

I paradisi fiscali nell'era BEPS e dello scambio automatico di informazioni

di **Piergiorgio Valente**

L'approfondimento

L'OCSE ha rafforzato la sua azione in materia di lotta ai c.d. paradisi fiscali a partire dal 2008, quando, a crisi economica globale conclamata, ha incontrato il sostegno dei rappresentanti dei più importanti Paesi del mondo. I più recenti studi BEPS hanno evidenziato come, al fine di combattere efficacemente le pratiche fiscali dannose, è necessario, da un lato, promuovere la trasparenza mediante lo scambio automatico di informazioni, dall'altro, richiedere il requisito della sostanza economica delle attività svolte.

A partire dal 2009, molte giurisdizioni c.d. paradisi fiscali, a seguito degli orientamenti in tema di trasparenza adottati dall'OCSE nell'ambito del G20 di Londra del 2 aprile 2009, hanno deciso di accelerare il proprio percorso verso la cooperazione internazionale in materia fiscale, con l'obiettivo (dalla stragrande maggioranza, raggiunto) di essere incluse, a pieno titolo, tra i Paesi c.d. **cooperativi**. Nel contesto di tale percorso per l'adeguamento agli *standards* internazionali di trasparenza e cooperazione, i suindicati Stati hanno avviato le negoziazioni per la conclusione di trattati bilaterali sullo scambio di informazioni con un numero sempre crescente di *partners*.

I citati accordi sono conformi ai principi in materia contenuti nell'art. 26 del Modello

OCSE e nel Modello di TIEA (*Tax Information Exchange Agreement*) dell'OCSE del 2002¹.

La lotta alla concorrenza fiscale dannosa ha ricevuto un ulteriore, significativo impulso a partire dal 2013, quando l'OCSE ha intrapreso gli studi in tema di lotta all'erosione della base imponibile mediante il *profit shifting* (BEPS)², i quali hanno portato ad una serie di raccomandazioni specifiche per un effettivo contrasto alle c.d. *harmful tax practices*.

Non meno rilevanti appaiono gli obiettivi conseguiti sul piano dello scambio automatico di informazioni a livello multilaterale. Molti Paesi c.d. paradisi fiscali hanno già aderito allo **Standard globale sullo scambio automatico di informazioni finanziarie**, approvato definitivamente dall'OCSE il 21 luglio 2014, sulla base dell'art. 6 della Convenzione multilaterale. Altri vi aderiranno presto.

In siffatto contesto, pertanto, non rimane che chiedersi se possa essere ancora possibile qualificare alcune giurisdizioni come "paradisi fiscali".

Piergiorgio Valente - Chairman del comitato fiscale della Confédération Fiscale Européenne (CFE)

Note:

- 1 Per approfondimenti sullo scambio di informazioni secondo l'art. 26 del Modello OCSE e il Modello di TIEA dell'OCSE cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 2743 ss.; P. Valente - L. Vinciguerra, *Scambio di informazioni: profili applicativi nelle verifiche*, IPSOA, 2013, pag. 4 ss.
- 2 Per approfondimenti sul Progetto BEPS cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 1895 ss.

L'azione dell'OCSE di contrasto ai c.d. paradisi fiscali

"Paradisi fiscali" e "regimi preferenziali" nel Rapporto del 1998

Tra le prime, importanti iniziative dell'OCSE di contrasto alla concorrenza fiscale dannosa si inserisce il Rapporto del 1998 "*Harmful Tax Competition - An Emerging Global Issue*", in cui il CFA (Comitato Affari Fiscali) affronta la questione della competizione fiscale fra Stati:

- promuovendo un'iniziativa tesa ad individuare non solo i c.d. paradisi fiscali, giurisdizioni considerate **dannose** per le economie nazionali e per il mercato globale, ma anche i **regimi fiscali preferenziali dannosi**, rappresentati da singole disposizioni contenute negli ordinamenti giuridici di diversi Stati;
- sostenendo un approccio simile (anche se con campo di applicazione diverso) a quello adottato dalla Commissione europea nel **Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese**.

Nel Rapporto del 1998, l'OCSE individua gli elementi caratteristici che consentono di distinguere i regimi fiscali potenzialmente "dannosi" e, nel contempo, elabora un elenco di contro-misure sintetizzate in diciannove raccomandazioni indirizzate agli Stati membri³.

Nel processo di identificazione dei paradisi fiscali e dei regimi fiscali preferenziali dannosi, il comune denominatore è rappresentato dalla presenza di un livello d'imposizione sui redditi significativamente ridotto, o nullo, oggetto di valutazione specifica da parte dell'OCSE.

I paradisi fiscali vengono definiti come giurisdizioni autonome che finanziano la propria spesa pubblica senza prelevare imposte sui redditi né imporre alcun carico fiscale ai propri contribuenti (se non in misura trascurabile), presentandosi così come mete ambite per le imprese che vi si **rifugiano** per evitare di essere sottoposte a livelli di tassazione elevata nei Paesi c.d. a **fiscaltà ordinaria**. In particolare, il paradiso fiscale presenta i seguenti requisiti:

- assenza di imposizione (*no or only nominal taxes*);
- rifiuto di politiche a sostegno dello scambio di informazioni (*lack of effective exchange of information*);
- difetto di trasparenza in ambito legislativo, legale ed amministrativo (*lack of transparency*);
- mancanza di specifiche disposizioni che prevedano il requisito dell'esercizio di attività effettiva sul territorio nazionale (*no substantial activities*).

Oltre ai paradisi fiscali "**puri**", altri Paesi possono costituire oggetto di indagine da parte dell'OCSE, stante la presenza nel proprio ordinamento di "**regimi preferenziali**", caratterizzati da:

- livello d'imposizione sui redditi ridotto o nullo (*the regime imposes a low or zero effective tax rate on the relevant income*);
- sostanziale "isolamento" del regime fiscale agevolato rispetto al sistema ordinario, in vigore nel mercato domestico (*the regime is ring-fenced*);
- assenza di trasparenza (*the operation of the regime is non-transparent*);
- mancanza di un adeguato scambio di informazioni tra il Paese che prevede tale regime preferenziale e gli altri Paesi (*the jurisdiction operating the regime does not effectively exchange information with other countries*).

Nota:

3 In estrema sintesi, la politica dell'OCSE si articola in quattro obiettivi principali:

1. definire i criteri per l'identificazione dei regimi fiscali ritenuti dannosi;
2. applicare tali criteri alle fattispecie che si presentano nel contesto internazionale, al fine di redigere una *black list* aggiornata dei regimi fiscali considerati dannosi;
3. promuovere lo smantellamento dei regimi fiscali dannosi e procedere al continuo monitoraggio dell'assetto fiscale internazionale, al fine di individuare nuovi regimi da inserire nella *black list* ed eventualmente eliminare da quest'ultima i Paesi che nel frattempo hanno intrapreso riforme significative del proprio ordinamento;
4. sostenere la cooperazione internazionale, al fine, *inter alia*, di rafforzare l'efficacia delle norme di diritto interno già esistenti ed evitare che l'applicazione dei trattati contro la doppia imposizione possa favorire fenomeni di concorrenza fiscale dannosa.

Per approfondimenti sul Rapporto OCSE del 1998 cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 2301 ss.

Per promuovere un'azione di graduale smantellamento delle misure fiscali pregiudizievoli, l'OCSE, nel Rapporto del 1998 invita i propri Stati membri e, indirettamente, l'intera comunità internazionale, ad adottare misure tese a contrastare efficacemente le politiche di concorrenza fiscale dannosa⁴. A loro volta, gli Stati si ripropongono di:

- astenersi dall'adottare nuove misure che possono costituire pratiche fiscali dannose;
- effettuare una revisione delle misure fiscali esistenti allo scopo di individuare quelle che costituiscono pratiche fiscali dannose;
- rimuovere i regimi fiscali preferenziali nell'arco temporale di un quinquennio.

I progressi effettuati e i Rapporti successivi a quello del 1998

Nel 2000, l'OCSE pubblica un nuovo Rapporto, *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, con l'obiettivo di favorire la cooperazione e l'integrazione a livello internazionale e di sostenere la concorrenza tra Stati, anche in ambito fiscale, senza ammettere l'adozione di misure distorsive del mercato globale attraverso forme di concorrenza "sleale"⁵. In esso:

- sono individuati quarantasette regimi fiscali preferenziali potenzialmente dannosi;
- è presentata la *black list* di trentacinque Paesi considerati paradisi fiscali;
- viene promosso un dialogo con gli Stati non membri dell'OCSE al fine di assicurare rilevanza universale alle iniziative intraprese.

In seguito agli attentati terroristici che hanno colpito gli Stati Uniti l'11 settembre 2001, l'OCSE decide di modificare in parte il proprio mandato, concentrandosi sull'individuazione delle possibili fonti di finanziamento del terrorismo internazionale e focalizzando l'attenzione (nell'individuazione dei paradisi fiscali) sul rispetto della trasparenza e sullo scambio di informazioni.

Rispetto alla *black list* redatta nel 2000, in cui sono presenti trentacinque paradisi fiscali, la successiva lista del 2002 ricomprende sette Paesi (Andorra, Isole Marshall, Liberia, Liechtenstein, Monaco, Nauru, Vanuatu)⁶. Nel 2003 l'elenco si riduce ulteriormente (a cinque Paesi), con la cancellazione di Vanuatu e Nauru.

Nel successivo *Progress Report* del 2004 si evidenzia che, dei 47 regimi fiscali preferenziali dannosi accertati, 18 sono stati aboliti o sono in corso di abolizione, 14 sono stati modificati al fine di eliminarne le caratteristiche di dannosità, 13 sono stati ritenuti non più dannosi alla luce di successive ed ulteriori analisi. Inoltre, si prevede che laddove un regime sia in **fase di abolizione**, esso debba ritenersi già abolito qualora:

Note:

- 4 Le misure sono sintetizzate nelle diciannove raccomandazioni OCSE che si propongono quale strumento per:
 - accrescere l'efficacia delle norme interne già esistenti (raccomandazioni n. 1-7, riferite alla legislazione nazionale);
 - evitare che l'applicazione delle disposizioni convenzionali possa favorire fenomeni di concorrenza fiscale "dannosa" (raccomandazioni n. 8-14, relative alle convenzioni internazionali);
 - intensificare la cooperazione internazionale (raccomandazioni n. 15-19, in materia di cooperazione).Per approfondimenti sulle diciannove raccomandazioni dell'OCSE cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 2303 ss.
- 5 Il documento si articola in tre parti, relative rispettivamente all'individuazione dei regimi fiscali "preferenziali", all'identificazione dei Paesi che si qualificano come paradisi fiscali e alla promozione del dialogo e della cooperazione con i Paesi non membri dell'OCSE.
- 6 Già nel corso del dibattito conclusosi con la redazione della "black list" del 2000, alcuni tra i Paesi elencati (Bermuda, Isole Cayman, Cipro, Malta, Mauritius, San Marino) espressero la volontà di cooperare con l'OCSE ("advance commitments") e di procedere ad eliminare le misure fiscali dannose entro il 2005. Successivamente, altri cinque Paesi, originariamente inclusi fra i *tax havens* nel *Progress Report* del 2000 (Aruba, Bahrain, Isola di Man, Antille olandesi e Seychelles) assunsero il medesimo impegno. Anche Tonga, originariamente inclusa nella lista del 2000, intraprese una serie di riforme tali da indurre l'OCSE ad escluderla dall'elenco; analoga posizione venne assunta con riferimento a Barbados. Per approfondimenti cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 2308 ss.

- nessuna ulteriore applicazione sia consentita;
- la data per la sua completa abolizione sia stata definitivamente fissata;
- il regime sia trasparente e consenta un effettivo scambio di informazioni⁷.

Nel *Progress Report* del 2004 sono individuate una serie di misure di contrasto alle pratiche fiscali dannose. **La lista**, non esaustiva né esclusiva, include:

- l'introduzione di disposizioni che vietino l'applicazione di deduzioni, esenzioni, crediti d'imposta e altri benefici fiscali ai pagamenti effettuati a soggetti residenti in Paesi con pratiche fiscali dannose in atto;
- l'introduzione di norme sulla *thin capitalization* con l'effetto di limitare la deducibilità degli interessi corrisposti a soggetti residenti in Paesi con pratiche fiscali dannose in atto;
- l'introduzione di disposizioni legislative o amministrative che obblighino il cittadino residente, che effettua pagamenti nei confronti di un soggetto residente in un Paese con pratiche fiscali dannose in atto, a dichiarare alle autorità fiscali competenti l'avvenuta transazione;
- l'introduzione di norme che assoggettino i cittadini residenti a tassazione sull'ammontare corrispondente a quella parte di reddito derivante da interessi detenuti in entità operanti in Paesi con pratiche fiscali dannose in atto;
- il diniego di applicazione del c.d. *exemption method*, ovvero la modifica all'operatività del meccanismo del credito di imposta;
- l'introduzione di norme che prevedano l'applicazione di una ritenuta alla fonte su dividendi, interessi e canoni corrisposti a soggetti che beneficino dell'applicazione di pratiche fiscali dannose;
- il rifiuto, da parte di uno Stato, di negoziare e concludere convenzioni fiscali internazionali con Paesi con pratiche fiscali dannose in atto⁸.

Nel *Progress Report* del 2006 si evidenzia che dei 47 regimi fiscali preferenziali dannosi identificati nel 2000, 19 sono stati aboliti, 14 sono stati modificati al fine di eliminarne le caratteristiche di dannosità, 13 sono stati ritenuti non più dannosi alla luce di successive ed ulteriori analisi⁹.

I Rapporti dal 2009 al 2012

L'OCSE ha rafforzato la sua azione in materia di lotta ai paradisi fiscali a partire dal 2008, quando, a

crisi economica globale conclamata, ha incontrato il sostegno dei rappresentanti dei più importanti Paesi del mondo.

In data 2 aprile 2009, in occasione del *summit* di Londra che ha riunito i rappresentanti dei 20 Paesi più importanti, questi ultimi hanno dichiarato la loro intenzione di:

- combattere i paradisi fiscali e le giurisdizioni non cooperative;
- adottare ogni misura idonea a proteggere il sistema finanziario e le finanze pubbliche;
- implementare i principi di trasparenza e scambio di informazioni e l'abolizione del segreto bancario.

In tale data, l'OCSE ha pubblicato un *Progress Report* sullo stato di implementazione¹⁰, da parte delle 84 giurisdizioni considerate, degli *standards*

Note:

7 Sulla base dei suindicati criteri, il *Risk Reserves for International Financing* olandese, l'*International Business Centre* di Madeira, il *Co-ordination Centre* belga e il regime islandese dell'*International Trading Companies* sono stati considerati definitivamente aboliti. I c.d. *shipping regimes*, invece, identificati come potenzialmente dannosi nel 2000, non lo sono più alla luce di un successivo esame condotto sulla base delle linee guida contenute nel c.d. *Consolidated Application Note*. Per quanto riguarda le *holding*, tutti i tredici regimi specificamente esaminati (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svizzera) sono stati considerati in linea con il criterio del livello di tassazione fissato nel *Consolidated Application Note (gateway criterion of low or no tax)*. In aggiunta, mentre la Svizzera ha manifestato il proprio impegno a garantire, nell'ambito dei trattati bilaterali, un effettivo scambio di informazioni, il Lussemburgo ha eliminato il regime delle *Holding Companies* del 1929.

Per approfondimenti sugli sviluppi riportati nel Rapporto del 2004 cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 2308 ss.

8 L'OCSE rileva che tali misure difensive potranno risultare particolarmente efficaci nella lotta contro le pratiche fiscali dannose se attuate ed applicate in modo coordinato, sia nei confronti dei paradisi fiscali, sia nei confronti di singoli regimi fiscali preferenziali dannosi in vigore nei Paesi aderenti all'OCSE.

9 L'eliminazione delle società *holding* lussemburghesi *Luxembourg holding 1929* si è verificata in data 29 dicembre 2006, successivamente, quindi, alla pubblicazione del Rapporto del 2006.

10 Il *Progress Report* del 2009 è una lista suddivisa in 3 parti, in cui i Paesi sono classificati in funzione del loro livello di adesione ai suindicati *standards* fiscali internazionali (*white list*, *grey list*, *black list*).

di trasparenza e scambio di informazioni in ambito fiscale¹¹.

Appartengono alla lista degli Stati che hanno sostanzialmente implementato gli *standards* internazionali i maggiori Paesi industrializzati (tra cui l'Italia), ma anche Stati classicamente considerati paradisi fiscali come Guernsey, l'Isola di Man, Jersey o gli Emirati Arabi Uniti e, in ogni caso, i Paesi che hanno stipulato almeno 12 accordi specifici sullo scambio di informazioni, raggiungendo così il numero minimo di *agreements* fissato dall'OCSE per poter essere inclusi nella lista c.d. *white*. Nella lista c.d. *grey* figurano gli Stati che si sono impegnati politicamente ad adottare tali *standards*, ma che non vi hanno tuttavia ancora dato attuazione, non avendo concluso alcun accordo specifico in materia di scambio di informazioni (*i.e.*, TIEA)¹². La lista c.d. *black* include gli Stati che non hanno ancora manifestato alcun impegno in tal senso.

A partire dal mese di aprile 2009, i Paesi originariamente inseriti nella lista *grey* hanno iniziato a stipulare accordi specifici sullo scambio di informazioni, sulla base del Modello di TIEA dell'OCSE o dell'art. 26 del Modello OCSE (versione del 2005). Si è inoltre registrata una **inversione di tendenza** che ha portato:

- all'impegno formale per l'implementazione degli *standards* di trasparenza da parte dei Paesi *black list* al 2 aprile 2009 (Costa Rica, Malesia, Filippine, Uruguay);
- all'effettiva implementazione dei suindicati *standards* da parte dei Paesi *grey list*;
- all'inclusione, tra le giurisdizioni "*white list*", dei Paesi che hanno concluso un numero sufficiente (12) di accordi specifici sullo scambio di informazioni (tra i quali, Bahamas, Bermuda, Isole Cayman, Monaco, San Marino).

Il *Progress Report* del 2 aprile 2009 è stato seguito da una serie di *Reports* nei quali l'OCSE ha dato atto, costantemente e periodicamente, dei progressi effettuati dai Paesi considerati, fino alla data del 5 dicembre 2012. Il Rapporto pubblicato in tale ultima data riporta la presenza, nella lista *grey*,

di Nauru e Niue soltanto. Nessun Paese figura invece nella *black list*¹³.

In verità, già a partire dal 2010, l'attività dell'OCSE di contrasto ai paradisi fiscali si era focalizzata sulla verifica dello stato di implementazione, da parte di ciascun Paese, degli *standards* internazionali di trasparenza e scambio di informazioni. L'attività di verifica, ancora in corso, è condotta dal *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (cfr. *infra*).

L'azione di contrasto ai c.d. paradisi fiscali nell'ambito del Progetto BEPS

La circostanza secondo cui i regimi fiscali preferenziali rappresentano una *pressure area* per i Governi dei Paesi a fiscalità avanzata è stata sottolineata dall'OCSE nel Rapporto del febbraio 2013, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting (BEPS Report)* e nel successivo *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS Action Plan)*¹⁴.

Note:

- 11 Gli *standards* internazionali di trasparenza e scambio di informazioni sono stati sviluppati dal *Global Forum on Transparency and Exchange of Information* dell'OCSE con l'obiettivo di fornire un parametro unico e condiviso per le convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni concluse dagli Stati membri e non membri dell'OCSE. Essi possono considerarsi quali criteri internazionali di sussistenza della cooperazione tra Stati in ambito fiscale. Tali *standards* implicano, secondo la definizione fornita dall'OCSE:
 - lo scambio di informazioni su richiesta qualora le stesse siano "prevedibilmente rilevanti" per l'applicazione della legislazione nazionale;
 - il superamento del limite a tale scambio rappresentato dal segreto bancario;
 - la disponibilità e il potere di ottenere informazioni affidabili;
 - il rispetto dei diritti del contribuente;
 - la riservatezza delle informazioni scambiate.Per approfondimenti sugli *standards* internazionali di trasparenza cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 2314 ss.
- 12 Nella lista *grey* del *Progress Report* del 2 aprile 2009, vi figurano, tra gli altri, Andorra, Liberia, Montserrat, Nauru, Panama, San Marino.
- 13 Per approfondimenti sugli sviluppi successi al *Progress Report* del 2009, cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 2315 ss.
- 14 Per approfondimenti sui Rapporti BEPS, cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, IPSOA, 2014, pag. 1895 ss.

Con l'obiettivo di combattere le pratiche fiscali dannose¹⁵ più efficacemente, tenendo in considerazione *transparency and substance*, l'Action 5 del *BEPS Action Plan* ha richiesto al *Forum on Harmful Tax Practices (Forum)* di dare impulso all'attività di contrasto delle suindicate pratiche “with a priority on improving transparency, including compulsory spontaneous exchange on rulings related to preferential regimes, and on requiring substantial activity for any preferential regime”. In sostanza, il *Forum*:

- in primo luogo, dovrebbe procedere alla finalizzazione della **revisione dei regimi fiscali** preferenziali presenti negli ordinamenti degli Stati membri;
- in secondo luogo, dovrebbe procedere alla definizione di una **strategia per la partecipazione** da parte dei Paesi non membri OCSE;
- in terzo luogo, dovrebbe procedere ad una valutazione in ordine alle **modifiche necessariamente** da apportare al *framework* esistente.

Con riferimento alla revisione dei regimi preferenziali esistenti a livello di ciascuno Stato membro, il documento *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and*

Substance, del 16 settembre 2014, evidenzia come particolare enfasi viene data da parte del *Forum*:

- all'elaborazione di una metodologia per definire “a substantial activity requirement in the context of intangible regimes”;
- al miglioramento della trasparenza attraverso “compulsory spontaneous exchange on rulings” relativi ai regimi fiscali preferenziali¹⁶.

Si rileva un generalizzato consenso degli Stati per l'adozione di misure dirette a rafforzare il requisito della *substantial activity*, mentre diversi approcci sono stati presi in considerazione con l'obiettivo comune di un **allineamento** della tassazione dei profitti alla **sostanza** delle attività svolte.

Con riferimento alla trasparenza, il documento del 16 settembre 2014 dà atto della esistenza di un *framework* dettagliato e condiviso da tutti gli Stati membri, il quale troverà applicazione con riferimento ai citati regimi preferenziali¹⁷.

Note:

15 “Four key factors and eight other factors are used to determine whether a preferential regime (...) is potentially harmful. A reference to substantial activity is already included in the eight other factors so this is not a new concept. The eight other factors generally help to spell out, in more detail, some of the key principles and assumptions that should be considered in applying the key factors themselves. The four key factors are:

1. The regime imposes no or low effective tax rates on income from geographically mobile financial and other service activities.
2. The regime is ring-fenced from the domestic economy.
3. The regime lacks transparency (for example, the details of the regime or its application are not apparent, or there is inadequate regulatory supervision or financial disclosure).
4. There is no effective exchange of information with respect to the regime.

The eight other factors are:

1. An artificial definition of the tax base.
2. Failure to adhere to international transfer pricing principles.
3. Foreign source income exempt from residence country taxation.
4. Negotiable tax rate or tax base.
5. Existence of secrecy provisions.
6. Access to a wide network of tax treaties.
7. The regime is promoted as a tax minimisation vehicle.
8. The regime encourages operations or arrangements that are purely tax-driven and involve no substantial activities” (cfr. OCSE, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, 16 settembre 2014, pag. 23).

16 “Lack of transparency may arise in two broad contexts: (1) in the way in which a regime is designed and administered, including favourable application of laws and regulations, negotiable tax provisions, and a failure to make administrative practices widely available; and (2) the existence of provisions such as secrecy laws or inadequate ownership and other information requirements that prevent (or would prevent) effective exchange of information. Issues around transparency often link into concerns around exchange of information” (OCSE, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, 16 settembre 2014, pag. 35).

17 “The framework builds on the guidance contained in the CAN [Consolidated Application Note 2004] and also takes into account the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (MAC) and the European Union’s Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation (including its work on spontaneous information exchange in the context of transfer pricing and on cross-border rulings). These sources all have a common goal in that they seek to encourage spontaneous information exchange in circumstances where it is assumed that information obtained by one country will be of interest to another country. This framework, whilst seeking to achieve a similar outcome, is, however, focussed on the factors in the 1998 Report. The framework deals with the following four key design questions:

1. When does the obligation to spontaneously exchange information on rulings arise?
2. Who must information be exchanged with?
3. What information must be exchanged?
4. What is the legal basis for the spontaneous information exchange?” (cfr. OCSE, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, 16 settembre 2014, pag. 38).

I medesimi principi sono stati ribaditi dall'OCSE nel più recente Rapporto sul tema “*Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report*”, pubblicato il 5 ottobre 2015.

I paradisi fiscali nell'era dello scambio automatico delle informazioni

Secondo il *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* dell'OCSE¹⁸, nel suo più recente *Report* annuale sul tema per il 2015¹⁹, la comunità internazionale è pressoché unanimemente indirizzata verso una piena ed effettiva cooperazione in materia fiscale. Nel 2010, il *Global Forum* ha dato avvio all'attività di verifica della conformità dei singoli ordinamenti interni agli obblighi assunti a livello internazionale in tema di scambio di informazioni su richiesta (c.d. *peer review process*). Tale attività (la quale include una fase 1 e una fase 2) dovrebbe concludersi entro la fine del 2016, quando lo stesso organismo prevede di dare avvio a un secondo *round* di verifiche, prettamente incentrato sulla regolamentazione, a livello nazionale, del concetto di beneficiario effettivo²⁰.

Con la definitiva adozione, nel luglio 2014, dello *Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters* (che include il *Multilateral Competent Authority Agreement* e il *Common Reporting Standard*) (di seguito, *Global Standard*), l'OCSE ha consacrato, a livello internazionale e sulla scia di quanto effettuato sul piano comunitario, lo scambio automatico di informazioni quale *standard* della cooperazione amministrativa tra Stati in materia fiscale. L'approvazione del *Global Standard* ha dato un impulso al processo di sottoscrizione della Convenzione multilaterale sulla mutua assistenza amministrativa del 1988 (e relativo Protocollo di modifica del 2010)²¹, il cui art. 6²² rappresenta la base giuridica per l'adesione, da parte dei singoli Stati, al *Global Standard* medesimo.

Se ben 96 Paesi (membri del *Global Forum*) si sono formalmente impegnati ad attuare lo scambio automatico delle informazioni finanziarie a partire dal 2017 e dal 2018, 3 giurisdizioni non hanno invece ancora manifestato tale intendimento. La Tavola n. 1 individua nel dettaglio i **Paesi**²³:

- che si sono impegnati allo scambio automatico delle informazioni a partire dal 2017;
- che si sono impegnati allo scambio automatico delle informazioni a partire dal 2018;
- che non hanno espresso alcun *commitment*.

La lista dei Paesi di cui alla Tavola n. 1 può senz'altro essere definita quale *white/black list* dell'OCSE, nel contesto della nuova architettura della cooperazione internazionale, destinata a determinare uno straordinario aumento delle informazioni scambiate, che ridefiniranno la geometria dell'evasione fiscale internazionale.

Individuata la nuova **frontiera** della cooperazione tra Stati, diventa importante verificare, come del resto effettuato per lo scambio di informazioni su richiesta, che tutti i Paesi che hanno espresso il proprio *commitment* dispongano di un *framework* normativo e regolamentare adeguato

Note:

18 Il *Global Forum* - l'organismo dell'OCSE che si occupa della verifica della implementazione, da parte dei singoli ordinamenti nazionali, degli *standards* di trasparenza fiscale - conta, al 9 febbraio 2016, n. 131 Stati membri. Cfr. <http://www.oecd.org/tax/transparency/>.

19 Cfr. OCSE, *Tax Transparency 2015, Report on Progress*.

20 Cfr. *OECD Secretary-General Report to the G20 Finance Ministers*, settembre 2015.

21 Alla data del 9 febbraio 2016, sono oltre 70 i Paesi i quali hanno firmato la Convenzione multilaterale. Tra le Parti contraenti sono inclusi tutti gli Stati del G20, i Paesi c.d. *BRICS*, quasi tutti gli Stati membri dell'OCSE e un numero via via crescente di Paesi *in via di sviluppo*. Cfr. <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm>.

22 “Article 6 - Automatic exchange of information

With respect to categories of cases and in accordance with procedures which they shall determine by mutual agreement, two or more Parties shall automatically exchange the information referred to in Article 4”.

23 Cfr. OCSE, *Tax Transparency 2015, Report on Progress*.

all'effettiva implementazione dello scambio automatico delle informazioni finanziarie.

Si può ritenere che, una volta che tutti gli Stati della comunità internazionale abbiano

effettivamente implementato lo scambio automatico di informazioni, non vi saranno più giurisdizioni le quali possono essere qualificate paradisi fiscali.

Tavola n. 1 - **Scambio automatico di informazioni finanziarie - Paesi**

Giurisdizioni che si sono impegnate allo scambio di informazioni a partire dal 2017
Anguilla, Argentina, Barbados, Belgio, Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Bulgaria, Isole Cayman, Colombia, Croazia, Curacao, Cipro, Repubblica, Ceca, Danimarca, Dominica, Estonia, Isole Faroe, Finlandia, Francia, Germania, Gibilterra, Grecia, Groenlandia, Guernsey, Ungheria, Islanda, India, Irlanda, Isola di Man, Italia, Jersey, Corea, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Mauritius, Messico, Montserrat, Paesi Bassi, Niue, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Seychelles, Repubblica Slovacca, Slovenia, Sud Africa, Spagna, Svezia, Trinidad e Tobago, Turks e Caicos, Regno Unito
Giurisdizioni che si sono impegnate allo scambio di informazioni a partire dal 2018
Albania, Andorra, Antigua e Barbuda, Aruba, Australia, Austria, Bahamas, Belize, Brasile, Brunei, Canada, Cile, Cina, Isole Cook, Costa Rica, Ghana, Grenada, Hong Kong, Indonesia, Israele, Giappone, Isole Marshall, Macao, Malesia, Monaco, Nuova Zelanda, Panama, Qatar, Russia, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadines, Samoa, Arabia Saudita, Singapore, Sint Maarten, Svizzera, Turchia, Emirati Arabi Uniti, Uruguay
Giurisdizioni che non hanno ancora espresso alcun <i>commitment</i>
Bahrain, Nauru, Vanuatu