come descritti nel Rapporto.

³⁵ Tali Raccomandazioni cercano di evitare che i benefici previsti dalle convenzioni contro la doppia imposizione non divengano, sia pure non intenzionalmente, strumenti per realizzare azioni di concorrenza fiscale dannosa o per rendere inefficaci norme interne di altri paesi finalizzate a combatterla, e cercano di realizzare una migliore efficacia nello scambio di informazioni.

³⁶ L’OCSE sottolinea come questo risultato possa essere ottenuto non solo attraverso le convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni ma anche mediante la Convenzione multilaterale per la mutua assistenza in materia fiscale, sviluppata dall’OCSE stesso e dal Consiglio d’Europa, che alla data di redazione del Rapporto era stata firmata dal Belgio e firmata e ratificata dalla Danimarca, Finlandia, Islanda, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Svezia e Stati Uniti.

Come primo passo per facilitare lo scambio di informazioni, il Comitato dell’OCSE ha deciso di modificare l’art. 26 del Modello di convenzione fiscale per estenderne il campo di applicazione anche ai tributi non altrimenti previsti dalla Convenzione stessa.

- 9) l'introduzione nelle convenzioni di norme finalizzate a negare i benefici pattizi per quei soggetti e redditi che beneficiano di regimi fiscali dannosi, nonché la più rigorosa applicazione di quelle già esistenti, con previsione di integrare il Modello di Convenzione OCSE a tale scopo³⁷;
- 10) l'introduzione nel Commentario al suddetto Modello di chiarimenti sulla compatibilità delle norme anti-abuso nazionali con le convenzioni internazionali³⁸;
- 11) la preparazione a cura del Comitato di una lista di disposizioni introdotte da alcuni paesi nei trattati, finalizzate ad escludere dai benefici convenzionali certi soggetti o certi redditi che beneficiano di regimi fiscali dannosi, con lo scopo di fornire agli Stati membri un punto di riferimento per la negoziazione delle convenzioni fiscali e di utilizzarla come base di discussione nel Forum³⁹;
- 12) la denuncia delle convenzioni contro le doppie imposizioni con paradisi fiscali e il rifiuto di stipularne in futuro⁴⁰;
- 13) l'adozione di regimi concordati di accertamento e verifica, coordinati internazionalmente, nei confronti di contribuenti che beneficiano di regimi che

³⁷ Il Rapporto evidenzia come i paesi che hanno introdotto regimi fiscali preferenziali dannosi spesso vedono lo sviluppo della loro rete di convenzioni come strumento che agevola l'utilizzo di detti regimi da parte di residenti in paesi terzi. Al fine di limitare tali effetti negativi, diversi paesi hanno adottato vari approcci, quali:

- a) l'accertamento della residenza fiscale di società sussidiarie estere, in base alla regola del luogo dell'effettiva amministrazione, nel paese in cui ha sede la società madre, ai fini della legislazione nazionale e/o dell'applicazione del trattato;
- b) l'accertamento di modalità di amministrazione della sussidiaria estera da parte della società madre nazionale, unitamente ad altre circostanze di fatto, che hanno condotto a rilevare la presenza nel territorio della seconda di una stabile organizzazione della prima, ivi tassando parte dei redditi prodotti;
- c) la negazione dei benefici previsti dai trattati a società prive di reali funzioni economiche, sulla base dell'argomento che la società non può essere considerata l'effettivo beneficiario di certi redditi formalmente attribuiti alla stessa.

Il Comitato OCSE continuerà a monitorare tali approcci per raccomandare appropriati chiarimenti nell'interpretazione del Modello di Convenzione fiscale, unitamente a modifiche nello stesso Modello o nel Commentario volte a negare i benefici pattizi a soggetti o redditi che hanno beneficiato di regimi fiscali preferenziali dannosi.

³⁸ Le legislazioni nazionali contengono norme anti-abuso, sia espressamente previste nella normativa, sia di fonte giurisprudenziale. Ad esempio, le norme sulle CFC possono essere utilizzate per negare i benefici del differimento o dell'esenzione di redditi localizzati in paesi a concorrenza fiscale dannosa; i principi della simulazione, dell'*alter ego* o delle valide ragioni economiche possono essere invocati per disconoscere l'esistenza di un'entità ai fini fiscali, allorché questa sia stata costituita a meri fini di canalizzazione (*conduit*) di redditi.

Si pone un problema di compatibilità tra simili norme antielusive e le disposizioni dei trattati, ad esempio in punto di riconoscimento, a fini pattizi, di riqualificazioni operate sulla base delle norme interne di un paese, senza che ciò costituisca violazione del trattato. Già nel Commentario al Modello OCSE sono presenti affermazioni nel senso della compatibilità, in linea generale, di norme domestiche antielusive (CFC, *thin capitalization*, norme generali antielusive) con le disposizioni del trattato, ma senza risolvere in modo univoco tutti i problemi che derivano dal coordinamento tra i due gruppi di disposizioni. L'OCSE si muoverà nella direzione di chiarire meglio la compatibilità in siffatta materia.

³⁹ Lo scopo di questa Raccomandazione è di giungere ad un miglior coordinamento delle disposizioni di negazione dei benefici pattizi, stante la eterogeneità delle disposizioni e le differenze di approccio adottate nei riguardi del medesimo problema dai diversi paesi.

⁴⁰ A causa delle difficoltà, anche di ordine politico e diplomatico, e dei riflessi economici, anche nei confronti dei paesi terzi, nel terminare unilateralmente un trattato contro la doppia imposizione, l'OCSE suggerisce un approccio coordinato e congiunto dei paesi membri, che ne aumenta anche la credibilità verso i paradisi fiscali.

- costituiscono pratiche di concorrenza fiscale dannosa;
- 14)** l’incremento dell’assistenza fiscale internazionale nell’accertamento e nella riscossione.

Il terzo gruppo di raccomandazioni è finalizzato ad intensificare la cooperazione internazionale in materia fiscale⁴⁴, e concerne:

- 15)** l’adozione delle seguenti Linee – guida che prevedono:
- i)** l’astensione da parte degli Stati membri dall’adozione di nuove misure fiscali - o dall’ampliamento dell’oggetto o del rafforzamento di quelle esistenti - che possano configurarsi come pratiche di concorrenza fiscale dannosa (c.d. clausola di “*standstill*”);
 - ii)** la revisione delle misure fiscali esistenti ai fine dell’eventuale accertamento della loro dannosità; le misure individuate saranno riportate al Forum sulle Pratiche Fiscali Dannose e saranno incluse in una lista entro due anni dalla data di approvazione delle presenti Linee – guida da parte del Consiglio dell’OCSE;
 - iii)** lo smantellamento di quelle misure fiscali, identificate come dannose e incluse nella predetta lista, entro cinque anni dalla data di approvazione di cui al punto che precede, con previsione per i contribuenti che ne beneficiano alla data del 31 dicembre 2000 che i relativi vantaggi verranno soppressi, al più tardi, entro il 31 dicembre 2005; la lista delle misure fiscali dannose verrà rivista annualmente, e dalla stessa verranno rimosse quei regimi che abbiano perso il loro carattere di dannosità (c.d. clausola di “*rollback*”);
 - iv)** la facoltà per ciascun Stato membro, che ritenga che una misura esistente non inclusa nella lista di cui sopra, o una misura proposta o nuova, dello stesso o di un altro paese, costituisca una misura che potrebbe dare luogo a una pratica fiscale dannosa, di richiedere che la misura sia esaminata dagli altri Stati membri attraverso il Forum sulle Pratiche Fiscali Dannose, ai fini dell’applicazione del punto i) o per l’inclusione nella lista di cui al punto ii); il Forum può emettere un parere non vincolante al proposito;
 - v)** il coordinamento, attraverso il Forum, delle risposte nazionali e pattizie alle pratiche fiscali dannose adottate da altri paesi;
 - vi)** l’utilizzo del Forum per incoraggiare attivamente i paesi non membri per aderire essi stessi alle presenti Linee – guida;

nonché l’istituzione di un Forum per realizzare le Linee – guida e le altre Raccomandazioni del Rapporto;

⁴⁴ Queste Raccomandazioni, che includono le Linee – guida, formulano nuovi percorsi attraverso i quali i paesi saranno in grado di agire collettivamente contro la concorrenza fiscale dannosa.

L’OCSE rileva come le azioni su base individuale di singoli paesi, non coordinate, volte a combattere la concorrenza fiscale dannosa, possono produrre più danni che benefici al paese considerato, a causa del rischio di migrazione di contribuenti verso altri paesi che non adottano simili misure. E’ quindi ribadita la necessità di un approccio globale, coordinato dall’OCSE.

- 16) la formulazione di un elenco dei paradisi fiscali a cura del Forum⁴²;
- 17) la revisione dei rapporti con paradisi fiscali di quegli Stati con i quali i primi hanno particolari relazioni politiche o economiche, al fine di non favorirli nelle loro pratiche dannose;
- 18) la promozione di principi di buona amministrazione fiscale;
- 19) la promozione di queste Raccomandazioni anche nei confronti dei paesi che non sono membri dell'OCSE.

Infine, il Rapporto identifica una serie di aree nelle quali dovranno essere svolti ulteriori studi, quali:

- a) la limitazione alla deducibilità di componenti negativi derivanti da operazioni poste in essere con soggetti localizzati in paradisi fiscali⁴³;
- b) l'imposizione di ritenute alla fonte su certi pagamenti a residenti in paesi che pongono in essere pratiche di concorrenza fiscale dannosa;
- c) la revisione delle regole sulla residenza⁴⁴;
- d) l'applicazione delle regole sui prezzi di trasferimento⁴⁵;
- e) la “capitalizzazione sottile” (“*thin capitalization*”);
- f) le innovazioni finanziarie;
- g) le misure di carattere non fiscale che possano costituire comunque pratiche di concorrenza fiscale dannosa.

⁴² L'elenco deve essere preparato entro un anno dall'istituzione del Forum.

⁴³ Diversi paesi dispongono di norme che prevedono limitazioni alla deducibilità di costi addebitati da paradisi fiscali o l'inversione dell'onere della prova in tali casi. Ad esempio, la Spagna dispone di norme che non consentono la deduzione di costi derivanti da servizi resi da soggetti localizzati in paradisi fiscali, salvo che il contribuente provi l'effettività dell'operazione posta in essere. A parere dell'OCSE, alla luce della Raccomandazione n. 12 che concerne la denuncia dei trattati con i paradisi fiscali, tale misura non deve essere considerata in violazione della norma di non discriminazione di cui all'art. 24 del Modello OCSE, nella misura in cui non vi sia una convezione applicabile.

Il Rapporto precisa che la negazione del diritto alla deduzione o l'inversione dell'onere della prova con riguardo ai pagamenti diretti verso paesi che pongono in essere pratiche di concorrenza fiscale dannosa, unitamente a misure finalizzate a prevenire operazioni di canalizzazione degli stessi, possono ben agire come deterrenti per i suddetti paesi e per i contribuenti che beneficiano dei loro regimi fiscali dannosi.

⁴⁴ Il Rapporto in particolare suggerisce la rivisitazione del concetto di residenza fiscale, al fine di combattere l'uso di società estere per eludere le imposte nazionali. Una possibile soluzione, ad avviso dell'OCSE, potrebbe essere quella di estendere le definizioni domestiche di residenza delle società nel senso di prevedere che una società estera, controllata da residenti, deve essere considerata a sua volta fiscalmente residente nel paese in cui risiede il controllante. Il concetto di controllo può riferirsi agli affari della società estera, come esercitato dall'organo amministrativo o, in alternativa, alla proprietà del capitale sociale.

Per altro verso, l'espressione convenzionale di “residente in uno Stato contraente” può essere limitata per escludere espressamente certi soggetti che non scontano imposizione, o la scontano in misura trascurabile. Parimenti, ai fini dell'art. 4 del Modello Convenzionale, potrebbero essere esclusi dalla definizione di residente quei soggetti che, pur essendo soggetti passivi d'imposta in uno Stato, di fatto non pagano imposte su tutto o parte del loro reddito, a differenza dei soggetti ordinariamente residenti, ovvero quelle società che si avvantaggiano di specifici regimi fiscali che costituiscono concorrenza fiscale dannosa.

Ancora, potrebbero essere introdotte norme che negano i benefici del trattato a società che risiedono in Stati che esentano il reddito delle stabili organizzazioni all'estero: ad esempio, il beneficio di una ridotta ritenuta alla fonte può essere negato ad una società allorché il reddito sia attribuibile ad una stabile organizzazione estera, localizzata in un paradiso fiscale.

⁴⁵ La lotta alle misure di concorrenza fiscale dannosa può essere anche condotta mediante lo strumento dei prezzi di trasferimento: spesso, infatti, una parte significativa di redditi risulta attribuita a entità estere che svolgono poche o nessuna reale attività. L'applicazione delle regole sui prezzi di trasferimento, che tipicamente muovono da un'analisi delle vere funzioni svolte da ciascuna parte di un gruppo di imprese associate, può determinare una riallocazione del reddito che vanifica l'attribuzione meramente contabile di un profitto slegato da una reale attività economica.

3. Il Rapporto “Towards Global Tax Co-operation” del 2000

3.1 *Il processo di revisione dei regimi fiscali preferenziali dannosi e dei paradisi fiscali*

A seguito della pubblicazione del Rapporto del 1998, i Ministri dei paesi partecipanti all’OCSE, nel condividerne le linee, hanno invitato l’organizzazione a proseguire nel suo lavoro. A tal fine l’OCSE ha creato il “Forum sulle Pratiche Fiscali Dannose”.

Secondo le Linee – guida contenute nel Rapporto del 1998, che formano parte integrante delle 19 Raccomandazioni sopra richiamate, le caratteristiche dannose dei regimi fiscali preferenziali devono essere rimosse entro cinque anni, ossia entro l’aprile 2003.

Vi è una limitata “*grandfather clause*” per i contribuenti che beneficiavano di tali regimi al 31 dicembre 2000: tali benefici dovranno essere eliminati al più tardi entro il 31 dicembre 2005.

Il Rapporto del 1998 conteneva altresì una clausola di “*standstill*”, in base alla quale gli Stati membri dell’Ocse si impegnavano a non introdurre nuove misure fiscali o ad estendere quelle esistenti, allorché queste avessero carattere di pratiche fiscali dannose.

Il lavoro di identificazione dei regimi fiscali dannosi⁴⁶, e la valutazione delle giurisdizioni alla luce dei criteri dei paradisi fiscali⁴⁷ forma dunque l’oggetto del Rapporto del 2000.

Il Rapporto del 2000, al fine di essere il più completo possibile, ha elencato tutti i regimi fiscali preferenziali che possano essere considerati come “potenzialmente” dannosi: tale qualificazione “è stata attribuita allorché un regime abbia caratteristiche che suggeriscono che lo stesso ha il potenziale per essere una pratica fiscale dannosa, ancorché non sia ancora stato compiuto un accertamento di carattere più

⁴⁶ A tal fine il Forum ha richiesto a ciascuno Stato membro di svolgere un’autovalutazione dei propri regimi fiscali agevolativi alla luce dei criteri evidenziati nel Rapporto del 1998; in parallelo, venivano svolte verifiche incrociate tra paesi da parte di Gruppo di Studio a ciò designati. Dopo il completamento dell’autovalutazione, è stata svolta un processo di “*peer review*”, sulla base dei criteri definitivi dei regimi fiscali preferenziali dannosi. Questa revisione è stata svolta mediante l’utilizzo di questionari assai estesi, che sono stati sottoposti ai paesi membri e discussi all’interno del Forum.

Sono stati istituiti tre Gruppi di Lavoro nell’ambito del Forum, che hanno lavorato intensamente dal novembre 1999 al maggio 2000.

⁴⁷ A tal fine è stata svolta un’analisi approfondita delle caratteristiche di fatto delle giurisdizioni fiscali che parevano avere il potenziale per soddisfare i criteri definitivi di paradiso fiscale. Partendo da fonti pubblicate, il Forum ha identificato un gruppo iniziale di 47 giurisdizioni, alle quali è stato chiesto di fornire informazioni relative all’applicazione dei criteri sopra indicati nel contesto delle proprie caratteristiche di fatto. Il Forum ha esaminato, discusso e rivisto queste informazioni, utilizzando una serie di contatti bilaterali tenuti da piccoli gruppi di studio, e consultazioni multilaterali nell’ambito del Forum stesso. Alla fine del processo, sono stati preparati rapporti sulle giurisdizioni, in molti casi previo accordo con le stesse in ordine all’accuratezza dei dati indicati.

Nel novembre 1999 il Forum ha fatto le proprie valutazioni tecniche identificando quali giurisdizioni rientrano nella definizione di paradiso fiscale. A tal fine sono stati strettamente applicati i criteri indicati nel Rapporto del 1998, nonostante vi fossero notevoli differenze tra le stesse quanto ad altri criteri, ad esempio in merito agli standard di trasparenza, apertura e scambio di informazioni, qualità delle norme sull’informativa finanziaria e disponibilità a cooperare nella lotta al riciclaggio e ad altri crimini internazionali.

generale per determinare se il regime, al di là delle sue potenzialità, è in concreto dannoso”⁴⁸. Ulteriormente, gli effetti economici indicati nel Rapporto del 1998 non sono stati verificati e pertanto nel Rapporto del 2000 l’OCSE si riserva di svolgere un’ulteriore selezione per identificare, nell’ambito dei regimi “potenzialmente dannosi”, quelli “effettivamente dannosi” e per assistere gli Stati membri nel modificarli adeguatamente.

I regimi identificati⁴⁹ sono 47, ma essendo la lista costruita per categorie di attività, alcuni regimi sono ripetuti ove consentano agevolazioni in relazione a più attività, e quindi constano di 61 voci⁵⁰. I regimi fiscali delle società holding non sono stati invece esaminati⁵¹.

⁴⁸ La traduzione di siffatto linguaggio, esprime, come già rilevato, una particolare cautela politica nel “mettere all’indice” singoli regimi di Stati membri dell’OCSE, soprattutto in sede di presentazione di una prima “lista nera”.

⁴⁹ Ma il Rapporto avverte che la lista non è esaustiva.

⁵⁰ Si riporta l’elenco dei regimi individuati, suddivisi per settore economico (viene mantenuta la denominazione inglese del regime, al fine di evitare traduzioni che potrebbero risultare inadeguate):

a) assicurazioni: Australia, *Offshore Banking Units*; Belgio, *Co-ordination Centres*; Finlandia, *Åland Captive Insurance Regime*; Italia, *Trieste Financial Services and Insurance Centre* (non operativo); Irlanda, *International Financial Services Centre*; Portogallo, *Madeira International Business Centre*; Lussemburgo, *Provisions for Fluctuations in Re-Insurance Companies*; Svezia, *Foreign Non-life Insurance Companies*;

b) Finanziamenti e Leasing: Belgio, *Co-ordination Centres*; Ungheria, *Venture Capital Companies*; Ungheria, *Preferential Regime for Companies Operating Abroad*; Islanda, *International Trading Companies*; Irlanda, *International Financial Services Centre*; Irlanda, *Shannon Airport Zone*; Italia, *Trieste Financial Services and Insurance Centre* (non operativo); Lussemburgo, *Finance Branch*; Paesi Bassi, *Risk Reserves for International Group Financing*; Paesi Bassi, *Intra-group Finance Activities*; Paesi Bassi, *Finance Branch*; Spagna, *Basque Country and Navarra Co-ordination Centres*; Svizzera, *Administrative Companies*;

c) Fund Managers: Grecia, *Mutual Funds/Portfolio Investment Companies* [Tassazione dei *Fund Managers*]; Irlanda, *International Financial Services Centre* [Tassazione dei *Fund Managers*]; Lussemburgo, *Management companies* [Tassazione delle società di gestione che amministrano un unico fondo comune (holding del 1929)]; Portogallo, *Madeira International Business Centre* [Tassazione dei *Fund Managers*];

d) Banche: Australia, *Offshore Banking Units*; Canada, *International Banking Centres*; Irlanda, *International Financial Services Centre*; Italia, *Trieste Financial Services and Insurance Centre* (non operativo); Corea, *Offshore Activities of Foreign Exchange Banks*; Portogallo, *External Branches in the Madeira International Business Centre*; Turchia, *Istanbul Offshore Banking Regime*;

e) Regimi delle sedi centrali: Belgio, *Co-ordination Centres*; Francia, *Headquarters Centres*; Germania, *Monitoring and Co-ordinating Offices*; Grecia, *Offices of Foreign Companies*; Paesi Bassi, *Cost-plus Ruling*; Portogallo, *Madeira International Business Centre*; Spagna, *Basque Country and Navarra Co-ordination Centres*; Svizzera, *Administrative Companies*; Svizzera, *Service Companies*;

f) Regime dei centri di distribuzione: Belgio, *Distribution Centres*; Francia, *Logistics Centres*; Paesi Bassi, *Cost-plus/Resale Minus Ruling*; Turchia, *Turkish Free Zones*;

g) Regime dei centri di servizi: Belgio, *Service Centres*; Paesi Bassi, *Cost-plus Ruling*;

h) Settore marittimo: Canada, *International Shipping*; Germania, *International Shipping*; Grecia, *Shipping Offices*; Grecia, *Shipping Regime* (Legge 27/75); Italia, *International Shipping*; Paesi Bassi, *International Shipping*; Norvegia, *International Shipping*; Portogallo, *International Shipping Register of Madeira*;

i) Altre attività: Belgio, *Ruling on Informal Capital*; Belgio, *Ruling on Foreign Sales Corporation Activities*; Canada, *Non-resident Owned Investment Corporations*; Paesi Bassi, *Ruling on Informal Capital*; Paesi Bassi, *Ruling on Foreign Sales Corporation Activities*; Stati Uniti, *Foreign Sales Corporations*.

⁵¹ Il Rapporto 2000 precisa che, sebbene il regime delle holding possa costituire concorrenza fiscale dannosa, alla luce della loro complessità anche per effetto delle interrelazioni con i trattati e con principi di legislazione nazionale di generale applicazione, il Forum non ha raggiunto alcuna conclusione in merito al loro *status* come regimi fiscali potenzialmente dannosi. Il lavoro sulle società holding verrà quindi completato successivamente, avendo tuttavia comunque esaminato i regimi fiscali delle holding residenti in Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svizzera.

Relativamente ai paradisi fiscali, un limitato numero di giurisdizioni ha assunto pubblicamente l'impegno di eliminare le proprie pratiche fiscali dannose e di adempiere ai principi del Rapporto del 1998, anteriormente alla pubblicazione di quello del 2000, e di conseguenza il loro nome non appare in quest'ultimo Rapporto, ancorché si tratti di paradisi fiscali⁵².

I paradisi fiscali identificati sulla base dei criteri del Rapporto del 1998 sono 35, ancorché si avverta che la loro inclusione nella lista riflette le conclusioni raggiunte sul piano tecnico e non costituisce la base per misure coordinate di difesa dalla concorrenza fiscale dannosa⁵³. Si annuncia già la presentazione di una nuova lista nell'anno successivo⁵⁴, nonché una lista, estratta dalla prima, dei “paradisi fiscali non cooperativi”⁵⁵, da pubblicarsi entro il 31 luglio 2001.

Nei rapporti con i paradisi fiscali cooperativi, il Comitato dell'Ocse si ripropone di:

i) sviluppare un veicolo modello per lo scambio di informazioni (ossia un

⁵² Si tratta di sei paesi: Bermuda, Isole Cayman, Cipro, Malta, Mauritius e San Marino.

⁵³ I paradisi fiscali identificati sono: Andorra, Anguilla – Territorio d'Oltremare del Regno Unito; Antigua e Barbuda; Aruba – Regno dei Paesi Bassi (i Paesi Bassi, le Antille olandesi e Aruba sono i tre paesi che costituiscono il Regno dei Paesi Bassi); Commonwealth delle Bahamas; Bahrain; Barbados; Belize; Isole Vergini Britanniche – Territorio d'Oltremare del Regno Unito; Isole Cook – Nuova Zelanda (esse sono un paese che gode di pieno autogoverno in associazione con la Nuova Zelanda); The Commonwealth di Dominica; Gibilterra – Territorio d'Oltremare del Regno Unito; Grenada; Guernsey, Sark e Alderney – Dipendenze della Corona Britannica; Isola di Man – Dipendenza della Corona Britannica; Jersey – Dipendenza della Corona Britannica; Liberia; Principato del Liechtenstein; Repubblica delle Maldive; Repubblica delle Isole Marshall; Principato di Monaco; Montserrat – Territorio d'Oltremare del Regno Unito; Repubblica di Nauru; Antille Olandesi – Regno dei Paesi Bassi; Niue – Nuova Zelanda (paese che gode di pieno autogoverno in associazione con la Nuova Zelanda); Panama; Samoa; Repubblica delle Seychelles; Santa Lucia; Federazione di San Christopher & Nevis; San Vincent e le Grenadines; Tonga; Turks & Caicos – Territorio d'Oltremare del Regno Unito; Isole Vergini degli Stati Uniti – Territorio esterno degli Stati Uniti; Repubblica di Vanuatu.

⁵⁴ Per effetto del monitoraggio di quelle già incluse, dei mutamenti legislativi, di eventuali nuovi paesi che adottino una legislazione da paradiso fiscale, della scoperta di altri paradisi fiscali esistenti.

⁵⁵ Nel corso del processo di consultazioni, un certo numero di giurisdizioni sotto esame ha indicato il proprio interesse nella possibilità di cooperare con l'OCSE impegnandosi ad eliminare le pratiche fiscali dannose. Al fine di facilitare questo processo cooperativo, il Comitato ha invitato le giurisdizioni interessate ad esprimere formalmente il loro impegno e il Consiglio, nella sua Raccomandazione del 16 giugno 2000, ha invitato il primo a continuare i propri sforzi nei successivi dodici mesi. Il Consiglio ha altresì richiesto la produzione di una lista, estratta da quella dei paradisi fiscali, dei “paradisi fiscali non cooperativi”, da completarsi entro il 31 luglio 2001. Nei confronti dei paesi non risultanti nell'elenco di quelli non cooperativi non verranno adottate le misure difensive indicate nel Rapporto del 1998.

L'impegno necessario per evitare l'inclusione nella lista dei paradisi fiscali non cooperativi consiste in un impegno politico pubblico assunto dalla giurisdizione di adottare un programma di cambiamenti progressivi della propria legislazione per eliminare le pratiche fiscali dannose entro il 31 dicembre 2005, data che corrisponde a quella prevista per abrogare i benefici goduti dai contribuenti alla data del 31 dicembre 2000. Un paese che assume tale impegno (“impegno programmato”) svilupperà con il Forum un piano accettabile entro sei mesi dalla data dello stesso, descrivendo le modalità con cui la giurisdizione (“giurisdizione cooperativa”) intende realizzare l'impegno assunto, la tempistica della realizzazione, le varie fasi da raggiungere per monitorare i progressi compiuti, incluso il completamento di azioni concrete e significative nel corso del primo anno. Il paese deve altresì impegnarsi al rispetto della clausola di “standstill” e a rivedere annualmente assieme al Forum i progressi compiuti.

Una giurisdizione cooperativa non verrà inclusa nell'elenco dei paradisi fiscali non cooperativi per il primo anno dall'assunzione dell'impegno a cooperare, e sarà mantenuta al di fuori dello stesso soltanto se rinnoverà pubblicamente l'impegno a realizzare il passaggio all'obiettivo successivo. In caso di inadempimento agli impegni assunti, la giurisdizione verrà elencata nel predetto elenco dei paesi non cooperativi.

- Modello OCSE di Accordo per lo Scambio di Informazioni Fiscali o un accordo multilaterale);
- ii)** creare un quadro multilaterale sotto il Forum per le consultazioni con i paesi cooperativi sullo scambio di informazioni e altri rilevanti problemi concernenti l’eliminazione delle pratiche fiscali dannose;
 - iii)** esaminare il tipo di assistenza di cui avranno necessità le giurisdizioni in transizione, alla luce degli effetti sulle loro economie⁵⁶;
 - iv)** incoraggiare le giurisdizioni a iniziare programmi cooperativi per migliorare la loro amministrazione finanziaria⁵⁷.

3.2 *Il coinvolgimento dei paesi terzi e le misure difensive adottabili contro i paesi non cooperativi*

Il coinvolgimento di paesi non membri dell’OCSE assume rilevanza centrale per il successo dell’iniziativa: a tal fine l’OCSE ha organizzato diversi seminari regionali⁵⁸, per coinvolgere i paesi che subiscono la concorrenza fiscale dannosa nella lotta alla stessa e per convincere quelli che la praticano ad emendare i loro sistemi fiscali in linea con le Raccomandazioni del Rapporto del 1998.

Il Rapporto del 2000 evidenzia come le misure difensive contro i paesi che persistono nella concorrenza fiscale dannosa debbano seguire un approccio comune, ai fini di una maggior effettività⁵⁹. Esse sono:

- i)** il disconoscimento di deduzioni, esenzioni, crediti e altri benefici connessi ad operazioni compiute con paradisi fiscali non cooperativi o che comunque traggano vantaggio dalle loro pratiche fiscali dannose;
- ii)** l’approvazione di norme che richiedano, a pena di serie sanzioni, specifica dichiarazione delle operazioni di cui sopra;
- iii)** l’approvazione o il miglioramento delle normative CFC⁶⁰;
- iv)** l’esclusione di esimenti all’applicazione di sanzioni, allorché si verta nelle operazioni di cui sopra sub i);
- v)** la negazione di crediti per imposte assolute all’estero e del privilegio di affiliazione con riguardo a dividendi che provengano da società localizzate nei paradisi fiscali non cooperativi o da società che si siano avvantaggiate delle

⁵⁶ A tal fine i Governi degli Stati OCSE potranno riesaminare i loro programmi di assistenza internazionale, incoraggiare le organizzazioni internazionali di tener conto delle specifiche necessità di tali paesi nel quadro di accordi multilaterali di assistenza, offrire sotto gli auspici dell’OCSE e di altre organizzazioni specifiche assistenza nel ridisegnare i loro sistemi fiscali e nel rinforzare la loro amministrazione fiscale.

⁵⁷ Ciò dovrebbe avvenire utilizzando le organizzazioni esistenti come la IOTA (*Intra-European Organisation of Tax Administrations*), la CIAT (*Inter-American Centre of Tax Administrators*), la CATA (*Commonwealth Association of Tax Administrators*), la CARICOM (*Caribbean Community*), il CREDAF (*Centre de rencontres et d’études des dirigeants des administrations fiscales*) e l’OEC (*Organisation for Economic Cooperation*).

⁵⁸ In Messico per la regione latino-americana; in Singapore per la regione asiatica e in Turchia per la regione del medio oriente.

⁵⁹ Il Rapporto del 1998 invitava il Forum ad identificare un certo numero di misure difensive, che trovano ora elencazione in quello del 2000, e che verranno successivamente approfondite.

⁶⁰ Viene qui ribadita la Raccomandazione n. 1 del Rapporto del 1998.

- loro pratiche fiscali dannose;
- vi)** l'applicazione di ritenute alla fonte su pagamenti verso residenti nei paradisi fiscali non cooperativi;
- vii)** l'incremento delle verifiche fiscali sui soggetti che abbiano compiuto operazioni con paradisi fiscali non cooperativi o che abbiano tratto vantaggi dalle loro pratiche fiscali dannose;
- viii)** l'assicurazione dell'applicabilità di qualsiasi misura esistente o da approvarsi contro la concorrenza fiscale dannosa ai paradisi fiscali non cooperativi o alle operazioni che abbiano tratto vantaggi dalle loro pratiche fiscali;
- ix)** la non stipulazione o la denuncia di trattati contro le doppie imposizioni con i paradisi fiscali non cooperativi⁶¹;
- x)** il disconoscimento di deduzioni fiscali per le spese sostenute per stabilire o acquistare enti costituiti nei paradisi fiscali non cooperativi;
- xi)** l'imposizione di tributi sulle operazioni che vedano coinvolti i paradisi fiscali non cooperativi.

In aggiunta a quanto sopra, i Governi, prima di rivolgere assistenza economica “non essenziale” verso certi paesi, sono invitati a tener conto della loro inclusione o meno nella lista dei paradisi fiscali non cooperativi nonché, per quelli che hanno rapporti politici o economici o altri legami con gli stessi, ad evitare che detti legami contribuiscano alla concorrenza fiscale dannosa⁶². Viene altresì loro rivolto l'invito a non tener conto, per l'applicazione delle misure difensive, della lista dei paradisi fiscali contenuta nel Rapporto del 2000, focalizzandosi invece su quella dei paradisi fiscali non cooperativi.

4. L'attività dell'OCSE contro le pratiche fiscali dannose nel Rapporto del 2001

4.1 *Dal Memorandum of Understanding del novembre 2000 al Rapporto 2001*

Il piano originario dell'OCSE consisteva nell'ottenere l'impegno da parte di 35 paradisi fiscali a modificare in modo cooperativo le loro legislazioni fiscali entro la scadenza del 31 luglio 2001. Dopo tale data, i paesi non cooperativi sarebbero stati il bersaglio delle “misure difensive” sopra richiamate⁶³.

⁶¹ Viene qui ribadita la Raccomandazione n. 12 del Rapporto del 1998.

⁶² Viene qui ribadita la Raccomandazione n. 17 del Rapporto del 1998.

⁶³ Con riguardo alle notizie indicate in questo paragrafo sono stati particolarmente utili la consultazione dell'ampio materiale disponibile nel sito web del *Center for Freedom and Prosperity* (<http://www.freedomandprosperity.org>) e il lavoro di C. RADAELLI, *The New Politics of Corporate Taxation in the European Union*, in CEPS, *EU Corporate Tax Reform*, Bruxelles, novembre 2001, 10 e ss..

Nel novembre 2000 l'OCSE ha pubblicato un *Memorandum of Understanding*⁶⁴ con lo scopo di facilitare il dialogo con i 35 paesi non OCSE elencati nella *black list*. Il *Memorandum* indica un quadro generale per le relazioni tra OCSE e paradisi fiscali, stabilendo i passi che questi ultimi dovranno compiere per esprimere pubblicamente il loro impegno alla “trasparenza, non discriminazione ed effettiva cooperazione”. Sempre nello stesso mese l'OCSE ha deciso di prendere parte a tre conferenze regionali al fine di facilitare il dialogo con le giurisdizioni *off-shore*; in seguito a queste, altri tre paesi hanno assunto l'impegno a riformare il loro sistema fiscale⁶⁵.

Nel suo sforzo di raccogliere il maggior numero di adesioni al *Memorandum*, l'OCSE ha promosso il dialogo con i paradisi fiscali, creando il “Nuovo Forum Fiscale Globale” in occasione di un incontro tenutosi alle Barbados nel gennaio 2001⁶⁶. In tale sede i paradisi fiscali hanno raggiunto alcuni risultati sul metodo della trattativa, nel senso che il dialogo e la reciproca comprensione devono essere il mezzo d'azione privilegiato, sebbene non necessariamente sui risultati del processo.

La forza politica delle posizioni avanzate dai paradisi fiscali è rimasta modesta, ma è stata accompagnata dalla politicizzazione del dibattito all'interno degli Stati

⁶⁴ Si tratta del “*Framework for a Collective Memorandum of Understanding on Eliminating Harmful Tax Practices*”, inviato in allegato ad una lettera del 20 novembre 2000 ai 35 paradisi fiscali indicati nel Rapporto 2000.

⁶⁵ Si tratta delle Antille Olandesi, dell'Isola di Man e delle Seyshelles, che si sono aggiunte al gruppo dei sei indicato alla nota 52. Non è tuttavia così chiaro se il loro impegno darà luogo effettivamente a significative riforme del loro sistema fiscale nella direzione indicata dall'OCSE. Ad esempio, alcuni commentatori hanno evidenziato come il governo dell'Isola di Man abbia affermato che avrebbe dato seguito alle riforme fiscali indicate dall'OCSE soltanto allorché tutti paesi OCSE avessero acconsentito di fare lo stesso (cfr. R. GOULDER, *Centre for Freedom and Prosperity encourages Bahamas to defend tax policies*, in *Tax Notes International*, 8 gennaio 2001, 138).

⁶⁶ Il forum comprende 13 membri, tra cui vi sono paesi OCSE, membri del *Commonwealth Secretariat* (Malesia e Malta), le Isole Vergini Britanniche, giurisdizioni a bassa fiscalità dal Forum delle Isole del Pacifico (Isole Cook e Vanuatu), e membri della regione dei Caraibi.

In tale occasione, i paesi a bassa fiscalità hanno insistito su un numero di punti, fra cui: la richiesta di abbandonare il *Memorandum* sulla base dell'argomento che essi non sono stati consultati prima dell'introduzione di questo strumento politico; l'invito del Segretariato del *Commonwealth* di eliminare la minaccia di sanzioni contro i paesi non cooperativi; la richiesta del Forum delle Isole del Pacifico di prorogare la scadenza del 31 luglio 2001, stante la necessità di maggior tempo per valutare le implicazioni dell'iniziativa dell'OCSE contro la concorrenza fiscale dannosa e per valutare le necessarie azioni da porre in essere. Nessuno di questi tre punti è stato accettato dall'OCSE. Fonti giornalistiche hanno lasciato intendere che il nuovo forum fiscale globale aveva fatto crescere tra i paesi della *black list* l'aspettativa di essere in grado di negoziare collettivamente con l'OCSE, ma quest'ultimo ha ribadito la sua richiesta di impegni individuali piuttosto che avanzare un accordo multilaterale sulle riforme (cfr. M. PEEL, *OECD Steps up Tax Haven Drive*, in *Financial Times*, 19 marzo 2001).

Sebbene le richieste dei paradisi fiscali siano state respinte dall'OCSE, l'incontro delle Barbados ha segnato un cambiamento nel processo. Si tratta di un cambiamento di ordine politico, nel senso che l'OCSE ha abbandonato l'ambizione di essere l'unica voce nel processo, dettando condizioni del tipo “prendere o lasciare” alle piccole giurisdizioni a bassa fiscalità [cfr. R. GOULDER, *OECD, Blacklisted Tax Havens Reach Landmark Agreement*, in *Tax Notes International*, 15 gennaio 2001, 228 e ss, il quale ha evidenziato come dall'incontro delle Barbados, la discussione sulle controversie con i paradisi fiscali è stata trapiantata dall'interno dell'OCSE a questo nuovo organismo indipendente (il nuovo forum fiscale globale) nel quale l'OCSE ha voce nella stessa misura dei paradisi fiscali].

Uniti. Infatti, almeno fino a prima dell’inizio della “guerra contro il terrorismo”, i maggiori oppositori ai programmi dell’OCSE sono stati il movimento lobbistico americano e i politici destinatari delle loro pressioni, appartenenti a correnti del partito repubblicano⁶⁷.

A questo punto è diventato importante verificare fino a che punto la nuova amministrazione americana avrebbe supportato il progetto dell’OCSE contro le pratiche fiscali dannose⁶⁸.

La combinazione della nuova politica estera dell’amministrazione Bush⁶⁹ con gli sforzi lobbistici hanno prodotto un mutamento di posizione in tema di politica

⁶⁷ Recentemente è stata costituita, sotto gli auspici della *Heritage Foundation* di Washington, una organizzazione lobbistica, anch’essa basata a Washington, “*The Center for Freedom and Prosperity (CFP)*” [il cui sito Internet è: <http://www.freedomandprosperity.org>], i cui membri hanno visitato le giurisdizioni off-shore e hanno iniziato l’attività lobbistica nella capitale USA nell’anno 2000 (cfr. R. GOULDER, *New Coalition Strikes back at OECD Tax Haven Campaign*, in *Tax Notes International*, 2 dicembre 2000, 2650 e ss.). Sebbene le forze del CFP non debbano essere sopravvalutate, nella prima parte del 2001 la sua campagna è salita di livello, sostenendo la legittimazione di coloro che ritengono che la concorrenza fiscale sia sempre benefica e che non esiste la concorrenza fiscale dannosa. Cfr. altresì l’articolo del presidente del CFP, D. MITCHELL, *The High-Tax Empire Strikes Back*, in *The OCF Report 2001*, Londra, 2001, 22 e ss.

⁶⁸ L’amministrazione Clinton, insieme alla Francia, alla Germania e al Giappone, senza ombra di dubbio è stata il propulsore del progetto dell’OCSE. Certi segnali provenienti da correnti repubblicane invece hanno lasciato intendere un certo scetticismo sul progetto. Nel settembre 2000, il capogruppo di maggioranza al Congresso, Richard Armey, scrisse una lettera all’allora Ministro del Tesoro Lawrence Summers, designando l’OCSE come un “cartello fiscale”. Il 3 gennaio 2001 il rappresentante americano Sam Johnson, repubblicano del Texas, scrisse al Segretario Generale dell’OCSE sostenendo che la sua organizzazione stesse focalizzando la sua attenzione sul problema sbagliato e stesse usando strumenti (il riferimento è chiaramente alle sanzioni minacciate nel Rapporto 2000, da usarsi contro i paesi non cooperativi dopo la scadenza del termine del 31 luglio 2001) che avrebbero potuto violare gli obblighi assunti in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Nel marzo 2001, Armey scrisse una seconda lettera, questa volta al nuovo Ministro del Tesoro Paul O’Neill, descrivendo il progetto dell’OCSE come un “cartello fiscale globale a beneficio di un ristretto numero di paesi ad elevata tassazione”, ed evidenziando che l’iniziativa dell’OCSE era “fatalmente difettosa e contraria agli interessi americani” (cfr. C. SCOTT, *House Majority Leader, Congressional Black Caucus Member Join Growing List of US Lawmakers Opposed to OECD Tax Haven Campaign*, in *Tax Notes International*, 26 marzo 2001, 1479 e ss.). Tre parlamentari americani, tra cui il presidente della Commissione per gli Affari Esteri al Senato americano (Jesse Helms) criticarono apertamente l’OCSE nelle loro lettere separate al Tesoro USA (cfr. R. GOULDER, *Trio of US Legislators Question OECD Tax Haven Initiative*, in *Tax Notes International*, 19 marzo 2001, 1339 e ss.). Ancora, il senatore USA Don Nickles, assistente repubblicano al capogruppo di maggioranza al Senato, utilizzò la sua influente posizione per argomentare ancora, in un’altra lettera a O’Neill, che “il protezionismo finanziario dei paesi OCSE è contrario agli interessi economici americani” poiché la competizione fiscale “tiene sotto controllo i politici e aumenta la crescita economica” (cfr. R. GOULDER, *US Senator Questions OECD Policy on Tax Competition*, in *Tax Notes International*, 26 febbraio 2001, 944 e ss.). Infine, un democratico dalle Isole Vergini, il Delegato Donna M. Christensen, aumentò le pressioni su O’Neill con una sua lettera del 12 marzo 2001, in cui questa argomenta che “i paesi ricchi dell’OCSE non hanno il diritto di riscrivere le regole del commercio internazionale sulla fiscalità semplicemente perché essi sono contrariati dal fatto che gli investitori e gli imprenditori cerchino i più elevati rendimenti al netto delle imposte” (cfr. C. SCOTT, *House Majority Leader, cit., loc. cit.*).

⁶⁹ Alcuni osservatori pensano che la mancanza di supporto agli obiettivi in tema di politica ambientale stabiliti a Kyoto dimostrano come l’amministrazione Bush sostenesse in minor misura di quanto non avesse fatto l’amministrazione Clinton la politica di cooperazione internazionale. Il *Financial Times (US assailed at OECD meeting*, 18 maggio 2001, 10) ha scritto che i ministri della UE spiegano la posizione americana in tema di politiche ambientali e fiscali come componenti di un mutato atteggiamento degli USA verso la politica di cooperazione internazionale.

fiscale internazionale nell'aprile 2001⁷⁰: il Segretario al Tesoro USA O'Neill fece una dichiarazione⁷¹ il 10 maggio 2001 in cui chiarì la posizione americana: “Abbiamo l'obbligo di dare esecuzione alle nostre leggi fiscali così come sono scritte, perché se non lo facessimo ciò metterebbe a repentaglio la fiducia dei contribuenti americani onesti nell'equità del nostro sistema fiscale. Non possiamo chiudere un occhio di fronte a qualsiasi tipo di imbroglio fiscale. Ciò significa che procederemo contro coloro che evadono le imposte nascondendo redditi in conti *off-shore*. Al fine di raggiungere questi obiettivi, gli Stati Uniti possono usare il proprio diritto tributario interno, la cooperazione bilaterale (ossia i trattati fiscali) e, in casi appropriati, organizzazioni come l'OCSE, che possono essere utilizzate per costruire un quadro regolamentare funzionale allo scambio di *specifiche e limitate* informazioni, necessarie per perseguire le attività illegali” ⁷².

Avendo espresso il suo supporto alle attività dell'OCSE, ha tuttavia aggiunto tre commenti negativi contro i progetti di lotta alla concorrenza fiscale dannosa:

- i)** in primo luogo, gli Stati Uniti sono contrari ad un eccessivo sistema di scambio di informazioni;
- ii)** in secondo luogo sono condivisibili le preoccupazioni che sono state manifestate in relazione alla direzione delle iniziative dell'OCSE, in particolare con riguardo alla premessa implicita che aliquote fiscali basse costituiscano qualcosa di sospetto e all'affermazione secondo cui un paese, o un gruppo di paesi, possa interferire nelle decisioni di un altro paese in merito a come quest'ultimo debba strutturare il proprio sistema fiscale; gli USA non sostengono gli sforzi di chi cerca di imporre ad alcun paese quali devono essere le sue aliquote fiscali o come debba essere il suo sistema tributario e non parteciperanno in iniziative finalizzate ad armonizzare i sistemi fiscali su scala mondiale⁷³;
- iii)** in terzo luogo – ed è questo il punto più importante – le iniziative dell'OCSE devono essere riformulate nel suo elemento essenziale: la necessità per i paesi di essere in grado di ottenere specifiche informazioni da altri paesi a seguito di loro richiesta, al fine di prevenire l'evasione fiscale da parte di pochi disonesti; nella sua attuale formulazione, il progetto è troppo ampio e non è linea con le priorità fiscali ed economiche dell'amministrazione USA.

⁷⁰ Il nuovo Segretario al Tesoro, Paul O'Neill è apparso meno favorevole verso i progetti dell'OCSE rispetto al suo predecessore Larry Summers, come dimostrano alcuni commenti rilasciati in occasione di conferenze stampa in febbraio e marzo 2001: O' Neill ha ammesso che la posizione USA rispetto ai progetti dell'OCSE è “una questione complicata”; pressato dai giornalisti, ha aggiunto che al momento non poteva affermare se gli Stati Uniti, in quanto soggetto indipendente, avrebbero o meno sostenuto quanto l'OCSE afferma (cfr. SCOTT, *US Treasury Secretary says US position on OECD tax harmonisation drive is a complicated question*, in *Tax Notes International*, 26 febbraio 2001, 943 e ss.).

Nell'aprile 2001 il *Sun Times* di Chicago ha riferito che l'assistente al Segretario al Tesoro, Mark Weinberger, ha espresso dubbi sull'intenzione americana di usare sanzioni contro i paradisi fiscali (cfr. *Chicago Sun-Times*, 19 aprile 2001).

⁷¹ Che può essere letta sul sito web del Tesoro USA.

⁷² Corsivo nostro.

⁷³ Tali affermazioni sembrano esprimere una certa condivisione con quelle posizioni dei lobbisti e parlamentari americani secondo i quali i progetti dell'OCSE contengono l'obiettivo nascosto di aumentare (o quanto meno armonizzare) le aliquote fiscali nel mondo. Cfr. D. CLOUD, *Virginian Fights for International Tax Havens: Lobbyist Finds Bush Receptive to the Ideas Clinton Rejected*, in *The Wall Street Journal*, 30 luglio 2001.

In buona sostanza, gli USA, nel maggio 2001, hanno chiarito il loro sostegno allo scambio di informazioni per prevenire l’evasione fiscale, ma hanno chiesto di modificare il progetto OCSE per evitare confusione sui temi dell’armonizzazione delle aliquote e dei sistemi fiscali.

Nei mesi successivi l’OCSE si è trovata a dover rispondere alla posizione americana, unitamente alla necessità di porre rimedio al fatto che, su 35 paesi identificati come paradisi fiscali, ben 31 non avevano ancora accettato l’idea di realizzare i principi dell’ “equa fiscalità” disegnati dalle maggiori economie mondiali. Tra il giugno e il luglio 2001, in seno all’OCSE è emersa una nuova posizione, che consta di una mossa pratica e di una dichiarazione di principio: la prima consiste nel differimento del termine del 31 luglio 2001 all’aprile 2003, facendo così coincidere il termine assegnato ai paradisi fiscali con quello previsto per i paesi OCSE per smantellare le loro pratiche fiscali preferenziali dannose; conseguentemente, i membri dell’OCSE non potranno più chiedere ai paradisi fiscali di mettere ordine nei loro sistemi, senza aver contemporaneamente provveduto a mettere ordine “casa propria”. La dichiarazione di principio consiste nell’affermare chiaramente che il progetto dell’OCSE non si rivolge, di per sé, contro i paesi a bassa fiscalità, né ha per scopo quello di armonizzare i sistemi fiscali nel mondo. Il principale obiettivo dell’OCSE è promuovere lo scambio di informazioni e il meccanismo giuridico necessario per raggiungere questo obiettivo⁷⁴

4.2 Il Rapporto sullo stato di avanzamento del 2001

Alla luce dell’evoluzione intervenuta dopo la pubblicazione del Rapporto 2000, il nuovo Rapporto del 2001⁷⁵ riprende molti punti del dibattito, illustrati in precedenza, ponendo in particolare l’accento sulla “bontà” di una sana concorrenza fiscale.

Il Rapporto esordisce sottolineando i benèfici effetti delle riforme fiscali intervenute negli ultimi 15 anni, che hanno portato alla riduzione delle aliquote e all’ampliamento delle basi imponibili, e che hanno visto come elemento propulsore l’am-

⁷⁴ Va sottolineato che dal maggio 1996, quando venne emesso il “*Communiqué*” a seguito della riunione ministeriale dei paesi OCSE, questo non ha mai affermato, in alcun documento, che il suo obiettivo era il livellamento delle aliquote fiscali. Il Rapporto del 1998 afferma chiaramente che il principale obiettivo dell’iniziativa è lo scambio di informazioni. Di conseguenza, il progetto dell’OCSE non è stato riformulato in termini di principi o di opinioni generali sulla politica fiscale, ma l’enfasi è stata in qualche modo spostata da considerazioni fiscali al più ampio tema della trasparenza, dello scambio di informazioni, del segreto bancario. In un certo senso, le iniziative dell’OCSE oggi sono meno centrate sul fattore fiscale e sono maggiormente focalizzate sullo scambio di informazioni, di quanto non fossero nel periodo 1998 – 2000.

⁷⁵ Il Rapporto è intitolato “*The OECD’s Project on Harmful Tax Practices: the 2001 Progress Report*” ed è stato pubblicato il 14 novembre 2001. Il Belgio e il Portogallo si sono astenuti dall’approvazione del Rapporto; il Lussemburgo, nel richiamare la propria astensione al Rapporto del 1998 e ribadirla in occasione della pubblicazione di quello del 2001, lamenta come i progressi compiuti siano ben lontani dall’obiettivo di combattere la concorrenza fiscale dannosa con riguardo alla localizzazione delle attività economiche; la Svizzera sottolinea che la sua astensione dal Rapporto del 1998 deve intendersi estesa a tutti i rapporti successivi.

biente economico più aperto e competitivo a livello mondiale e, in parte, le forze della concorrenza che hanno spinto i paesi a rendere i loro sistemi fiscali più competitivi e attraenti per gli investitori. In aggiunta alla riduzione delle aliquote fiscali, un ambiente competitivo può promuovere una maggiore efficienza nei programmi di spesa pubblica.

Tuttavia, precisa il Rapporto, alcune caratteristiche dei sistemi fiscali vanno contro la concorrenza e possono ridurre i vantaggi generati dalla concorrenza fiscale⁷⁶. L'OCSE si pone 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 – possono lavorare assieme per eliminare le pratiche fiscali dannose, favorendo la competizione fiscale, che favorisce l'obiettivo ultimo dell'OCSE di promuovere la crescita economica e lo sviluppo su base mondiale. Il progetto – precisa l'OCSE – non cerca di imporre ad alcun paese quali debbano essere le sue aliquote fiscali, o come il suo sistema fiscale debba essere strutturato, ma cerca piuttosto di incoraggiare la realizzazione di un ambiente nel quale si svolga una libera e leale concorrenza fiscale.

L'efficienza dello scambio di informazioni consente ai governi di assicurare l'adempimento degli obblighi tributari, particolarmente nel caso di operazioni internazionali: la globalizzazione dell'economia ha avuto, tra l'altro, l'effetto di aprire nuove opportunità, per le persone fisiche e le società, per evitare le imposte che sono legalmente dovute. Dato che cresce il livello delle attività transnazionali dei contribuenti, i governi non possono più fare affidamento soltanto sulle fonti domestiche di informazioni: lo scambio internazionale di informazioni è universalmente riconosciuto come un deterrente alla, e uno strumento per scoprire la, evasione fiscale internazionale⁷⁷.

Il Rapporto del 2001 evidenzia come nell'ultimo anno l'OCSE abbia sviluppato delle note applicative finalizzate ad assistere i paesi membri nell'identificare i regi-

⁷⁶ Il riferimento è a quei governi che introducono prassi diseguate per favorire l'inadempimento agli obblighi fiscali fissati da altri paesi. Molti paesi hanno posto in essere misure per prevenire l'erosione della loro base imponibile, ma tali misure spesso determinano l'aumento della complessità dei sistemi fiscali e pongono pensanti fardelli economici sulle amministrazioni fiscali e sui contribuenti che fanno il loro dovere. Inoltre, la fiducia dei contribuenti nell'integrità e nell'equità dei sistemi fiscali, e dei governi in generale, è suscettibile di diminuire allorché i contribuenti onesti sentono sulle loro spalle la maggior parte del peso del fisco e i governi non sono in grado di far efficacemente rispettare le loro leggi fiscali.

⁷⁷ Sia il modello OCSE, sia il modello ONU di convenzione contro la doppia imposizione comprendono una norma che consente alle autorità fiscali di scambiarsi informazioni: più di 225 trattati tra i paesi membri dell'OCSE e di 1.500 trattati nel mondo sono basati su questi modelli; ulteriormente, una normativa dettagliata sullo scambio di informazioni è stata sviluppata congiuntamente dall'OCSE e dal Consiglio d'Europa nella Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale, e il CIAT (Centro interamericano delle amministrazioni fiscali) ha pure sviluppato un modello di accordo per lo scambio di informazioni; altri paesi hanno predisposto modelli simili. Tutti questi accordi riconoscono che, allorché vi sia un efficiente sistema di scambio d'informazioni, vi è un aumento della capacità di un paese di far rispettare le proprie leggi fiscali.

mi fiscali preferenziali dannosi e nel trovare soluzioni per eliminarli dal loro ordinamento⁷⁸.

Gli incontri con i paesi non membri sono continuati in diverse occasioni d'incontro multilaterale, finalizzate a realizzare la loro cooperazione con gli obiettivi del progetto dell'OCSE⁷⁹.

Relativamente al lavoro svolto nel settore dei paradisi fiscali, l'OCSE sottolinea che, ancorché il criterio principe indicato nel Rapporto del 1998 per la loro identificazione fosse l'assenza o la particolare esiguità dell'imposizione, tale elemento, di per sé, non è sufficiente per qualificare un paese come paradiso fiscale, essendo necessario che ricorra almeno un ulteriore fattore chiave in allora indicato. Difatti, l'OCSE riconosce che ciascun paese ha il diritto di decidere se applicare o meno l'imposta sul reddito e, in caso affermativo, di fissare liberamente il livello delle proprie aliquote.

Dal 1998, il Forum entrò in contatto con 47 giurisdizioni, cui venne chiesto di fornire informazioni per verificare se queste rientravano nella definizione di paradiso fiscale: di queste, sei risultarono non rientrare nella definizione e altre sei non furono incluse nel Rapporto del 2000 a causa del loro impegno ad eliminare le loro pratiche fiscali dannose. A tal fine l'OCSE chiarisce che diversi fra questi paesi oggi non applicano imposte sul reddito, e che il loro impegno non comporta che questi debbano introdurla nel loro ordinamento.

A seguito della formulazione della lista dei paradisi fiscali, è iniziato un attivo dialogo con gli stessi per ottenere il loro impegno ad eliminare le loro pratiche fiscali dannose coerentemente con i principi espressi dal Rapporto del 1998⁸⁰.

Dopo l'incontro delle Barbados del gennaio 2001 – di cui si è dato conto in precedenza – è stato istituito un gruppo di lavoro congiunto sotto la presidenza dell'Australia e delle Barbados⁸¹, il cui compito è di identificare un processo politico accettabile attraverso il quale l'impegno dei paradisi fiscali possa essere assunto e di esaminare come continuare il dialogo iniziato nelle Barbados. Dalla pubblicazione del Rapporto del 2000, altri cinque paesi si sono impegnati ad eliminare le loro pratiche fiscali dannose⁸², portando ad 11 il numero di paesi che hanno sotto-

⁷⁸ Il Comitato dell'OCSE riconosce l'importanza di coinvolgere la comunità delle imprese nello sviluppo delle note applicative e per tal ragione sono previste consultazioni regolari con il BIAC (*Business and Industry Advisory Committee*).

⁷⁹ Tali incontri hanno visto la partecipazione di altre istituzioni internazionali, come le banche regionali di sviluppo, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, ecc.

⁸⁰ Si noti che il Regno Unito ha confermato che rimarrà responsabile per tutte le obbligazioni internazionali che sorgono dalle convenzioni fiscali, accordi o impegni e che influenzino i propri Territori d'Oltremare o le Dipendenze della Corona, nell'ambito del quadro delle iniziative dell'OCSE nel settore delle pratiche fiscali dannose, comprese quelle obbligazioni che fossero necessarie per adempiere agli impegni assunti da tali Territori o Dipendenze.

⁸¹ I paesi membri OCSE del gruppo sono: Australia, Francia, Irlanda, Giappone, Paesi Bassi e Regno Unito; quelli non membri comprendono: Antigua e Barbuda, Barbados, Isole Vergini Britanniche, Isole Cook, Malesia, Malta, Vanuatu

⁸² Essi sono: Aruba, Bahrain, l'Isola di Man, le Antille Olandesi e le Seychelles.

scritto gli impegni nei confronti dell’OCSE, altri sono in procinto di farlo, e uno ha modificato la propria legislazione, venendo meno i presupposti per la sua inclusione nella lista dei paradisi fiscali⁸³.

4.3 Le modifiche del 2001 alle conclusioni dei precedenti Rapporti

Il dialogo fra membri dell’OCSE e paradisi fiscali (dice, con linguaggio politico, il Rapporto, ma più verosimilmente la posizione americana sopra sintetizzata) ha messo in luce alcuni problemi che hanno indotto l’OCSE a rivedere le proprie posizioni su taluni punti.

In particolare:

- i)** l’impegno dei paradisi fiscali sarà richiesto soltanto con riguardo ai criteri di trasparenza e di scambio di informazioni, cui dovranno essere improntati i loro ordinamenti fiscali al fine di evitare l’inclusione nella lista dei paradisi fiscali non cooperativi⁸⁴;

⁸³ Si tratta di Tonga.

⁸⁴ Il Rapporto chiarisce che, alla luce della nuova posizione, un paradiso fiscale verrà considerato “non cooperativo” soltanto allorché questo non assuma l’impegno di attuare la trasparenza e lo scambio di informazioni. L’impegno alla trasparenza implica:

- a) l’abbandono di caratteristiche non trasparenti del sistema fiscale, quali norme che derogano alla legislazione del paese, ruling fiscali segreti, o la capacità del contribuente di negoziare con l’autorità fiscale l’aliquota d’imposta;
- b) che sia fissato l’obbligo di redigere i bilanci in armonia con principi contabili generalmente accettati e che sia previsto l’obbligo di pubblicazione del bilancio o della sua revisione. Eccezioni a quest’ultima regola potranno essere stabilite dai paesi per le attività di dimensioni minime o per le realtà che operano solo localmente e non abbiano proprietà, beneficiari o amministratori esteri o altri rapporti con l’estero;
- c) che le proprie autorità amministrative abbiano accesso alle informazioni in merito all’effettivo beneficiario delle proprietà di qualunque tipo di enti e alle informazioni bancarie che possono essere rilevanti in materia penale, civile o fiscale;
- d) che le suddette informazioni siano rese disponibili per scambi nel quadro di meccanismi giuridici di scambio d’informazioni.

L’impegno allo scambio di informazioni determina la necessità di stabilire un meccanismo *ad hoc* che preveda i seguenti elementi:

- a) la realizzazione di un meccanismo giuridico che consenta di inviare informazioni all’autorità fiscale di un altro paese in risposta ad una richiesta di informazioni che possa essere rilevante ai fini di una specifica indagine;
- b) la realizzazione di un adeguato sistema di salvaguardia che assicuri che l’informazione ottenuta e inviata sia utilizzata unicamente per le finalità per cui essa è stata richiesta;
- c) un adeguato sistema di protezione dei diritti del contribuenti e della riservatezza dei suoi affari fiscali, essenziale per preservare l’integrità e l’efficacia dei programmi di scambio di informazioni;
- d) in caso di informazioni richieste per indagini e procedimenti in materia di diritto penale tributario, l’informazione deve essere fornita senza che sia opponibile l’eccezione secondo cui la condotta che forma oggetto di indagini, qualora fosse stata posta in essere nel paese cui l’informazione viene richiesta, deve costituire un reato secondo la legislazione di tale paese;
- e) in caso di informazione richieste in materia fiscale amministrativa (o civile, a seconda degli ordinamenti), il paese che riceve la richiesta deve fornire l’informazione senza che possa rilevare se il paese richiedente abbia o meno un interesse a richiedere l’informazione per le proprie finalità di diritto tributario nazionale;
- f) dovranno essere stabiliti procedimenti amministrativi che consentano al meccanismo giuridico di scambio di informazioni di trovare concreta attuazione e di essere monitorato.

- ii)** il criterio dell'assenza di “attività sostanziali”, fissato nel Rapporto del 1998 viene abbandonato al fine di considerare un paradiso fiscale come non cooperativo⁸⁵;
- iii)** l'elenco delle “misure difensive” elencate nel Rapporto del 2000 non sarà applicato ai paradisi fiscali non cooperativi prima che si renda applicabile ai paesi membri dell'OCSE che mantengono regimi fiscali preferenziali dannosi;
- iv)** il termine per formulare l'impegno da parte dei paradisi fiscali è prorogato al 28 febbraio 2002;
- v)** al fine di consentire ai paesi che hanno sottoscritto l'impegno di disporre di tempo sufficiente per sviluppare i necessari piani di realizzazione, la relativa tempistica è stata estesa da sei mesi dalla sottoscrizione dell'impegno a dodici mesi a decorrere da detta data.

Relativamente alle “misure difensive” indicate nel Rapporto del 2000, l'OCSE precisa che la sua preferenza è orientata verso il dialogo e il consenso e, qualora non sia possibile perseguire questa strada prioritaria, le misure dovranno essere designate con i seguenti criteri:

- i)** il quadro delle misure difensive deve essere proporzionato e calibrato per neutralizzare gli effetti deleteri delle pratiche fiscali dannose;
- ii)** l'adozione delle misure difensive è a discrezione dei singoli paesi;
- iii)** ciascun paese è libero di scegliere quale misura porre in essere, in modo che essa sia proporzionata in funzione del grado di danno che una particolare pratica fiscale dannosa può potenzialmente arrecare allo stesso.

5. I possibili sviluppi nella lotta dell'OCSE alla concorrenza fiscale dannosa

5.1 *Il nuovo approccio politico dell'OCSE verso i paradisi fiscali*

Si è visto come il Rapporto del 1998, ma soprattutto quello del 2000, trattassero in modo differente i paesi membri dell'OCSE da quelli non membri.

Per i primi la lista, pubblicata nel 2000, dei “regimi fiscali preferenziali dannosi” indicava semplicemente una “potenzialità” degli stessi, non prendeva posizione in concreto sulla loro effettiva dannosità, assegnava un termine più ampio per rimuoverli (aprile 2003 o dicembre 2005 per i contribuenti che ne beneficiavano

⁸⁵ Si tratta, come sopra evidenziato, del quarto elemento chiave indicato nel Rapporto del 1998 per individuare un paradiso fiscale. La difficoltà nella dare concreto contenuto al concetto di “attività sostanziale” ha determinato l'abbandono di questo criterio. I paesi che hanno già assunto l'impegno a smantellare le loro misure fiscali dannose non saranno tenuti a dare applicazione a tale requisito.

alla fine del 2000), non prendeva alcuna posizione sul livello delle aliquote fiscali o sulla struttura dei loro sistemi tributari, escludeva dall'analisi le società holding, non prevedeva specifiche ipotesi di misure di ritorsione.

Tra i secondi, 35 giurisdizioni venivano immediatamente bollate come “paradisi fiscali”, e veniva dato loro un termine più ristretto (31 luglio 2001) per assumere l'impegno di modificare la loro legislazione, sotto la minaccia di azioni di ritorsione, alcune delle quali particolarmente gravi.

Tale differenza di trattamento e il tono perentorio di certe prese di posizione nel Rapporto hanno suscitato l'impressione, sul piano politico, di una volontà dei paesi ad elevata tassazione, attraverso l'OCSE, di imporre ai paradisi fiscali le loro regole.

Politicamente⁸⁶ il piano originario dell'OCSE era basato su due ipotesi in termini di relazioni di potere: l'una che i paesi OCSE fossero compatti nella loro campagna contro la concorrenza fiscale dannosa, e l'altra che il mondo dei paradisi fiscali non avrebbe trovato un'omogeneità politica sufficiente per fare la “voce grossa” nel dibattito. Certamente, i paradisi fiscali avrebbero utilizzato differenti tattiche per aggirare gli imperativi dell'OCSE ma, ad avviso di questo, essi non sarebbero stati capaci di muoversi in modo compatto, né avrebbero trovato argomenti di una certa fondatezza da opporre a loro difesa.

Costoro, in modo del tutto inaspettato per l'OCSE, hanno trovato sia il modo di unire le loro forze per esprimere posizioni comuni o comunque non isolate, sia di fare pressione sull'amministrazione statunitense per ostacolare i progetti dell'OCSE.

L'intervento dell'amministrazione USA ha, come si è visto, generato un mutamento di rotta dell'OCSE, sia sul piano degli obiettivi del progetto (trasparenza e scambio di informazioni, piuttosto che riforma del livello di imposizione), sia su quello politico (il tono del Rapporto 2001 è molto più cooperativo, aperto al dialogo e alle esigenze degli interlocutori).

Gli eventi hanno dunque messo in discussione le ipotesi poste a base dell'originario progetto: sebbene questo non sia fallito, e la stampa abbia esagerato sulle differenze di vedute all'interno dei paesi membri dell'OCSE, appare chiaro che:

- i)** il termine del 31 luglio 2001 è stato prorogato al 28 febbraio 2002 (e francamente non ci sentiremmo di escludere la probabilità di ulteriori proroghe);
- ii)** l'OCSE ha dovuto rimodulare le implicazioni politiche del piano, anche se, per le ragioni di seguito indicate, non pare che le politiche di lungo termine dell'OCSE si siano radicalmente modificate tra il Rapporto del 1998 e oggi;

⁸⁶ Con riguardo all'analisi svolta in questo paragrafo, è stato fatto costante riferimento a C. RADAELLI, *The New Politics of Corporate Taxation in the European Union*, in CEPS, *EU Corporate Tax Reform*, Bruxelles, novembre 2001, 10 e ss.

iii) vi sono stati segnali di antagonismo politico da parte del mondo dei paradisi fiscali.

Questi tre punti, tuttavia, richiedono di essere approfonditi. Dopo i fatti dell'11 settembre 2001, la determinazione politica di sconfiggere il terrorismo e le sue ramificazioni finanziarie è di tale forza che tutti i principi di trasparenza e scambio di informazioni stanno trovando pieno sostegno da parte degli Stati Uniti e del mondo intero. Pertanto, certe esitazioni sui piani dell'OCSE espressi dal Tesoro USA nella prima parte del 2001 e certe forme di antagonismo da parte dei paradisi fiscali (e dei loro sostenitori nelle principali economie mondiali) – dei quali abbiamo dato conto nei paragrafi che precedono - appaiono superate alla luce delle possibili implicazioni fiscali della guerra al terrorismo internazionale.

Alla luce dei suddetti eventi, il tema della lotta alla concorrenza fiscale dannosa è diventato sempre più aperto a considerazioni di ordine politico.

Organizzazioni come il *Centre for Freedom and Prosperity* hanno cercato di opporsi alla campagna dell'OCSE, cercando di mettere in dubbio la sua legittimazione. Alcuni commentatori hanno parlato di una “nuova coalizione”, equiparando i paradisi fiscali a Davide nella sua battaglia contro Golia (i membri dei paesi OCSE)⁸⁷. Le attività di lobby a favore della concorrenza fiscale sono state intense negli Stati Uniti, riuscendo ad ottenere il ritiro del supporto da parte degli USA rispetto a ciò che – veri o presunti che fossero – venivano percepiti come “estremismi” del progetto iniziale dell'OCSE.

Gli Stati Uniti, tuttavia, appaiono del tutto a favore dell'attuale orientamento dell'OCSE: essi hanno rinnovato il loro forte supporto nella battaglia contro il riciclaggio svolta dalla *Financial Action Task Force* (un organismo indipendente affiliato all'OCSE)⁸⁸. La cooperazione internazionale in materia tributaria è sempre stato un obiettivo prioritario nella politica fiscale internazionale degli USA. I tragici eventi dell'11 settembre 2001 hanno reso quanto mai forte la determinazione politica di ottenere la trasparenza finanziaria, e gli USA appaiono come il principale attore in questa battaglia.

Non è un caso che uno dei più ricchi paradisi fiscali del mondo (a spese degli USA), le Isole Cayman, possedimento britannico nei Caraibi, cedendo alle pressanti richieste di Bush, abbia firmato un accordo con gli Stati Uniti, secondo il quale agli investigatori internazionali verranno fornite tutte le informazioni sui conti correnti di individui e società sospettate di riciclaggio, evasione fiscale e terrorismo⁸⁹.

⁸⁷ Cfr. R. GOULDER, *New coalition strikes back at OECD tax haven campaign*, in *Tax Notes International*, 11 dicembre 2000, 2650 e ss.

⁸⁸ Cfr. ad esempio *Tax Notes International*, 25 giugno 2001.

⁸⁹ Cfr. *Il sole 24 ore* del 28 novembre 2001, pag. 1 e 7. In questa prospettiva, certamente oggi O'Neill non affermerebbe più di essere contrario ad un eccessivo scambio di informazioni, come fece lo scorso 10 maggio 2001. La guerra al terrorismo porterà certamente un maggior appoggio del Tesoro USA alle iniziative dell'OCSE in tema di trasparenza.

In questo nuovo scenario, le aliquote fiscali assai basse o nulle appaiono irrilevanti, ma quei regimi fiscali che si ostineranno a mantenere un segreto bancario impenetrabile e rifiuteranno lo scambio di informazioni verosimilmente si troveranno ad affrontare tempi assai duri, potendosi ipotizzare l'applicazione di sanzioni ben più pesanti di quelle indicate dall'OCSE nel suo Rapporto del 2000.

Una domanda aperta è se la guerra al terrorismo internazionale arriverà al punto di autorizzare l'esecuzione di norme fiscali su base extraterritoriale e consentirà le c.d. “*fishing expedition*” all'estero⁹⁰. Oggi è possibile immaginare un mondo nel quale il segreto bancario e le altre barriere allo scambio di informazioni siano progressivamente demoliti, allorché si tratti di questioni di riciclaggio, reati o di terrorismo. Ma l'ipotesi di uno scambio generalizzato di informazioni basato esclusivamente su ragioni fiscali è assai più difficile⁹¹.

Un altro elemento che è importante da considerare per ipotizzare i possibili sviluppi futuri consiste nel rapporto tra le giurisdizioni oggetto di esame da parte dell'OCSE e i membri di questa organizzazione. Alcuni tra i 35 paradisi fiscali sono in una posizione molto debole, perché sono stati inseriti in più di una *black list*, sia per ragioni fiscali, sia perché sospettati di contribuire al riciclaggio (da parte della *Financial Action Task Force*). La loro posizione, nel mondo dopo l'11 settembre 2001, è estremamente debole. Ma i paesi che sono particolarmente preoccupati dai problemi fiscali possono mettere assieme le loro forze: ad esempio, alcune giurisdizioni hanno costituito un'organizzazione dal nome *International Tax and Investment Organisation* (ITIO)⁹². L'idea di fondo è di usare ITIO come controparte dell'OCSE⁹³. Un'ipotesi politica del piano originario dell'OCSE, ossia l'asimmetria di potere tra un OCSE compatto e una frammentata platea di paradisi fiscali, può diventare presto errata allorché i paradisi fiscali costruiscano un fronte comune.

La tempistica è altresì da tenere presente. Appare improbabile il rispetto della scadenza del 28 febbraio 2002 per la sottoscrizione degli impegni da parte di un numero consistente di paradisi fiscali, come pure appare improbabile che i paesi OCSE smantellino i loro regimi preferenziali dannosi entro il 2003, e ancora appare improbabile che le “misure difensive” o, meglio, di ritorsione, possano scattare in modo coordinato (e quindi efficace), nei tempi stabiliti contro i paradisi fiscali non cooperativi.

⁹⁰ L'espressione “*fishing expeditions*”, letteralmente “spedizioni di pesca”, viene correntemente utilizzata per indicare quelle richieste di informazioni, soprattutto bancarie, non già su un singolo individuo nei confronti dei quali si nutrono seri sospetti o sono stati acquisiti già indizi di colpevolezza, ma su gruppi o categorie di individui, secondo la logica: “si butta l'amo con le esche, e si vedrà quel che abbocca”.

⁹¹ Sulle diverse forme di scambio di informazioni cfr. V. TANZI, *Taxation in an Integrating World*, Washington D.C., 1995.

⁹² I cui membri, alla fine di aprile 2001, sono Antigua e Barbuda, le Bahamas, Barbados, le Isole Vergini Britanniche, le Isole Cook, Dominica, Malesia e Vanuatu.

⁹³ ITIO ha inviato un lista di 17 domande all'OCSE, chiedendo specifiche risposte su problemi che emergono dal *Memorandum of Understanding* e su altri aspetti della campagna contro la concorrenza fiscale dannosa (cfr. C. SCOTT, *Low-Tax jurisdiction press OECD to answer question on fairness*, in *Tax Notes International*, 14 maggio 2001, 2411 e ss.).

Vi è poi da dubitare su una reale efficacia delle sanzioni: da un lato, anche prima dell'intervento dell'OCSE i paesi membri avrebbero potuto applicare sanzioni, anche economiche, contro i paradisi fiscali, ma i costi che ciò avrebbe comportato hanno verosimilmente sconsigliato tali strade, di talché appare abbastanza improbabile che detti paesi mutino orientamento solo perché è intervenuta una posizione dell'OCSE. Per altro verso, vi è da dubitare sulla stessa efficacia di sanzioni unilaterali⁹⁴; insomma, le sanzioni funzionerebbero soltanto allorché fossero adottate su scala globale e contemporaneamente, il che allo stato attuale appare improbabile.

Conclusivamente, i principali elementi critici che potranno determinare il successo o meno della lotta alla concorrenza fiscale dannosa appaiono essere i seguenti:

- i)** *l'oggetto* del piano: originariamente il piano è stato costruito come lotta alla concorrenza fiscale dannosa. Ora l'obiettivo fondamentale consiste nella trasparenza e nello scambio d'informazioni, passando in secondo piano tutti gli altri aspetti della fiscalità: al fine di evitare di compromettere il risultato del progetto, l'OCSE deve focalizzarsi su questo obiettivo, seguendo la scia della battaglia guidata dagli USA contro i regimi che forniscono rifugi finanziari ai terroristi;
- ii)** *la credibilità* del piano: la credibilità è stata compromessa nel momento in cui il *Memorandum of Understanding* ha richiesto agli Stati non OCSE di fare più di quanto fosse richiesto ai paesi membri⁹⁵; come è stato evidenziato⁹⁶, al fine di offrire un esempio credibile al resto del mondo, i paesi OCSE devono, prima di tutto, “mettere ordine in casa loro”. La necessità di rendere coincidenti i termini di scadenza per gli uni e per gli altri costituisce un importante passo avanti verso una maggior credibilità. Per essere credibile, inoltre, l'OCSE deve dimostrare che i suoi membri stanno rimuovendo i regimi fiscali dannosi presenti nei loro sistemi tributari alcuni dei quali, per puro caso, sono criticati anche dal Codice di condotta della UE.
- iii)** *la compensazione* dei paradisi fiscali: come rilevato, è alquanto difficile prevedere sanzioni efficaci nei confronti dei paradisi fiscali. Taluno ha pure evidenziato che le “misure difensive” potrebbero violare gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Organizzazione Mondiale del Commercio⁹⁷. Il problema più rilevante è di natura politica: la politica dell'OCSE determina nei paradisi fiscali una inevitabile perdita di ricchezza, e costoro potrebbero convincersi a cooperare ove fosse loro proposto un sistema di compensazione, che sia efficiente, equo e, quindi, efficace.

⁹⁴ Ad esempio, la normativa CFC colpisce chi dichiara il possesso di una partecipazione, ma chi dispone di azioni al portatore di società site in paradisi fiscali, e non le dichiara, difficilmente verrà scoperto dall'amministrazione fiscale dello Stato di residenza, in mancanza di un generalizzato sistema di scambio di informazioni; ancora, l'imposizione di una tassa sulle operazioni finanziarie verso certi paradisi fiscali può essere facilmente elusa operando attraverso intermediari residenti in paesi terzi o altre triangolazioni.

⁹⁵ Cfr. B. ZAGARIS, *Application of the OECD tax haven criteria to member states shows potential danger to US sovereignty*, in *Tax Notes International*, 7 maggio 2001.

⁹⁶ Cfr. il *Financial Times* del 14 maggio 2001.

⁹⁷ Cfr. C. SCOTT, *OECD “Harmful” Tax Competition Move May Violate WTO Obligations, Expert Says*, in *Tax Notes International*, 24 aprile 2001. In generale, potrebbe essere invocato il principio di non discriminazione e la clausola della nazione più favorita, previsti dai trattati del GATT e GATS. Specificamente, l'ipotesi di applicare una speciale imposta sulle transazioni che vedano coinvolti i paradisi fiscali appare in contrasto con le norme del GATT e del GATS.

5.2. I possibili sviluppi della lotta alle pratiche fiscali dannose

Alla luce di questi elementi, ciò che ci possiamo attendere nei prossimi anni sarà certamente un maggior scambio internazionale di informazioni a fini fiscali, verosimilmente su specifica richiesta di un'autorità fiscale estera in relazione ad uno specifico contribuente, piuttosto che un sistema automatico di segnalazione e incrocio di dati sul modello di una “anagrafe tributaria internazionale”.

Si consideri, incidentalmente, che in quest'ultima direzione – ossia di un quadro giuridico generale di scambio automatico di informazioni su base internazionale – è orientata la nuova bozza di direttiva comunitaria sulla fiscalità del risparmio⁹⁸, onde possono certamente registrarsi effetti sinergici tra le iniziative OCSE e quelle intraprese in sede europea, anche se l'opposizione di alcuni paesi UE, ossia di paesi ad elevata tassazione, pure membri dell'OCSE, che mette in dubbio la possibilità stessa di vedere la direttiva approvata in tempi brevi, rende quantomai improbabile che un accordo basato sui medesimi presupposti possa essere raggiunto con i paradisi fiscali.

Ci potremo attendere, da parte di molte giurisdizioni *off-shore*, una maggior trasparenza procedurale, sia dei sistemi fiscali, sia delle loro regole societarie, incluso l'obbligo di una informativa finanziaria delle società ivi residenti che abbia un minimo di serietà. Ci possiamo attendere, in molti paradisi fiscali, il venir meno di azioni al portatore e le garanzie di assoluto anonimato, soprattutto in funzione della lotta al riciclaggio e al terrorismo internazionale.

Ci possiamo però anche attendere che molti tra gli odierni paradisi fiscali, o paesi a bassa tassazione, pur migliorandolo, manterranno l'impianto di fondo del loro sistema fiscale, ossia regole generalizzate di esenzione fiscale, per lo più riservate ai non residenti. La concorrenza fiscale internazionale, dunque, non verrà meno, e verosimilmente continuerà ad utilizzare gli strumenti delle esenzioni e aliquote zero. E, pur non avendo la sfera di cristallo, possiamo immaginare che nuovi paesi adotteranno simili regole, soprattutto con riferimento ai redditi finanziari e di capitale, di esenzione dei redditi prodotti dai non residenti, né ci stupiremo se, fra questi, vi saranno le maggiori economie del mondo, e quindi – ovviamente – i paesi membri dell'OCSE⁹⁹.

⁹⁸ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di una Direttiva del Consiglio per assicurare l'effettiva tassazione dei redditi da risparmio in forma di pagamento di interessi all'interno della Comunità*, Bruxelles, 18 luglio 2001, COM (2001) 400.

⁹⁹ Già oggi, come è stato acutamente rilevato, il sistema fiscale degli Stati Uniti ha simili caratteristiche: gli interessi derivanti da depositi e conti correnti di pertinenza di non residenti, che non svolgano attività di “*trade or business*” in USA, sono esenti dall'imposta sul reddito e dall'imposta patrimoniale (*estate tax*); analogamente, per i non residenti le plusvalenze derivanti dalla negoziazione di titoli quotati in Borsa sono esenti da imposte; la ritenuta del 30% sui dividendi e interessi da obbligazioni, prevista per i non residenti, può essere facilmente evitata; le società a responsabilità limitata (LLC), le cui quote siano di proprietà di non residenti e non cittadini USA e che abbiano solo redditi di fonte estera rispetto agli USA, non sono soggette ad imposte, e così via. Cfr. D. KLEINFELD, *The Largest Tax Haven in the World*, in *OCF Report 2001*, Londra, 2001, 30 e ss..