Philip Laroma Jezzi

prefazione di Marco Miccinesi

ROMANZO FISCALE

La fiscalità internazionale dal Far West al nuovo disordine mondiale

FrancoAngeli

LA SOCIETÀ
Saggi sugli aspetti rilevanti della contemporaneità

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi
nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere
via e-mail le segnalazioni delle novità.

Philip Laroma Jezzi

ROMANZO FISCALE

La fiscalità internazionale
dal Far West
al nuovo disordine mondiale

FrancoAngeli

Grafica della copertina: Roberto Mattiucci/Margherita Barrera

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Isbn: 9788835167839

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione, di *Marco Miccinesi* pag. 13

Introduzione » 15

Ringraziamenti » 18

1. Il Far West » 19

1. Avidità fiscale transnazionale » 19

1.1. Perché è importante » 19

1.2. I paradisi fiscali alla luce del sole » 19

1.3. I paradisi fiscali in incognito » 21

2. La dimensione del problema » 22

2.1. Destinazione paradiso » 22

2.2. Il costo della ruffianeria fiscale » 24

3. Race to the bottom » 25

3.1. Il frutto malato della competizione fiscale » 25

3.2. La giustizia fiscale è una faccenda troppo seria per lasciarla ai fiscalisti » 26

4. Furto a somma zero » 29

4.1. Fare PIL a spese altrui pag. 29
4.2. Nulla si crea ma molto si distrugge » 30
5. Il sistema tradizionale » 31
5.1. Il collegamento ricchezza-territorio » 31
5.2. Il problema della presenza fisica » 34
5.3. Dallo scambio su richiesta allo scambio automatico » 38
5.4. Riscossione, dalla non-collaborazione alla collaborazione incompiuta » 40
6. Un diritto in crisi » 41
6.1. All'origine era la doppia imposizione… » 41
6.2. … Poi la non-imposizione » 41
7. Il problema della pianificazione fiscale aggressiva » 42
7.1. Evasione ed elusione fiscale » 42
7.2. La sfumatura che vale miliardi di dollari » 43
8. Scelta di campo » 45
8.1. Norme anti-abuso » 45
8.2. Norme pro-abuso » 46
9. Le direttrici della pianificazione fiscale aggressiva » 47
9.1. La catena di (s)montaggio dei profitti tassabili » 47
9.2. Il primo ingranaggio: le unità operanti nei mercati di sbocco » 49
9.3. Il secondo ingranaggio: le società conduit » 49
9.4. Il terzo ingranaggio: le società cash box » 52
9.5. Il quarto ingranaggio: le società-madre » 52
10. Le multinazionali non esistono » 53
10.1. Transfer Pricing e Controlled Foreign Companies non sono bastati » 53
10.2. Ex pluribus unum » 56

11. Gioco di specchi pag. 57
11.1. La forma non diventa sostanza » 57
11.2. Redmond-Puerto Rico andata e ritorno » 58
12. L'insidia degli ibridi » 62
12.1. Relativismo fiscale » 62
12.2. È un titolo di debito o azionario? » 62
12.3. È residente, non residente o trasparente? » 64
12.4. I'm loving it » 65
13. Piano Marshall al contrario » 67
13.1. Il cordone sanitario europeo » 67
13.2. I favori alle multinazionali sono aiuti di Stato? » 68
13.3. Just do it » 71
13.4. Prova diabolica » 74
Note » 76

2. Per un pugno di dollari » 77
1. Masters of BEPS » 77
1.1. Il mondo di mezzo » 77
1.2. Obama vs Pfizer » 78
2. Il Double Irish di Apple » 82
2.1. Architettura di base » 82
2.1.1. Paradiso irlandese » 82
2.1.2. Sconosciute al Fisco » 84
2.2. Il cost-sharing agreement » 86
2.2.1. La mezzadria fiscale di Apple » 86
2.2.2. Cost-sharing agreement vs license agreement » 87
2.2.3. La generosità di Apple » 89
2.3. L'apolidia fiscale delle controllate irlandesi » 95

2.3.1. Essere e non esserci pag. 95
2.3.2. Profittevoli coincidenze » 97
2.4. Subpart F e Check-the-box » 99
2.4.1. Una pallottola spuntata » 99
2.4.2. Liberi tutti » 102
2.5. Apple ha ricevuto un "aiuto" di Stato? » 106
2.5.1. Le stabili organizzazioni delle società fantasma » 106
2.5.2. Le stabili organizzazioni non guadagnano abbastanza » 108
2.5.3. Si fa presto a dire "aiuto" » 110
2.5.4. Non tutte le strade portano a Cupertino » 111
2.5.5. Il dito e la luna » 114
2.6. Il Green Jersey » 115
3. Il Double Irish with Dutch Sandwich di Google » 117
3.1. Il triangolo Bermuda-Olanda-Irlanda » 117
3.1.1. Do (no) evil » 117
3.1.2. Cost-sharing ai Caraibi » 119
3.2. Transumanza di profitti » 122
3.2.1. Follow the money » 122
3.2.2. La funzione della Dutch Slice » 125
3.2.3. Google chi? » 127
4. Il Double Lux di Amazon » 129
4.1. La via lussemburghese » 129
4.1.1. Project Goldcrest » 129
4.1.2. USA-Lussemburgo solo andata » 131
4.1.3. Lussemburgo-Lussemburgo andata e ritorno » 132
4.2. L'ibrido inverso » 138

4.2.1. La prospettiva lussemburghese pag. 138
4.2.2. La prospettiva USA » 140
4.3. Transfer Pricing e aiuti di Stato: il solito vicolo cieco » 142
4.3.1. Di chi sono i profitti di Amazon? » 142
4.3.2. Quando si dice la combinazione: il sistema di riferimento lussemburghese non rispecchia le Linee-guida OCSE » 143
4.3.3. L'elefante nella stanza » 144
5. La favola di ZORA » 146
5.1. Engie nel Paese delle meraviglie » 146
5.2. Ibrido da brivido » 148
5.3. Cambio di passo » 150
5.4. Quis custodiet ipsos custodes? » 153
Note » 157

3. Il nuovo (dis)ordine mondiale » 159
1. La tempesta perfetta » 159
2. Anatomia della svolta » 161
2.1. I Pilastri del Progetto BEPS » 161
2.2. Inclusive Framework e redenzione » 164
3. La dimensione applicativa » 166
3.1. Soft law ma non troppo » 166
3.2. Gli Standard minimi » 167
3.3. Le direttive ATAD e DAC » 168
3.4. Affinché la storia non si ripeta » 169
3.5. Il BEPS Multilateral Instrument » 171
4. La (timida) risposta USA » 174
4.1. Unilateralismo fiscale » 174

4.2. Il condono tombale della Mandatory Repatriation Tax pag. 175

4.3. La foglia di fico del Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI) » 176

5. L'Azione 1 » 180

5.1. I Pillar » 180

5.2. Il Pillar 1 » 182

5.2.1. I nuovi diritti impositivi » 182

5.2.2. Gli extraprofitti e la loro ripartizione tra gli Stati-mercato » 184

5.2.3. Dalla presenza fisica alla presenza commerciale » 187

5.2.4. Il nodo della Multilateral convention » 189

5.2.5. L'incubo delle imposte digitali » 190

5.3. Il Pillar 2 » 192

5.3.1. Il bottom della race to the bottom? » 192

5.3.2. Il sistema multilivello » 193

5.3.3. Effective Tax Rate e incentivi: la nuova frontiera della competizione fiscale » 195

5.3.4. La Substance-Based Income Exclusion (SBIE): l'Imposta Minima Globale si applica solo sugli extraprofitti » 200

5.3.5. I pericoli della SBIE » 202

5.3.6. A chi spetta la Top-up Tax? » 202

5.3.7. L'Income Inclusion Rule (IIR) » 204

5.3.8. L'Undertaxed Payment Rule (UTPR) in funzione di backstop » 205

5.3.9. La UTPR in funzione di "reverse CFC" » 207

5.3.10. Il ritorno della territorialità: la Subject to Tax Rule (STTR) » 210

5.3.11. Tax in haven: la Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) pag. 213
5.3.12. La spartizione del tesoro dei Caraibi: la Rule of order » 216
5.3.13. Il braccio di ferro con le CFC » 218
5.3.14. GILTI pleasure » 219
5.3.15. Il primato dei paradisi fiscali » 222
5.3.16. L'atterraggio morbido » 227
6. Il bacio della morte: la posizione USA sui Pillar » 228
6.1. Un equilibrio elusivo » 228
6.2. Il tramonto del Pillar 1 » 229
6.3. La tela di Penelope del Pillar 2 » 232
6.4. Moral hazard » 232
6.5. Anche gli USA rischiano la Top-up Tax altrui » 235
6.6. L'All-in sulla fuga degli USA dal Pillar 2 » 238
Note » 240

Conclusioni. Caos calmo » 243

Riferimenti bibliografici » 249

Prefazione

di Marco Miccinesi*

Questo libro va letto con attenzione, e non solo dagli esperti del settore. Spiega come le multinazionali riescono a ridurre drasticamente la tassazione dei loro profitti, si interroga sulle ragioni che frenano la reazione degli Stati cui sono sottratte le imposte, addita per il futuro un percorso che non può non vedere l'Europa protagonista di un nuovo ordine fiscale internazionale. Nell'opinione comune sono essenzialmente imprese, artigiani e professionisti ad evadere le tasse, omettendo di dichiarare gli imponibili effettivi, anche attraverso artifici e frodi. Assai meno avvertito è quanto e come si sottraggano al prelievo fiscale le multinazionali, sebbene ultimamente la percezione del fenomeno si sia accresciuta, soprattutto per la maggiore attenzione riservata dai media alle contestazioni di illeciti tributari sollevate nei confronti di alcuni grandi gruppi. Ma questi episodi, in verità, sono solo punte di iceberg: immersi sotto il mare dell'economia transnazionale si muovono opache le strutture giuridiche e gli assetti societari dei gruppi multinazionali, volti ad assicurare a queste grandissime aziende livelli di tassazione modesti e nettamente inferiori a quelli imposti alle imprese locali. L'autore indaga con spregiudicata acutezza le tecniche impiegate dalle multinazionali per

* Professore ordinario di Diritto tributario presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

abbattere l'incidenza fiscale sui loro profitti. Lo fa attraverso l'analisi di alcuni casi eclatanti, che gli consentono anche di evidenziare il grande impatto del fenomeno sulle economie degli Stati. Quando poi, inesorabilmente, si presenta la domanda su cosa si sta facendo per arginare le strategie fiscali delle multinazionali, l'autore risponde con una analisi accurata e penetrante delle innovazioni normative che hanno visto la luce in quest'ultimo decennio, sulla base delle prese di posizione dell'Ocse dirette a contrastare le pianificazioni fiscali aggressive. Queste innovazioni segnano indubbiamente una svolta nella capacità del diritto di reagire al fenomeno, ma ancor più rilevante è il riflesso che esse hanno sulla capacità dei singoli stati di dettare in piena autonomia le discipline fiscali: le imprese multinazionali possono essere costrette ad abbandonare il Far West, per entrare nel mondo delle regole, solo in quanto queste ultime siano condivise dalla comunità degli Stati. Evapora così la sovranità impositiva dei singoli Stati, e il processo di creazione delle regole fiscali si condensa presso organismi tecnici internazionali. In modo schietto e appassionato questo importante contributo sollecita gli studiosi a confrontarsi senza riserve su temi che rappresentano il vero futuro del fisco destinato ad una economia globalizzata.

Ma invito soprattutto i non addetti ai lavori ad avventurarsi nella lettura di questo romanzo fiscale, per capire la vera sostanza di un fenomeno che pregiudicando da un lato l'acquisizione delle entrate tributarie e spostando, dall'altro, fuori dagli ordinamenti nazionali l'asse delle decisioni di politica fiscale, riguarda alla fine tutto noi. E invito a farlo con lo stesso spirito con cui da profani della fisica avvertiamo la curiosità di leggere un contributo sui buchi neri: il difetto delle conoscenze teoriche non ci impedisce di scoprire la straordinaria rilevanza degli argomenti, soprattutto quando percepiamo, per la competenza dell'autore e il metodo della trattazione, che siamo di fronte ai risultati di una vera ricerca scientifica. Come è per il lavoro di Philip Laroma Jezzi.

Introduzione

Non è un mistero che la pianificazione fiscale aggressiva delle multinazionali costi ogni anno agli Stati, e quindi a noi tutti, centinaia di miliardi di euro. Il punto è, però, che i colpevoli di questo scandalo planetario non sono solo le multinazionali. La desolante verità è che la gran parte delle prassi di spregiudicata strumentalizzazione dei principi e delle regole tributarie ha trovato sì origine nell'avidità di chi se ne è avvalso, ma anche fertile sponda nella ruffianeria dei Paesi che l'hanno consentita e promossa: senza i favori di USA, Irlanda, Olanda, Cipro, Malta, Lussemburgo, Regno Unito & co., ancor più insidiosi – se possibile – del flagello dei paradisi fiscali, mai infatti si sarebbe potuto consumare lo scandalo planetario degli utili miliardari di Apple, Google, Amazon e tanti altri giganti, soprattutto – ma non solo – americani, tassati ad aliquote a una cifra.

Ci è voluto un cocktail esplosivo di scandali (come LuxLeaks o Panama Papers), di tragicomiche audizioni dei CEO più pagati della Terra dinanzi alle commissioni d'indagine del Senato americano e del Parlamento inglese e di crisi finanziarie e sanitarie globali affinché si corresse ai ripari per porre un argine al far west della fiscalità internazionale selvaggia e così (tentare di) ristabilire la fiducia nell'equità dell'imposizione tributaria.

Ma cosa vuol dire, davvero, pianificazione fiscale aggressiva? In che modo aziende quotate e attentissime alla propria immagine hanno avuto la faccia tosta di circuire i sistemi tributari dei Paesi avanzati, prendendosi

platealmente gioco delle regole nazionali e internazionali che governano una delle prerogative più importanti degli Stati, ovvero ripartire le spese pubbliche? Come mai alcuni Stati favoriscono, anziché reprimere, le condotte borderline dei gruppi stranieri? Perché gli Stati Uniti, che hanno la fama di infliggere punizioni draconiane agli evasori, hanno tollerato se non incentivato le manovre dei propri campioni? E cosa ha davvero fatto la comunità internazionale per mettere un freno a un fenomeno che rischia in ultima analisi di minare alle fondamenta la sovranità tributaria, asservendola alle prosaiche esigenze delle multinazionali e dei loro azionisti? In cosa consiste l'Imposta minima globale del 15% ed è davvero in grado di ristabilire la giustizia nella tassazione delle imprese più importanti del Pianeta?

È proprio a queste, e a molte altre, domande che tento di dare una risposta in questo libro, utilizzando un linguaggio comprensibile anche ai non addetti ai lavori.

Un caro amico al quale avevo dato da leggere una bozza mi ha domandato perché l'ho intitolato *Romanzo fiscale*. Beh, perché si tratta proprio di una storia che sdrammatizza la complessità degli argomenti trattati seguendo una trama narrativa basata su fatti, vicende e personaggi reali esposti in modo da appassionare anche il lettore non esperto. Ed è anche, ovviamente, fiscale in quanto si parla di tematiche tributarie.

Del resto, c'è anche un, sinceramente voluto, richiamo al *Romanzo criminale* del giudice De Cataldo, per un motivo preciso.

I suoi personaggi sono i criminali per antonomasia, quelli sanguinari che violano la legge e commettono reati plateali e palpabili; i miei, invece, non sono (o quantomeno non possono dirsi) criminali nel senso giuridico del termine, dal momento che la legge, a seconda dei casi, la fanno – quando si tratta degli Stati – o la rispettano – quando si tratta delle multinazionali impegnate a eluderla.

Ciò non toglie, però, che un lato criminale esista anche qui.

È solo più difficile da decifrare rispetto a un omicidio perché si annida nei sofismi definitori di ciò che è tassabile e di ciò che non lo è, nelle cineserie dei criteri di localizzazione della ricchezza transazionale, nelle trappole dei contratti con se stessi, della moltiplicazione delle scatole societarie e dei trasferimenti circolari dei beni immateriali, nel gioco delle tre carte degli strumenti ibridi e dei meccanismi iper-complessi di tassazione delle transazioni infragruppo: insomma, un arsenale di rag-

giri legalizzati, messi à la carte a servizio del più forte, così umiliando i fondamentali principi di equità e giustizia ereditati dai travagli storici del secolo scorso.

E questo è criminale perché, oltre a renderci (quasi) tutti più poveri, distrugge la fiducia nella giustizia che è l'unica reale barriera al caos verso il quale, non a caso, siamo irresponsabilmente diretti. E non meno criminale è il cinismo di coloro che, dopo aver favorito queste prassi nel passato, si oppongono adesso alla creazione di una vera governance fiscale globale che assicuri la raccolta delle risorse necessarie per fronteggiare le difficilissime sfide che l'umanità dovrà affrontare nei prossimi decenni.

Il racconto è diviso in tre capitoli.

Nel primo, inquadro i termini del problema e illustro il funzionamento del diritto tributario internazionale tradizionale, le sue fragilità e le ragioni all'origine dell'imbroglio globale del quale esso è stato vittima. Inoltre, fornisco gli strumenti per comprendere la sfacciata banalità che si cela dietro le barocche e irreprensibili impalcature societarie e negoziali che hanno veicolato i profitti verso la loro destinazione finale: i paradisi fiscali e i loro surrogati.

Nel secondo, illustro alcuni tra i più eclatanti esempi di ingegneria fiscale internazionale della storia moderna, descrivendo i particolari più intriganti delle architetture che hanno permesso, nel rispetto formale delle regole, di letteralmente volatilizzare migliaia di miliardi di dollari alla luce del sole sotto lo sguardo impotente di alcune delle istituzioni più potenti del Pianeta, come la Commissione europea e l'Internal Revenue Service (IRS) americano.

Nel terzo, tratto della rivoluzione, ancora incompiuta, promossa dalla tecnocrazia fiscale con lo scopo di moralizzare il diritto tributario internazionale togliendo alla pianificazione selvaggia il suo principale alibi: quello di essere "legale". Lo straordinario sforzo multilaterale richiesto dalla progettazione della riforma che descrivo in questo capitolo sta producendo nuovi, e astrattamente virtuosi, paradigmi impositivi: i famosi Pillar, il cui sfondo comune è rappresentato da un'inedita considerazione unitaria del gruppo multinazionale. Essi, da un lato, redistribuiscono i poteri impositivi a favore degli Stati dei mercati di sbocco, affiancando il criterio delle vendite a quello tradizionale della stabile organizzazione (Pillar 1); dall'altro, introducono un'Imposta minima globale che, grazie a un meccanismo di riscossione multilivello, elimina l'incentivo per gli Stati

a ridurre l'imposizione societaria al di sotto di una certa soglia nel quadro della concorrenza fiscale dannosa (Pillar 2).

La strada è dunque segnata, ma – come in ogni narrazione che si rispetti – densa di insidie: entrambi i Pillar sono, infatti, boicottati dal principale azionista della globalizzazione, oltre che responsabile degli eccessi passati: gli USA.

Si tratta di una storia avvincente che deve ancora trovare il proprio epilogo: Romanzo fiscale la racconta punto per punto spiegando da dove è partita, dove si trova e dove, forse, arriverà.

Ringraziamenti

Lungo il cammino di scrittura del libro ho sempre potuto contare sull'aiuto fondamentale dell'avvocato Rebecca Mirannalti e del dottor Alessandro Paolini. Sono stati due compagni di viaggio insostituibili a cui va il mio ringraziamento sincero e profondo.

1
Il Far West

1. Avidità fiscale transnazionale

1.1. Perché è importante

I modi attraverso i quali le multinazionali riducono il carico fiscale sfruttando la connivenza interessata di Stati compiacenti sono noti a una ristrettissima cerchia di addetti ai lavori, come tecnocrati, avvocati, consulenti fiscali o accademici. È un vuoto di conoscenza che vale la pena colmare. I sistemi tributari sono tra le acquisizioni più sofisticate della democrazia e l'idea che alcuni contribuenti evitino le imposte con il placet di chi dovrebbe presiedere alla loro applicazione solleva un tema che va ben al di là della gigantesca perdita di gettito causata dalle loro manovre; e ciò per un motivo molto semplice: "The triumph of tax injustice is, above all, a denial of democracy"[1] (Saez e Zucman, 2020, p. IX).

1.2. I paradisi fiscali alla luce del sole

Gli Stati al centro di questo fenomeno si lasciano iscrivere in due categorie generali.

I primi sono i ben noti paradisi fiscali. Si tratta di Stati il cui prodotto interno lordo è in larga misura rappresentato dai proventi generati dalla moltitudine di servizi di domiciliazione collegati alla loro sovranità formale. In

quanto "Stati", i paradisi fiscali offrono una cittadinanza, una sede legale o una residenza. Essi giustificano la loro stessa esistenza mettendo a servizio – o a profitto – la sovranità in cambio di una commissione. Insomma, la loro statualità si risolve, di fatto, in una commodity a disposizione di chi intende sfuggire alle obbligazioni e ai vincoli dei territori di appartenenza.

I paradisi fiscali non impongono tributi, se non in misura assai ridotta, perché non ne hanno bisogno: hanno territori insignificanti e popolazioni di poche migliaia di abitanti. Ma, soprattutto, non prelevano un'imposta sulle società costituite o domiciliate all'interno dei loro confini. Questa peculiarità, insieme al segreto bancario e a un'amministrazione tutt'altro che trasparente, li ha resi un formidabile strumento a servizio delle forme più aggressive e sfacciate di pianificazione fiscale internazionale i cui danni sono stimati in centinaia di miliardi di dollari sottratti ogni anno al welfare degli altri Stati.

Calcolare la dimensione del fenomeno non è facile.

Secondo la stima dell'economista Gabriel Zucman (2015, p. 53), nel 2014 la ricchezza mondiale dei milionari e dei miliardari sparsi nei cinque continenti e detenuta nelle banche offshore (l'80% della quale non è stata dichiarata alle amministrazioni fiscali degli Stati di residenza) era pari alla cifra astronomica di 7.600 miliardi di dollari, di cui 2.600 appartenenti a contribuenti residenti in Europa, 1.200 negli Stati Uniti, 1.300, in Asia, 700 in America latina, 500 in Africa, 300, in Canada, 200 in Russia e 800 negli Stati del Golfo. Si trattava dell'8% della ricchezza privata mondiale (pari a complessivi 95.500 miliardi di dollari). Il 30% di essa era detenuta in Svizzera (2.300 miliardi di dollari), mentre la restante parte (5.300 miliardi di dollari) in paradisi fiscali come Singapore e Cayman Islands.

Anche le società, e quelle USA in particolare, hanno fatto ampio uso dei paradisi fiscali; infatti, le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva – di cui tratteremo approfonditamente in questo libro – prevedevano, spesso e volentieri, proprio il loro impiego. Basti pensare che, almeno fino al 2017 – anno nel quale l'Amministrazione Trump ha introdotto un meccanismo premiale, una specie di condono, per agevolare il rientro dei capitali detenuti all'estero dalle società USA – circa il 45% dei loro profitti era accumulato in paradisi fiscali, con una perdita annuale per l'Erario USA di circa 130 miliardi di dollari l'anno.

Il G20 tenutosi a Londra nel 2009 doveva essere – e, in parte, lo è stato – una pietra miliare nella lotta ai paradisi fiscali e alla politica di

non-collaborazione di cui essi sono stati epigoni: da quel momento in avanti – è stato questo il messaggio – ostinarsi a rifiutare gli standard internazionali di trasparenza e collaborazione fiscale avrebbe comportato la condanna alla condizione di paria internazionali; l'idea all'origine di questa strategia essendo che, privati dell'asset della riservatezza, i paradisi fiscali avrebbero perso la loro forza attrattiva e, di conseguenza, la capacità di distorcere l'efficiente e trasparente allocazione dei fattori produttivi nel mondo. La realtà, tuttavia, è che i paradisi fiscali non sono scomparsi; anzi, nei sei anni successivi al G20 di Londra, il denaro giacente nelle loro banche è aumentato del 25%. Al di là del fatto che tra accettare di scambiare informazioni e scambiarle davvero ci sono infinite sfumature, è un dato innegabile che l'attrattività dei paradisi fiscali va ben oltre la riservatezza; resta sempre, infatti, la tassazione privilegiata, che può benissimo sopravvivere anche in un mondo più trasparente.

1.3. I paradisi fiscali in incognito

E questo ci porta alla seconda categoria di Stati.

Essa abbraccia i Paesi che, pur non essendo paradisi fiscali in senso stretto, ne imitano surrettiziamente taluni tratti. Essi attirano le multinazionali – o i loro ricchissimi azionisti e manager – con regimi fiscali preferenziali che contribuiscono, in modo decisivo, alla distorsione dei mercati e alla sottrazione di risorse alle casse erariali dei territori dove la ricchezza – o una rilevante parte di essa – è effettivamente creata. Gli Stati Uniti, l'Irlanda, il Lussemburgo, l'Olanda, il Belgio, Malta, Cipro e lo stesso Regno Unito, sia pure per interposta persona attraverso i paradisi fiscali dei territori d'oltremare (come Gibilterra, Bermuda, le Isole Cayman e le British Virgin Islands) e dei protettorati (come Jersey, Guernsey e l'Isola di Man), pur essendo – nella percezione comune – Stati "normali", in realtà hanno offerto sistematicamente ingegnose scappatoie legali che hanno prodotto i danni di cui parlo qui di seguito.

La presenza massiccia di Stati europei nella famiglia dei Paesi che hanno utilizzato, e in una certa misura tutt'ora utilizzano, la calamita degli sconti fiscali per attirare investimenti esteri ha condotto taluno a giustamente lamentare che l'Europa è "il più grande paradiso fiscale del mondo. È un'immensa prateria nella quale un'élite di super-ricchi dilaga come Gengis Khan nelle antiche steppe dell'Asia" (Mincuzzi, 2024, p. IV).

2. La dimensione del problema

2.1. Destinazione paradiso

Soffermiamoci, ancora, su alcuni dati.

Il rapporto *Software & Web Companies (2019-2023)* dell'Area Studi di Mediobanca segnala che, nel solo 2022, circa un terzo dell'utile ante-imposte delle principali multinazionali digitali, tra cui le americane Amazon, Alphabet (Google), Microsoft, Meta, Booking, IBM, Adobe e Uber, le cinesi Tencent e Alibaba, la tedesca Otto e la giapponese Rakuten, è stato "tassato" in Paesi a fiscalità privilegiata. Accanto alle Isole Cayman, le British Virgin Island, Portorico e Singapore, tra i Paesi a fiscalità privilegiata che hanno favorito tale risparmio compaiono l'Irlanda per Microsoft, Alphabet e Meta nonché il Lussemburgo per Amazon. Il risultante risparmio fiscale è stimato in 13,6 miliardi di euro nel solo 2022 e di 50,7 miliardi di euro complessivi nel quadriennio 2019-2022. Microsoft, Alphabet e Tencent sono riuscite, nel solito arco temporale, a risparmiare rispettivamente 12,3, 7,1 e 19,2 miliardi di euro, pari al 70% del volume complessivo delle imposte mancanti all'appello.

Un altro monumentale studio, pubblicato a dicembre 2023 dal Joint Research Center dell'Unione Europea (JRC), ha invece stimato l'entità globale del fenomeno dello spostamento dei profitti in Stati a bassa o nulla fiscalità (il profit shifting) aggregando i risultati di ben 2.277.435 osservazioni, svolte su un campione di oltre 500.000 società dislocate su 100 Paesi in tutto il mondo, coprendo un arco temporale di 12 anni (dal 2009 al 2020). Tra le conclusioni più significative vi sono che il primato in termini di profitti trasferiti appartiene a 20 note società (al primo posto Apple) operanti principalmente nei settori tecnologico, farmaceutico e petrolifero, che l'Irlanda è il principale Stato utilizzato dalle multinazionali per veicolare i loro profitti verso i paradisi fiscali e che tra le destinazioni preferite dai gruppi USA per parcheggiare le riserve di utili figurano Bermuda, Isole Cayman, Emirati Arabi, British Virgin Island e, anche in questa veste, la stessa Irlanda.

Il dato allarmante è che la veicolazione di utili societari in direzione dei paradisi fiscali è continuata nonostante la monumentale riforma della fiscalità internazionale avviata nel 2013 proprio per contrastare le strategie di base erosion and profit shifting (BEPS), definite dall'OCSE

come quelle pratiche di pianificazione fiscale che, sfruttando le lacune e i disallineamenti nelle norme, fanno scomparire i profitti a fini fiscali o li spostano in luoghi dove c'è poca o nessuna attività reale ma le imposte sono basse, con il risultato che la tassazione complessiva sulle società viene annullata o ridotta al minimo. Ne parleremo nel terzo capitolo; per adesso, è sufficiente avere presente che, dando seguito al mandato ricevuto dal G20 dei Ministri delle Finanze del 5-6 novembre 2012, l'OCSE ha presentato il rapporto Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (il Progetto BEPS) individuando un piano d'intervento, articolato su 15 Azioni, volto ad affrontare su scala internazionale il problema della pianificazione fiscale aggressiva delle multinazionali. Un primo pacchetto di rapporti è stato presentato il 16 settembre 2014 e il 5 ottobre dell'anno successivo, in vista del G20 di Lima, sono stati pubblicati i risultati finali dell'intero progetto la cui implementazione e traduzione in norme interne e convenzionali è stata affidata nel 2016 al OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS – lo chiamerò semplicemente Inclusive Framework d'ora in avanti –, un gruppo di lavoro nel quale sono rappresentati più di 140 Stati.

Prima di questo intervento – e si tratta come vedremo di uno spartiacque nell'evoluzione del diritto tributario internazionale – l'entità del risparmio fiscale era, tuttavia, ben maggiore. Uno studio di Oxfam ha messo in luce che, solamente nel 2012, le più grandi multinazionali americane hanno spostato tra i 500 (pari al PIL irlandese nel 2022) e i 700 miliardi di dollari (pari invece al PIL della Polonia nello stesso anno) dagli Stati dove hanno svolto effettivamente la loro attività economica verso giurisdizioni che erano in grado di offrire trattamenti fiscali più favorevoli: con il risultato, da un lato, che il 25% dei loro profitti è stato tassato in un luogo diverso da quello in cui essi erano realmente creati e, dall'altro, che le 500 multinazionali americane più importanti hanno nel tempo accumulato profitti per più di 2.000 miliardi di dollari in Paesi a bassa fiscalità, di cui ottocento solo alle Bermuda.

Ma un ruolo fondamentale, come già accennato, è stato giocato anche da Paesi a noi più vicini come il Lussemburgo, l'Irlanda, l'Olanda e la Svizzera tanto è vero che, sempre Oxfam, nel 2016, li ha inclusi nella lista dei 15 Paesi che più di tutti avevano contribuito ad alimentare le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva. Alle Bermuda, prime in classifica, seguono infatti le Isole Cayman, l'Olanda, la Svizzera, Singapore, l'Irlanda,

il Lussemburgo, Curaçao, Hong Kong, Cipro, Bahamas, Jersey, Barbados, Mauritius e Isole Vergine Britanniche.

2.2. Il costo della ruffianeria fiscale

Ma per quale motivo le politiche fiscali di alcuni Stati dovrebbero interessare al resto della comunità internazionale? La risposta sta nell'impatto globale a cascata che esse determinano sui bilanci degli altri Paesi. Secondo l'OCSE, le pratiche di base erosion and profit shifting costano agli Stati fino a 240 miliardi di dollari di minori entrate l'anno, pari a un importo compreso tra il 4% e il 10% del gettito mondiale dell'imposizione societaria. Alcuni ritengono che la reale dimensione dell'ammanco tocchi invece la cifra astronomica di 500-600 miliardi di dollari (Crivelli, de Mooij e Keen, 2015; Cobham e Janský, 2018). Per avere un termine di raffronto si pensi che l'entità del debito pubblico della Grecia che ha innescato la crisi dell'Euro nel 2010 era pari a circa 350 miliardi di euro e che il piano di aiuti concesso nello stesso anno dall'Unione Europea e dal Fondo monetario internazionale, a fronte dell'approvazione di un durissimo piano di austerità, ammontava a 110 miliardi di euro (Zucman, 2015, p. 35).

La Commissione europea, poi, calcola che la perdita di gettito all'interno dell'Unione sia compresa tra i 35 e i 70 miliardi di euro l'anno. Sempre Oxfam, inoltre, stima che la pianificazione fiscale aggressiva sia arrivata a costare ai soli Paesi in via di sviluppo tra i 100 e i 160 miliardi di dollari: una cifra enorme sia in termini assoluti – se si pensa che gli aiuti allo sviluppo che annualmente questi Paesi ricevono dall'estero ammontano a 150 miliardi di dollari –, sia in termini relativi, considerato che la sua incidenza – in rapporto al PIL – è addirittura superiore a quella subita dai Paesi industrializzati. Ciò dipende essenzialmente da due fattori: in primo luogo, i Paesi più poveri dipendono in maniera proporzionalmente maggiore di quelli più ricchi dal gettito derivante dalle imposte societarie, amplificando quindi i danni provocati dalla loro circuizione; in secondo luogo, le prassi delle multinazionali sono congegnate, di norma, per assegnare maggiore valore ai beni immateriali (intangible) – come brevetti, copyright, franchising, avviamento, marchi e nomi commerciali, nonché qualsiasi forma di risorsa digitale – situati in paradisi fiscali a danno del valore riconosciuto alla produzione e alla vendita in Asia, Africa e America Latina.

Poiché le entrate tributarie costituiscono un'importante posta nell'attivo dei bilanci statali, la loro perdita determina irrimediabilmente tagli alla spesa pubblica – sempre Oxfam ha evidenziato come tra il 2008 e il 2012 più della metà dei Paesi in via di sviluppo abbia ridotto la spesa pubblica in educazione e sanità – e l'aumento di altre tipologie di imposte, come l'IVA, con il conseguente incremento del carico fiscale a scapito delle famiglie. In fin dei conti, a essere danneggiati dalla pianificazione fiscale aggressiva sono dunque i singoli individui e le piccole e medie imprese: i primi – residenti negli Stati derubati di materia imponibile – vedono aumentare la pressione fiscale e diminuire la qualità dei servizi pubblici offerti, mentre le seconde – non disponendo della massa critica per ricorrere alle pratiche di pianificazione fiscale aggressiva (oltre che per pagare le costose consulenze a tal fine necessarie) – perdono quote di mercato dovendosi confrontare con operatori economici in grado di vendere beni e servizi a prezzi concorrenziali. Nel 2015, Oxfam ha stilato un elenco degli Stati maggiormente colpiti dallo spostamento artificiale dei profitti delle multinazionali e tra di essi è inclusa anche l'Italia.

3. Race to the bottom

3.1. Il frutto malato della competizione fiscale

L'utilizzo prezzolato della sovranità tributaria non incide però solo sulla localizzazione, spesso meramente cartolare, dei fattori produttivi e sulla canalizzazione altrove dei profitti che a essi si collegano, ma anche sulla normale tassazione alla quale è, invece, sottoposta la generalità delle altre imprese; il suo frutto malato più significativo e dirompente è la guerriglia fiscale fra Stati che esso ha innescato a livello globale.

È innegabile che una trasparente competizione in campo fiscale, così come in altri settori, incentivi gli Stati a essere più efficienti nell'amministrazione e definizione dei rispettivi sistemi tributari e nell'utilizzo del gettito loro tramite raccolto. Ma quando gli stessi Stati, al solo fine di attirare investimenti, riducono drasticamente le aliquote dell'imposta sulle società, essi danneggiano le economie proprie e, al contempo, quelle degli altri, dal momento che anche questi ultimi si trovano costretti a par-

tecipare alla competizione per non subire l'emigrazione all'estero delle proprie imprese.

Uno studio elaborato dall'OCSE ha evidenziato che, nell'anno 2000, su un campione esaminato di 111 Stati, 13 di essi applicavano aliquote fiscali superiori o pari al 40%, mentre nel 2021 non ve n'era alcuno. Circa due terzi (o il 66%), ossia 73 Stati, avevano poi aliquote superiori al 30% nell'anno 2000, mentre meno di un quinto (17%), ossia 19 Stati, risultavano averle nel 2022. La maggior parte delle aliquote è scesa fino ad attestarsi, sempre nel 2022, su valori compresi fra il 10% e il 30%. Allo stato attuale, l'aliquota media dell'imposta sulle società in Europa è pari al 21,4%, con l'Ungheria al primo posto tra gli Stati con l'aliquota più bassa del 9% e Malta con l'aliquota – nominale e facilmente aggirabile – più alta del 35%. Il numero di Stati con aliquote pari o superiori al 20% e inferiori al 30% è quasi raddoppiato nell'arco temporale preso in considerazione (da 27 a 51), quello di Stati con aliquote uguali o superiori al 10% e inferiori al 20% è quasi quintuplicato (da 7 a 33), mentre quello di Stati con aliquote inferiori al 10% è passato da 10 a 14. Escludendo gli Stati che applicano una tassazione pari a zero, la media delle aliquote fiscali nei 22 anni presi in esame, partendo da un solido 30,2%, è piombata al 21,3%. È notizia recente che, mentre la candidata alla Presidenza USA Kamala Harris spinge per un'inversione di tendenza promettendo, in caso di vittoria, di innalzare l'imposta sulle società dal 21% al 28%, Donald Trump non si smentisce e assicura che, se conquisterà un secondo mandato, la ridurrà invece al 15% (come dirò meglio più avanti era stato lui a tagliarla nel 2017 riducendola dal 35% all'attuale 21%).

3.2. La giustizia fiscale è una faccenda troppo seria per lasciarla ai fiscalisti

La corsa al ribasso – o race to the bottom che sia – si consuma sia sul terreno della diminuzione delle aliquote nominali sia su quello delle aliquote effettive mediante l'offerta di regimi fiscali premiali destinati ai soli investitori stranieri. E questo gioco al massacro – i cui unici reali vincitori sono gli utilizzatori – ha, da ultimo, coinvolto anche Stati, come per esempio l'Italia, che erano riusciti a tenersene alla larga. Con il risultato che è ormai diventato normale apprendere della periodica introduzione di normative che offrono generosi sconti fiscali a chi trasferisce o riporta

nel territorio dello Stato la propria residenza fiscale o attività produttive precedentemente svolte all'estero.

Deviando per un attimo dall'imposizione societaria, balza agli occhi che, come riporta *Il Sole 24 Ore*, nel "Paese in cui i contribuenti del cosiddetto ceto medio con oltre i 35.000 euro rappresentano il 20% e pagano al Fisco due terzi di tutta l'Irpef, c'è chi si è ritagliato un angolo di paradiso fiscale. Tra agevolazioni per il rientro dei cervelli, sportivi professionisti, paperoni (con relativi familiari) e pensionati al Sud il sistema tributario italiano negli ultimi anni non ha badato a sconti" (Mobili-Parente, 2024). Tra le misure più controverse spicca quella che consente alle persone fisiche (cittadini italiani e non) che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia, di sostituire la tassazione ordinaria sui redditi di fonte estera con un'imposta forfetaria annuale pari a centomila euro (recentemente portata a duecentomila) a prescindere dall'entità di tali redditi, dietro l'unica condizione che esse siano state fiscalmente residenti all'estero per almeno nove dei dieci anni precedenti l'inizio di validità dell'opzione. Il *Financial Times* (Sciorilli Borrelli, 2024) – che indica questa misura come la "tra le più generose del mondo" (e sono soddisfazioni) – riporta che i multimilionari trasferitisi in Italia dal 2016 per approfittarne sono stati ben oltre duemila, e sono destinati ad aumentare notevolmente in conseguenza dell'annuncio del nuovo governo laburista inglese di azzerare o comunque ridurre i benefici del regime dei "Non-domicilied resident" da cui l'Italia e altri hanno preso ispirazione. I sostenitori di questo genere di misure – si tratta solitamente di fiscalisti che scambiano le loro notule con l'interesse del Paese – utilizzano un argomento apparentemente convincente; e cioè che esse producono un beneficio alla collettività perché attraggono capitale umano ed economico che, altrimenti, andrebbe altrove, promuovono l'acquisto di beni e servizi, aumentano il gettito IVA: in definitiva, "muovono l'economia".

Al di là del fatto che non si comprende a questo punto perché, al fine di attirarne un numero ancor maggiore, a questi nuovi residenti facoltosi non si sia ancora pensato di offrire altri sconti – che so, potrebbe essere un'idea dimezzare solo per loro le sanzioni previste dal codice della strada –, la tesi qui avversata è comunque discutibile, per una pluralità di ragioni molto serie.

In primo luogo, i destinatari delle misure in questione sono contribuenti o imprese che, prima di spostare la propria residenza o le proprie

attività nello Stato che le offre – l'Italia per proseguire nell'esempio –, erano soggetti alla sovranità fiscale di un altro Stato; quest'ultimo, pertanto, sentirà il bisogno, onde evitare ulteriori emorragie, di introdurre a sua volta misure *ad hoc* contribuendo al bizzarro – e regressivo – spettacolo di Stati che fanno a gara per accaparrarsi i "migliori contribuenti" travestendosi da paradisi fiscali. In secondo luogo, promuovere lo sbarco dei super ricchi ha effetti indesiderati sulla popolazione residente. Il forfait dei centomila euro, come riporta sempre il *Financial Times* citando uno studio del network Tecnocasa, ha per esempio inciso in modo decisivo sull'andamento del mercato immobiliare delle città dove i beneficiari si trasferiscono. A Milano, in particolare, nel periodo 2016-2023 i prezzi delle case sono aumentati del 43% a fronte di una media nazionale del 9%, mentre gli affitti, nell'ultimo biennio, sono aumentati del 19% provocando l'inevitabile espulsione dai rispettivi mercati degli strati della popolazione che non riescono a stare al passo con questa – evitabile – tendenza. In terzo luogo, se la tassazione dei destinatari di questi sconti viene messa a raffronto con quella ordinaria della restante parte delle imprese e dei contribuenti – rei solo di non aver lasciato il Paese o comunque di aver sempre contribuito al suo funzionamento –, si resta colpiti dalla sua iniquità: come si fa, e mi riferisco ancora al forfait riservato agli immigrati di lusso, a giustificare che il reddito di un lavoratore sia sottoposto a una tassazione progressiva al 43% non appena si toccano i 50.000 euro e quello di un milionario-miliardario sia tassato allo zero virgola? Ed è inutile dire che l'aver incrementato da cento a duecentomila euro l'elemosina dei "mega rich" non attenua di un millimetro la paradossale iniquità di cui sto parlando. Da ultimo, ma non per ultimo, va detto che se la logica qui confutata si attaglia bene al caso del pescivendolo Tizio che abbassa i prezzi delle sogliole con l'obbiettivo di attrarre nuovi clienti sottraendoli al pescivendolo Caio, va anche ribadito, ove ce ne fosse bisogno, che la sovranità tributaria è – e dovrebbe rimanere – cosa ben diversa dal mercato del pesce.

È troppo chiedere che questo capitale umano venga incentivato a trasferirsi in Italia investendo, che so, in una sanità all'avanguardia, in un'istruzione universitaria libera da nepotismi e in una giustizia imparziale ed efficiente anziché con questi grotteschi sconti, equivalenti a una vendita ai saldi dello Stato?

Come autorevolmente preconizzato: "If globalization means ever-lower taxes for its main winners – the owners of the multinational com-

panies – and ever-higher taxes for those it leaves out – working-class families – then it probably has no future. Tax injustice and inequality will keep increasing. And to what end? There is a significant risk that more and more voters, falsely convinced that globalization and fairness are incompatible will fall prey to protectionist and xenophobic politicians, eventually destroying globalization itself"[2] (Saez e Zucman, 2020, p. 67).

Il problema non è, quindi, solo di denaro sottratto al funzionamento degli Stati o di equità; è un tema di relazione tra "pubblico" e "privato", di asservimento del primo al secondo e, in ultima analisi, di sopravvivenza della sovranità, e non solo tributaria, allo strapotere economico di soggetti – si tratti delle multinazionali o dei loro azionisti milionari/miliardari – capaci di scriversi le regole che sono disposti a rispettare. Le crisi finanziarie, sanitarie e climatiche hanno evidenziato ulteriormente, ove ce ne fosse stato bisogno, la minaccia che questo fenomeno arreca alla tenuta e accettabilità politico-sociale dei sistemi fiscali.

4. Furto a somma zero

4.1. Fare PIL a spese altrui

Le vicende che passeremo in rassegna nel prossimo capitolo evidenziano il ruolo attivo che gli USA e alcuni Stati europei hanno avuto nel consentire l'erosione delle basi imponibili e il dirottamento di profitti miliardari verso "luoghi giuridici" – il più delle volte paradisi fiscali – dove la sovranità tributaria è di fatto sospesa. Si pensi che l'Investimento Diretto Estero (o IDE) complessivo nel Lussemburgo e nei Paesi Bassi è stato superiore a quello degli Stati Uniti; del pari, l'Irlanda ha attratto più IDE della Germania o della Francia. Quello di Malta poi ha toccato quasi il 1.500% del suo PIL.

Il confronto tra questi dati mette in evidenza come la scelta di taluni Stati di competere manipolando la propria sovranità tributaria sia ben ripagata. Il Lussemburgo, per esempio, ha sviluppato una grande influenza nell'Unione Europea grazie al ruolo sproporzionato che si è ricavato nelle transazioni finanziarie delle grandi multinazionali. Ma il principale vantaggio è economico: infatti, è vero che le loro aliquote sono bassissime, ma vengono applicate sui colossali utili cartolari che esse stesse riescono ad attrarre. Incredibilmente, lo Stato che ha il rapporto più alto tra PIL e

gettito fiscale è Malta. Il secondo è il Lussemburgo, quindi Hong Kong, Cipro e a seguire l'Irlanda, dove – è notizia recente – è stato lanciato un fondo sovrano per gestire l'enorme gettito fiscale garantitogli dalle multinazionali che hanno sede nel suo territorio. In fondo alla classifica, nel 2017, troviamo gli Stati Uniti, l'Italia e la Germania, tre Stati con aliquote societarie vicine o superiori al 20%. I paradisi fiscali che applicano aliquote comprese tra il 5% e il 10% raccolgono dunque molto più gettito fiscale (in proporzione alla dimensione delle loro economie) di quelle che applicano aliquote in prossimità del 20%.

Ma anche riconoscendo, come certamente va riconosciuto, che gli Stati che hanno favorito le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva ne abbiano tratto i loro vantaggi, anche solo temporanei, ciò che maggiormente deve preoccupare è lo stretto collegamento tra le loro politiche e la perdita di gettito subita dagli altri Stati, anche di quelli – come gli USA – che, come vedremo, sono tra i primi responsabili del fiorire di quelle pratiche. Con un'avvertenza: la perdita inflitta agli Stati-vittima della pianificazione fiscale aggressiva non si traduce, se non in minima parte, in un corrispondente beneficio di quelli che ne fanno un driver delle proprie economie. Questi Stati raccolgono sì un dividendo fiscale dalle proprie politiche, ma si tratta di un'insignificante frazione del gigantesco flusso finanziario in transito nelle società conduit costituite nel loro territorio; mentre il resto della ricchezza va perduta, a tutto vantaggio delle multinazionali che di questa competizione fra Stati si approfittano.

4.2. Nulla si crea ma molto si distrugge

Lo smisurato accumulo di risorse finanziarie messo a segno da questi soggetti privati a danno della finanza pubblica, d'altra parte, ha ricadute che intuitivamente vanno ben aldilà della questione strettamente tributaria e che investono la loro, indebitamente superiore, capacità di competere, autofinanziarsi e, in generale, crescere in rapporto alle imprese che delle tecniche di pianificazione fiscale aggressiva non si avvalgono, agevolando risvolti monopolistici e/o oligopolistici.

Come denunciato da autorevoli economisti, vi è una sproporzione gigantesca tra il, in termini relativi, modesto tornaconto di alcuni Paesi e lo storico, in termini assoluti, danno subito dal resto della comunità internazionale; il tutto, come già detto, a favore di imprese private. Con