

Contrasto ai paradisi fiscali: nuove modifiche alla *black list* europea

di Antonella Della Rovere e Francesca Pecorari (*)

Le modifiche apportate alla *black list* europea pubblicata dall'Ecofin in data 5 dicembre 2017 sono volte ad incentivare i Paesi a conformarsi agli *standards* internazionali di trasparenza e cooperazione. Alla lista dei Paesi non cooperativi si affianca una lista di giurisdizioni che possono definirsi collaborative alla condizione che si impegnino ad attuare specifiche misure in linea con quanto raccomandato in ambito OCSE.

1. Premessa

La lotta ai paradisi fiscali costituisce ormai da anni uno degli obiettivi prioritari perseguiti sia in ambito internazionale che europeo e si pone nel più ampio contesto delle misure dirette a prevenire e contrastare i fenomeni di evasione e di elusione fiscale internazionale (1).

In ambito **OCSE**, una tra le prime e più importanti iniziative al riguardo è costituita dal Rapporto del 1998 (2) "*Harmful Tax Competition - An Emerging Global Issue*" il quale contiene 19 raccomandazioni 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 detto organismo sovranazionale.

Tale intervento era diretto ad individuare, accanto alle giurisdizioni considerate dannose (3) per la crescita economica e la concorrenza tra le imprese, anche i **paradisi fiscali** i quali, in maniera analoga alle prime, si caratterizzano per la presenza di un regime impositivo sui redditi significativamente ridotto o addirittura nullo.

I "paradisi fiscali" vengono definiti come giurisdizioni autonome che finanziano la propria spesa pubblica senza effettuare alcun prelievo sulle imposte sui redditi né imporre alcun carico fiscale ai propri contribuenti, presentandosi dunque come destinazioni ambite per le imprese che intendono evitare di essere sottoposte a livelli di tassazione elevata nei Paesi c.d. a fiscalità ordinaria.

Il Rapporto in esame definisce i *tax havens* come giurisdizioni in cui:

(*) Crowe Valente/Valente Associati GEB Partners.

(1) Per approfondimenti in tema di lotta ai paradisi fiscali e alla pianificazione fiscale aggressiva, cfr. P. Valente, *Elusione fiscale internazionale*, IPSOA, Milano, 2014, pag. 646 ss. Sui profili di connessione tra paradisi fiscali e riciclaggio, cfr. P. Valente - I. Caraccioli - G. Ianni - M. Vidoni, *Riciclaggio e criminalità. Idra per gli Stati, Sisifo per la Società, Nesso per gli Organismi Sovranazionali*, Eurilink University Press, Roma, 2017, pag. 499 ss.

(2) Per approfondimenti relativi al Rapporto OCSE del 1998, cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, op. cit., pag. 2301 ss. Cfr. inoltre, P. Valente, "I Paradisi Fiscali nell'Era BEPS e dello Scambio Automatico di Informazioni", in *Fiscaltà & Commercio internazionale*, n. 4/2016, pag. 16 ss.

(3) Ai fini dell'identificazione dei "regimi fiscali preferenziali dannosi" il Rapporto del 1998 identifica i seguenti elementi:

- assenza o ridotta imposizione del reddito ("*the regime imposes a low or zero effective tax rate on the relevant income*");
- isolamento del regime fiscale agevolato rispetto al sistema ordinario, in vigore nel mercato domestico ("*the regime is ring-fenced*");
- mancanza 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*").

- vi è un livello impositivo nullo (“**no or only nominal taxes**”);
- non vi è uno scambio effettivo di informazioni con altri Paesi (“**lack of effective exchange of information**”) (4);
- non vi è trasparenza nelle disposizioni legislative ed amministrative (“**lack of transparency**”);
- non è richiesto, quale requisito per la concessione dei benefici fiscali, che l'attività svolta nel Paese abbia carattere sostanziale (“**no substantial activities**”).

Un importante intervento attuato dall'OCSE risale al 2000, anno in cui è stato pubblicato un nuovo Rapporto “*Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*”.

In tale occasione, è stata operata una distinzione tra:

- **paradisi fiscali “cooperativi”**, disposti a cooperare, rinunciando all'esercizio di forme di concorrenza fiscale ritenute dannose o impegnandosi alla sottoscrizione di una lettera d'impegno (c.d. *commitment letter*) (5) con la quale la giurisdizione intende adottare un programma di cambiamenti della propria legislazione per eliminare le pratiche fiscali dannose;
- **paradisi fiscali “non cooperativi”**, non disposti a sottoscrivere l'impegno che comporta l'eliminazione dei regimi fiscali dannosi e, dunque, potenziali destinatari di misure sanzionatorie.

Un ulteriore passo rilevante si è avuto il 2 aprile 2009, in occasione del *summit* di Londra che ha visto riuniti i rappresentanti dei 20 Paesi più importanti, i quali hanno dichiarato la volontà di combattere i paradisi fiscali e le giurisdizioni ritenute non cooperative.

In tale data, l'OCSE ha pubblicato un *Progress Report* che contiene una lista suddivisa in 3 parti, in cui i Paesi sono classificati in tre categorie (*white list*, *grey list*, *black list*) (6) sulla base del livello di adesione agli *standards* fiscali internazionali (7).

Nel successivo Rapporto OCSE del 2013 “*Addressing Base Erosion and Profit Shifting*” (*BEPS Report*) e nell’*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*” (*BEPS Action Plan*) è stato evidenziato inoltre come i regimi fiscali preferenziali rappresentano una c.d. *pressure area* per i Paesi a fiscalità avanzata (8).

2. Iniziative UE di contrasto ai paradisi fiscali

In linea con gli sviluppi che si sono registrati in sede OCSE, anche l'Unione Europea ha intrapreso rilevanti iniziative dirette a contrastare l'elusione fiscale, garantire il gettito degli Stati membri e rafforzare il mercato unico per le imprese (9).

Al riguardo, il 27 giugno 2012, la Commissione europea ha pubblicato un documento (10) che esamina le modalità di rafforzamento delle mi-

(4) La mancanza di un sistema che consenta un adeguato scambio di informazioni favorisce, non soltanto pratiche elusive, ma anche attività illecite, come l'evasione e la frode fiscale e il riciclaggio di denaro. Al riguardo, cfr. P. Valente - G. Campana - C. de Giorgi - M. Velonà, *Evasione e criminalità. I Figli del Sonno tra Gige e Fenice per Stati e Organismi Sovranazionali*, Eurilink University Press, Roma, 2018, pag. 32 in cui si evidenzia che i “Paradisi fiscali e società *off-shore* rivestono un ruolo determinante nel riciclaggio, insieme a istituti finanziari compiacenti, protetti dal segreto bancario. In particolare, i paradisi fiscali sono - al tempo stesso - problema politico e tema tecnico; quelli che non applicano gli *standards* di trasparenza e scambio di informazioni possono agevolare (se non incoraggiare) fenomeni di riciclaggio, con conseguenze dannose per la società civile”. Sul punto, cfr., inoltre, P. Valente - L. Bagetto, *Geofiscalità. Il Dilemma di Giano tra Cifra Tellurica e Continente Digitale*, Eurilink University Press, Roma, pag. 176 ss.

(5) Attraverso le c.d. *commitment letters* i paradisi fiscali si impegnano a:

- prevedere nel proprio ordinamento giuridico interno misure, anche di tipo legislativo, volte a eliminare le pratiche fiscali dannose esistenti;
- non introdurre, per il futuro, nuove pratiche fiscali dannose;
- garantire l'effettivo scambio di informazioni con le Amministrazioni fiscali estere e la tutela della trasparenza.

(6) Appartengono alla lista degli Stati che hanno implementato gli *standards* internazionali i maggiori Paesi industrializzati, tra cui l'Italia, gli Stati tradizionalmente considerati paradisi fiscali come Guernsey, l'Isola di Man, Jersey o gli Emirati Arabi Uniti e tutti quelli che hanno stipulato almeno 12 accordi specifici sullo scambio di informazioni, raggiungendo il numero minimo di *agreements* stabilito dall'OCSE per poter essere inclusi nella c.d. *white list*. Nella lista grigia rientrano gli Stati che si sono impegnati politicamente ad adottare tali *standards*. La *black list* include invece le giurisdizioni che non hanno assunto alcun impegno in tal senso.

(7) Per approfondimenti sugli *standards* fiscali internazionali, cfr. P. Valente, *Elusione fiscale internazionale*, op. cit., pag. 2314 ss.

(8) Per approfondimenti sui Rapporti BEPS, cfr. P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, op. cit., pag. 1895 ss.

(9) Per ulteriori approfondimenti sulle misure di contrasto all'elusione fiscale internazionale in ambito europeo, cfr. P. Valente, *Manuale di politica fiscale dell'Unione Europea e degli Organismi Sovranazionali*, Eurilink University Press, Roma, 2017, pag. 534 ss.; P. Valente, *Elusione Fiscale Internazionale*, op. cit., pag. 639 ss.

(10) Si tratta della “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio su modalità concrete di rafforzamento della lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, anche in relazione ai Paesi terzi” [COM(2012) 351].

sure di contrasto all'elusione e definisce una serie di nuove possibili iniziative.

In particolare, la Comunicazione analizza i seguenti elementi:

- riscossione più efficace da parte degli Stati membri;
- miglioramento della cooperazione transfrontaliera tra le Amministrazioni fiscali degli Stati membri;
- lotta ai paradisi fiscali e contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva.

Nel citato documento, i paradisi fiscali vengono definiti come "giurisdizioni in grado di finanziare i propri servizi pubblici senza prelevare imposte, o imponendo un'imposta minima sui redditi, e che si offrono come luoghi che i non residenti possono utilizzare per sfuggire alla tassazione nel loro Paese di residenza".

Con decisione del 23 aprile 2013, la Commissione europea ha inoltre istituito la c.d. *Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation* al fine di garantire un'efficace azione degli Stati membri in materia di contrasto all'elusione fiscale internazionale.

I componenti della *Platform*, per ciò che concerne la lotta ai paradisi fiscali, hanno evidenziato la necessità di creare una **black list unica europea** al fine di assicurare un maggior coordinamento tra i 28 Stati membri UE.

Nel Piano d'Azione del 17 giugno 2015 la Commissione UE ha pubblicato una prima *black list* dei trenta Paesi (11) ritenuti non collaborativi in materia fiscale, la quale sarà utilizzata per sviluppare una comune strategia di contrasto.

L'elenco offre agli Stati membri uno strumento trasparente per raffrontare i rispettivi elenchi nazionali e adeguare nella misura necessaria il proprio approccio nei confronti delle giurisdizioni fiscali non collaborative.

In tale contesto di riferimento si pone la nuova *black list* europea pubblicata dall'Ecofin in data 5 dicembre 2017 ed elaborata sulla base di specifici criteri relativi alla trasparenza, all'esistenza di regimi impositivi equi e all'adozione delle misure contro l'erosione della base imponibile,

la quale è stata da ultimo modificata in data 13 marzo 2018.

3. *Black list* UE del 5 dicembre 2017

Al fine di promuovere a livello globale i criteri sulla trasparenza fiscale, sull'equa imposizione e sull'attuazione delle norme anti-BEPS, il 5 dicembre 2017 l'Ecofin ha approvato e pubblicato la *black list* europea di 17 Paesi ritenuti non cooperativi nel settore fiscale: American Samoa; Bahrain; Barbados; Grenada; Guam; Korea; Macao SAR; Marshall Islands; Mongolia; Namibia; Palau; Panama; Saint Lucia; Samoa; Trinidad and Tobago; Tunisia; United Arab Emirates (12). I criteri (13) adottati per selezionare le giurisdizioni in vista della creazione della lista UE delle **giurisdizioni non cooperative** a fini fiscali tengono conto dei seguenti aspetti:

- **livello di trasparenza** nel sistema fiscale (da valutare con riferimento all'adozione da parte della giurisdizione interessata di misure che consentono lo scambio di informazioni; alla partecipazione al *Global Forum on Transparency and Exchange of information for Tax Purposes*; alla ratifica della Convenzione multilaterale sulla mutua assistenza in materia fiscale);

- presenza di **regimi impositivi equi** che si riscontra nei casi in cui la giurisdizione non preveda misure fiscali preferenziali che potrebbero essere considerate dannose e non agevoli strutture o meccanismi *off-shore* privi di un'effettiva sostanza economica;

- attuazione delle misure volte a contrastare il fenomeno dell'**erosione della base imponibile** (c.d. BEPS).

Nell'Allegato I l'Ecofin descrive, per ciascuna giurisdizione, le differenti ragioni dell'inclusione nella lista unica europea le quali si basano sui seguenti elementi:

- mancata attuazione dello scambio di informazioni in materia finanziaria con uno o più Paesi dell'Unione Europea;

- mancata ratifica della Convenzione multilaterale OCSE sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale;

(11) Andorra, Anguilla, Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, British Virgin Islands, Brunei, Cayman Islands, Cook Islands, Grenada, Guernsey, Hong Kong, Liberia, Liechtenstein, Maldive, Marshall Islands, Mauritius, Monaco, Montserrat, Nauru, Niue, Panama, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Seychelles, Turks and Caicos Islands, US Virgin Islands, Vanuatu.

(12) Le giurisdizioni che compaiono nella lista sono invitate ad adottare azioni efficaci per affrontare le carenze rilevate

dall'Unione Europea. Il processo di vaglio è stato sospeso per i regimi fiscali delle giurisdizioni dei Caraibi duramente colpite dagli uragani del settembre 2017. Per ulteriori approfondimenti sugli ultimi sviluppi in tema di *black list* UE, cfr. A. Della Carità, "Contrasto all'evasione fiscale internazionale: un'altra *black list*, questa volta di matrice europea", in *il fisco*, n. 7/2018, pag. 641 ss.

(13) I citati criteri sono individuati nell'Allegato V delle conclusioni dell'Ecofin del 5 dicembre 2017.

- mancata attuazione degli *standards* previsti a livello internazionale in ambito OCSE per il contrasto all'erosione della base imponibile;
- agevolazione delle strutture *off-shore* le quali risultano prive di sostanza economica;
- esistenza di un regime fiscale dannoso (*harmful preferential tax regime*) in cui l'aliquota dell'imposizione è estremamente bassa o assente;
- non essere membro del *Global Forum on Transparency and Exchange of information for Tax Purpose*;
- risultare *non compliant* all'esito della *peer review* del *Global Forum*;
- non aver assunto l'impegno ad affrontare tali problematiche entro il 31 dicembre 2018 o entro il 31 dicembre 2019 a seconda della giurisdizione in esame.

Per gli Stati inclusi nella *black list* vengono previste “**misure difensive**”, di natura fiscale e non fiscale (14).

Fatte salve le competenze di ciascuno Stato membro di applicare misure supplementari, le misure di difesa di natura legislativa nel settore fiscale che potrebbero essere applicate dagli Stati membri sono le seguenti: indeducibilità dei costi; inclusione dello Stato estero nella *black list* CFC, previsione di ritenute alla fonte; limitazioni ai regimi di *participation exemption*; oneri documentali più rigidi su determinate operazioni; comunicazione obbligatoria, da parte di intermediari in materia fiscale, di particolari pratiche di pianificazione fiscale potenzialmente aggressive.

La lista delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali di cui all'Allegato I viene rivista almeno una volta l'anno sulla base della relazione del “*Code of Conduct Group on Business Taxation*”.

Non appena inserita nella lista, la giurisdizione è informata mediante lettera firmata dal Presidente del “*Code of Conduct Group on Business Taxation*” in cui vengono evidenziati:

- i motivi dell'inserimento nella lista; e
- le misure attese dalla giurisdizione in questione perché possa essere rimossa dalla lista stessa.

Accanto alla *black list*, vi è un'ulteriore **lista “grigia”** contenuta nell'Allegato II in cui sono ricomprese le giurisdizioni che possono definirsi come cooperative alla condizione che attuino, entro il 2018 o il 2019, a seconda della giurisdizione

considerata, specifiche misure per adeguarsi agli *standards* internazionali (“*jurisdictions that have undertaken commitments to reform their tax policies*” - c.d. lista grigia).

I Paesi inclusi nella citata lista sono: Curacao; Hong Kong SAR; New Caledonia; Oman; Qatar; Taiwan; Turkey; Bosnia and Herzegovina; Capo Verde; Fiji; Jordan; Montenegro; Serbia; Swaziland; Vietnam; Armenia; Botswana; Former Yugoslav Republic of Macedonia; Jamaica; Maldives; Morocco; Peru; Thailand; Andorra; Aruba; Belize; Cook Island; Liechtenstein; Mauritius; Saint Vincent and Grenadines; San Marino; Seychelles; Switzerland; Uruguay; Bermuda; Cayman Islands; Faroe Islands; Greenland; Vanuatu; Albania; Nauru; Niue.

4. Ultime modifiche alla *black list* europea

Il 23 gennaio 2018 l'Ecofin ha **escluso dalla *black list*** di dicembre le seguenti 8 giurisdizioni inserendole nella c.d. lista grigia: Barbados, Grenada, Corea del Sud, Macao, Mongolia, Panama, Tunisia e Emirati Arabi Uniti.

L'elenco delle 17 giurisdizioni facenti parte della *black list* europea si è dunque ridotto a 9 mentre è stata **ampliata la “lista grigia”** comprensiva di quei Paesi che hanno comunicato di adempiere agli impegni assunti per non correre il rischio reputazionale di far parte della lista unica europea.

Un'ulteriore modifica si è avuta il 13 marzo 2018 quando l'Ecofin ha rimosso dalla *black list* UE delle giurisdizioni non cooperative il Bahrein, le Isole Marshall e Santa Lucia le quali sono state spostate dall'elenco dei Paesi *black list* a quello dell'Allegato II (c.d. lista grigia) in ragione dell'impegno assunto da tali Paesi di rispettare gli *standard* previsti a livello internazionale e di rimediare alle carenze riscontrate. L'attuazione di tali impegni verrà costantemente monitorato da parte dell'Unione Europea.

Nell'elenco di cui all'Allegato II sono state aggiunte anche Anguilla, Antigua e Barbuda, le Isole Vergini britanniche e Dominica.

Nella *black list* figurano anche Bahamas, Saint Kitts e Nevis e le Isole Vergini degli Stati Uniti.

Il processo continua per quanto riguarda un'ottava giurisdizione dei Caraibi, le Isole Turks e Caicos, alle quali si richiede un impegno per ri-

(14) Le misure di difesa nel settore non fiscale e in quello fiscale sono riportate, rispettivamente, nella Parte A e nella Parte B dell'Allegato III.

spondere alle preoccupazioni dell'Unione Europea entro il 31 marzo 2018.

Risultano dunque 9 le giurisdizioni comprese nella *black list* europea, di cui 6, American Samoa, Guam, Namibia; Palau, Samoa; Trinidad and Tobago, erano già state incluse nell'originario elenco del 5 dicembre 2017.

A seguito delle modifiche apportate, i Paesi della *black list* sono i seguenti: American Samoa, Bahamas, Guam, Namibia, Palau, Samoa, Saint

Kitts e Nevis, Trinidad e Tobago e Isole Vergini degli Stati Uniti.

La lista delle giurisdizioni non cooperative e le misure di difesa, ove applicabili, perseguono l'obiettivo di incentivare le giurisdizioni interessate a compiere un cambiamento positivo che conduca alla loro rimozione dall'elenco in una più ampia ottica di contrasto all'evasione e all'evasione fiscale internazionale.