

RIFUGI FISCALI ALLE PORTE DELL'EUROPA. E ANCHE ALL'INTERNO

di Tullio Ambrosone e Gabriele Furia

Pratiche fiscali scorrette, tra cui evasione ed elusione, rappresentano una sfida globale che minaccia le fondamenta stesse delle società democratiche e delle economie di mercato. Queste pratiche hanno un impatto diretto sulla distribuzione della ricchezza, sul finanziamento dei servizi pubblici essenziali e sulla competitività delle imprese, perpetuando un circolo vizioso di disuguaglianza e distorsioni economiche.

Le pratiche fiscali scorrette sono di diverso tipo, e non necessariamente illegali. In Italia, giustamente, il dibattito sulla materia si concentra molto spesso sull'evasione, che nel nostro Paese è particolarmente diffusa e che si stima abbia causato, solo nel 2021, oltre 83 miliardi di euro di mancato incasso per lo Stato.

Altre strategie fiscali, pur essendo ugualmente dannose, non sono illegali. Parliamo qui delle pratiche comunemente definite come elusione o anche ottimizzazione fiscale, che consentono alle imprese e agli individui di pagare meno tasse attraverso regimi tributari favorevoli. Calcolare la dimensione di questi fenomeni è complesso, ma studi del Parlamento Europeo parlano di circa 160-190 miliardi di euro all'anno di gettito mancato in UE.

Dal un punto di vista di un'azienda o di una multinazionale, la strategia più semplice per ridurre o, per usare la terminologia in voga, ottimizzare, il proprio carico di imposte, è domiciliare la società madre o la capogruppo in un paradiso fiscale. In tal modo, i profitti realizzati in Italia non saranno soggetti

all'imposta sui redditi delle società (ovvero l'IRES, pari al 24%), ma alla tassazione sulle aziende vigente della giurisdizione d'elezione, ad esempio il 12,5% dell'Irlanda.

Nella realtà dei fatti, tuttavia, l'utilizzo dei paradisi fiscali prende forme ben più complesse. Le multinazionali hanno a loro disposizione un intero arsenale di espedienti, impiegati con l'aiuto di eserciti di contabili e avvocati, per sviare i loro profitti verso Paesi con regimi fiscali più favorevoli. Una delle strategie più adoperate prende il nome di *transfer pricing*, ovvero la pratica di stabilire i prezzi per le transazioni commerciali tra diverse entità di una stessa azienda multinazionale.

Sebbene sia perfettamente legale e inquadrato dalle normative, il *transfer pricing* può essere usato per spostare profitti artificialmente da giurisdizioni con tasse elevate a giurisdizioni con tasse più basse. Ad esempio, una società potrebbe gonfiare il costo dei servizi ricevuti dalla propria filiale in un paradiso fiscale, riducendo di fatto il profitto imponibile nel paese di origine. Questo meccanismo non solo riduce l'imposta sulle società pagata nei Paesi ad alta imposizione ma consente anche di accumulare profitti in giurisdizioni dove possono essere successivamente reinvestiti o distribuiti ai soci con un onere fiscale ridotto.

La pratica dell'elusione su larga scala trova terreno fertile nell'assenza di un'armonizzazione dei sistemi fiscali a livello internazionale, e in particolare a livello europeo. Il panorama del capitalismo

contemporaneo si caratterizza per la molteplicità di regimi tributari divergenti. In questo contesto, giocano un ruolo cruciale gli Stati che adottano politiche di *free-riding*, attirando aziende straniere mediante regimi fiscali vantaggiosi. Questa strategia, oltre a sottrarre risorse finanziarie ad altri Paesi, compromette la giusta distribuzione delle entrate fiscali.

La competizione fiscale, spesso ed erroneamente esaltata come un meccanismo virtuoso che incentiva gli Stati a offrire condizioni fiscali allettanti per attrarre investimenti, si fonda sull'errata convinzione che il principale motore di sviluppo economico risieda nella riduzione delle imposte. Questa visione devia l'attenzione e le risorse da obiettivi più nobili, quali lo sviluppo di una forza lavoro specializzata, la stabilità normativa e un'efficace gestione delle controversie societarie.

Lontano dall'essere un fenomeno competitivo, l'elusione fiscale mina le basi della concorrenza leale, perpetuando un sistema economico in cui la capacità di competere si basa maggiormente sull'abilità di aggirare il fisco piuttosto che sull'innovazione o la produttività. Di conseguenza, non è necessariamente l'azienda più innovativa o quella che offre maggior valore aggiunto ai consumatori a generare i profitti più elevati, bensì quella che riesce a sfruttare le lacune dei sistemi fiscali internazionali attraverso strutture societarie complesse. Un esempio emblematico è la disparità di condizioni tra la piccola libreria di quartiere, che finisce per essere soggetta a un carico di imposte maggiore rispetto a un colosso come Amazon.

La competizione fiscale, spesso ed erroneamente esaltata come un meccanismo virtuoso che incentiva gli Stati a offrire condizioni fiscali allettanti per attrarre investimenti, si fonda sull'errata convinzione che il principale motore di sviluppo economico risieda nella riduzione delle imposte.

Contrariamente all'immagine stereotipata che associa i paradisi fiscali a luoghi esotici quali Panama o le Isole Cayman, la realtà è ben più complessa. Alcuni dei maggiori rifugi fiscali si trovano infatti alle porte dell'Europa o, talvolta, all'interno di essa.

Il fiscal dumping di Olanda e Lussemburgo

Olanda e Lussemburgo si sono distinti negli ultimi anni come centri nevralgici per le aziende internazionali alla ricerca di regimi tributari favorevoli. La pratica di stabilire sedi legali o filiali in questi Paesi non è limitata a poche multinazionali, ma è diventata una strategia diffusa tra le imprese di tutto il mondo. Questo fenomeno rappresenta una delle sfide più pressanti per l'equità del sistema fiscale europeo, poiché introduce significative distorsioni competitive tra gli Stati membri, con alcuni che attraggono capitali e attività economiche a scapito degli altri mediante politiche fiscali aggressive.

Secondo la NGO Tax Justice Network, Olanda e Lussemburgo sono responsabili rispettivamente per 58 e 28 miliardi all'anno di mancato gettito fiscale per le altre nazioni. I benefici delle aziende domiciliate in Olanda includono un trattamento competitivo dei dividendi e delle partecipazioni, così come il meccanismo conosciuto come "Innovation Box", che offre un'aliquota ridotta sui profitti derivanti da determinati beni di proprietà intellettuale.

Queste agevolazioni, unite ad altri vantaggi come i costi d'incorporazione bassi e

un diritto societario flessibile, hanno reso l'Olanda una destinazione prediletta per le grandi multinazionali. Particolarmente mediatico è stato il caso degli Uber Files, che ha rivelato che la controllata olandese di Uber riceveva pagamenti da clienti che noleggiavano auto in città di tutto il mondo, e che i profitti risultanti venivano instradati come royalty a Bermuda, evitando così l'imposta sul reddito delle società.

Anche la lista delle aziende italiane con presenza societaria nei Paesi Bassi è lunga. La più celebre, e spesso criticata, è Exor NV, la cassaforte della famiglia Agnelli che detiene partecipazioni in Stellantis, Ferrari, il club calcistico Juventus e il gruppo editoriale GEDI («la Repubblica», «La Stampa»). Altre società con sedi principali o secondarie in Olanda includono Illy, Mediaset, Pirelli e persino partecipate statali come Eni, che è presente nel Paese dei Tulipani almeno dal 1994 attraverso la sub-holding Eni International BV.

Il Lussemburgo, d'altro canto, ha attirato l'attenzione internazionale per la sua capacità di offrire condizioni tributarie estremamente vantaggiose, soprattutto per quanto riguarda la gestione di fondi d'investimento e la strutturazione di operazioni finanziarie complesse. Il Granducato è stato scelto come sede fiscale da molte multinazionali, compresa la Ferrero, che fa capo alla Ferrero International SA, con sede proprio in Lussemburgo. Il Lussemburgo si è anche contraddistinto in passato per un uso aggressivo del cosiddetto “*tax ruling*”, che designa un accordo tra un'azienda contribuente e le autorità fiscali di uno specifico Paese, stabilendo in anticipo il trattamento applicabile. La divulgazione dei cosiddetti “*LuxLeaks*” nel 2014 ha rivelato come centinaia di accordi preferenziali fossero stati concordati tra l'amministrazione fiscale lussemburghese e multinazionali di tutto il mondo,

permettendo a queste ultime di ridurre significativamente il proprio carico di imposte globale.

Irlanda: il Paradiso delle Big Tech

L'Irlanda si è affermata come un hub cruciale per le multinazionali del settore tecnologico, attratte dalla combinazione di un regime fiscale favorevole, un'eccellente infrastruttura tecnologica e una forza lavoro qualificata. Storicamente, il Paese applicava un'aliquota sulle società del 12,5%, fra le più basse nel mondo sviluppato, e solo molto recentemente ha deciso di adeguarsi alla soglia minima del 15% raccomandata dall'OCSE. Tali condizioni hanno consentito all'Irlanda di diventare il centro fiscale europeo delle grandi big tech americane, come Google, Apple, Facebook e Twitter.

Una pratica rilevante che fa ha fatto molto discutere è quella nota come “*Double Irish, Dutch Sandwich*”, una tecnica di elusione fiscale utilizzata da grandi multinazionali, tra cui Google, che prevede l'utilizzo di una combinazione di società controllate irlandesi e olandesi per spostare i profitti in giurisdizioni a tassazione bassa o nulla, come le Isole Cayman o le Bermuda. Questi sistemi possono apparire complessi, ma per le aziende è in realtà estremamente agevole condurre tali operazioni grazie all'assistenza di folle di consulenti fiscali e legali. Sebbene Dublino abbia posto fine alla possibilità di registrare nuove strutture *Double Irish* dal 2015, le aziende che avevano già adottato tale schema hanno potuto continuare a beneficiarne fino alla fine del 2020.

Un altro caso emblematico è quello di Apple, oggetto di una lunga indagine da parte della Commissione Europea nel 2016. L'inchiesta concluse

che il governo irlandese aveva concesso vantaggi fiscali illegali al colosso americano, permettendo all'azienda di pagare un'aliquota effettiva sull'utile europeo dell'1% nel 2003, che si ridusse ulteriormente allo 0,005% nel 2014. In seguito all'indagine, la Commissione Europea provò a imporre una maxi-tassa da 13 miliardi di euro al gigante tech, ma il governo irlandese e Apple contestarono la decisione ottenendo l'annullamento da parte della Corte di Giustizia dell'UE nel 2020 per insufficienza di prove. Pertanto, l'Irlanda non è stata obbligata a recuperare la somma stabilita dalla Commissione da Apple.

La presenza in Irlanda di giganti della tecnologia ha sicuramente generato vantaggi economici locali, tra cui la creazione di posti di lavoro e investimenti in infrastrutture. Tuttavia, questi casi sollevano anche il tema della giustizia fiscale e della distribuzione equa del carico di imposte tra le imprese globali e quelle locali. Nel caso del settore tech, la sfida regolatoria è ancora più complessa a causa della natura stessa del business digitale, che non richiede una presenza fisica significativa nel mercato in cui opera. Sfruttando questa struttura, le multinazionali tech riescono a concentrare facilmente i loro profitti in regimi fiscali favorevoli, rendendo impossibile per le autorità di altri Paesi tassare adeguatamente quei profitti.

Svizzera: tassazione favorevole e segreto bancario

La Svizzera ha a lungo goduto di una reputazione di forza finanziaria, che l'ha resa una meta attraente per aziende e capitali internazionali. Le società straniere hanno diverse ragioni per aprire uffici in Svizzera, beneficiando dei significativi sgravi fiscali

offerti dal governo nazionale e della riduzione delle tasse sul profitto in base al numero di azioni possedute. Va notato che la decisione di stabilire una presenza in Svizzera risponde non solo a motivazioni fiscali, ma anche alla necessità di operare in un contesto internazionale stabile e vantaggioso. La Svizzera offre un ambiente di business efficiente, con una burocrazia ridotta e una rete di accordi commerciali agevolanti per l'accesso ai mercati globali.

L'attrattività della Svizzera per i capitali internazionali deriva storicamente anche dalla sua enfasi sulla privacy e riservatezza. Le istituzioni finanziarie svizzere mantengono una radicata tradizione nel segreto bancario, risalente addirittura al XVIII secolo, quando i sovrani francesi si affidavano ai banchieri elvetici per ottenere prestiti e finanziamenti. Nonostante la pressione per aumentare la trasparenza, le banche locali conservano la discrezione verso i clienti, e le aziende locali sono soggette a obblighi di condivisione dell'informazione meno stringenti, non dovendo divulgare né i propri bilanci né l'identità dei proprietari.

La combinazione di privacy e tassazione favorevole ha reso storicamente la Svizzera la scelta preferita per aziende leader nel trading di materie prime, come Glencore, colosso da 250 miliardi di fatturato annuo. Il non essere membro delle Nazioni Unite fino al 2002 costituiva un ulteriore vantaggio, specialmente per società operanti in nazioni soggette a sanzioni dell'ONU. Ad esempio, si stima che la società d'intermediazione di materie prime Trafigura abbia pagato solo lo 0,6% di tasse nel 2010 grazie alla sua presenza in Svizzera, risparmiando circa 500 milioni di dollari tra il 2005 e il 2010.

Tra le aziende italiane che hanno scelto la Svizzera per attività significative vi sono Pizzarotti, un colosso nel settore delle costruzioni, e la società di

trasporti marittimi Mediterranean Shipping Company (MSC). Attraverso la sua holding MSC Holding SA, quest'ultima detiene interessi significativi nel settore della logistica in Italia, dove controlla circa il 30% del trasporto di container e mantiene partecipazioni chiave nel settore del trasporto passeggeri via mare e via terra, annoverando SNAV, Italo e Moby tra le sue consociate.

Nonostante un graduale adattamento agli standard fiscali internazionali, la Svizzera rimane una giurisdizione attraente per le aziende multinazionali, molto spesso a discapito degli altri Paesi, compresa l'Italia. Secondo Tax Justice Network, la Svizzera occupa il quinto posto nella classifica globale dei paradisi fiscali e il secondo per la segretezza. Secondo la stessa fonte, il mancato gettito fiscale imputabile alla Svizzera ammonterebbe a oltre 17 miliardi di dollari all'anno.

Una panoramica europea

In Europa la rete di paradisi fiscali va ben oltre i casi che abbiamo descritto. Parliamo di un fenomeno complesso e diffuso, ma di cui è difficile tracciare un perimetro preciso. Sicuramente, l'approccio competitivo nella dimensione fiscale che molti Paesi europei adottano crea un problema evidente in termini di equità e solidarietà tra Paesi, specialmente all'interno dell'UE.

Oltre ai casi già citati in precedenza, Belgio, Ungheria, Malta e Cipro offrono alcuni dei tassi di imposizione sulle società più bassi all'interno

Le istituzioni finanziarie svizzere mantengono una radicata tradizione nel segreto bancario, risalente addirittura al XVIII secolo, quando i sovrani francesi si affidavano ai banchieri elvetici per ottenere prestiti e finanziamenti.

dell'UE. Questi Paesi propongono condizioni tributarie favorevoli alle imprese contribuendo ad alimentare una corsa al ribasso tra gli Stati membri che fa perdere miliardi di gettito fiscale. Anche Paesi più piccoli e fuori dall'UE, come Liechtenstein, Andorra e San Marino, contribuiscono a questa dinamica offrendo

condizioni fiscali vantaggiose e segretezza bancaria a imprese e individui.

Un ex membro dell'UE, il Regno Unito, con le sue giurisdizioni europee offshore come Gibilterra, Isola di Man, Guernsey e Jersey, per non parlare dei domini d'oltremare come le Isole Cayman, svolge un ruolo centrale nell'offrire servizi finanziari che mirano a garantire l'ottimizzazione fiscale per individui e aziende. In base a un'analisi indipendente condotta da Tax Justice Network, questo "secondo impero" britannico è responsabile di circa il 27% del totale delle perdite fiscali globali. Questi micro Stati sfruttano la loro autonomia legislativa per creare regimi tributari altamente competitivi che attraggono capitali da tutto il mondo, contribuendo ad alimentare il fenomeno dell'elusione.

Su un altro versante, il Principato di Monaco è rinomato per la sua politica fiscale sul reddito per i residenti, che lo rende un rifugio per individui ad alto patrimonio desiderosi di ridurre l'esposizione fiscale. Da Flavio Briatore a Valentino Rossi, da Andrea Bocelli fino al caso recentemente mediatizzato del tennista Jannik Sinner, sono molti gli italiani che nel corso degli anni hanno fissato la loro residenza a Montecarlo. La complessità delle finanze personali, le

sfumature delle normative fiscali internazionali e la varietà di fattori coinvolti rendono difficile quantificare con precisione l'impatto finanziario di tali scelte sulla base imponibile italiana. Non si tratta qui di stigmatizzare scelte personali, spesso motivate da convenienze di carriera piuttosto che dal semplice desiderio di pagare meno tasse, ma di riconoscere come le esenzioni fiscali per i residenti monegaschi sollevino un significativo tema di equità, soprattutto considerando che sono sempre le classi più agiate a beneficiarne.

**Armonizzazione, cooperazione, formazione:
gli strumenti per combattere evasione ed
elusione**

In un mondo sempre più interconnesso, la lotta a evasione ed elusione fiscale richiede uno sguardo che superi i confini nazionali, abbracciando una prospettiva globale o, quanto meno, continentale, come quella europea. La globalizzazione economica e la digitalizzazione hanno trasformato radicalmente il modo in cui le aziende e gli individui operano, rendendo obsoleti gli approcci tradizionali alla fiscalità. Le multinazionali possono spostare profitti e attività in giurisdizioni a tassazione bassa o nulla con una facilità e velocità senza precedenti, erodendo le basi imponibili degli Stati e riducendo le entrate necessarie a finanziare servizi pubblici essenziali. Lo stesso vale per gli individui, che grazie ai paradisi fiscali possono facilmente accumulare risorse, evitando di pagare le imposte sul reddito, sul patrimonio o sulle successioni.

Attraverso l'importante lavoro svolto dall'OCSE, alcuni passi in avanti importanti sono stati compiuti. Nel 2021, oltre 135 Paesi e giurisdizioni, tra cui l'Italia, hanno aderito alla "Two Pillar Solution" nell'ambito degli sforzi internazionali per contrastare l'erosione della base imponibile e l'elusione fiscale. Questi due "pilastri" mirano a riformare il sistema fiscale internazionale, garantendo che le aziende paghino le tasse dove effettivamente svolgono la loro attività economica e generano valore, e introducendo una tassazione minima globale al 15% per prevenire la corsa al ribasso tra le giurisdizioni fiscali.

Questi obiettivi rappresentano un punto di partenza fondamentale, ma la parte essenziale consiste nell'implementazione. Numerosi Paesi, soprattutto nell'Unione Europea, stanno iniziando a recepire le normative necessarie per rispettare gli impegni assunti, ma Stati Uniti e molti altri non hanno ancora proceduto in tal senso. Persistono notevoli lacune nella struttura fiscale globale, con numerose scappatoie ancora presenti. È necessario intensificare gli sforzi affinché si possa colmare tali lacune e rendere il sistema fiscale globale più solido ed equo.

In questo contesto, l'Unione Europea ha il dovere e l'opportunità di svolgere un ruolo cruciale. È imperativo che l'UE adotti azioni risolutive per

L'Unione Europea ha il potenziale per agire in modo coeso per promuovere la giustizia fiscale, diventando leader mondiale su questo tema fondamentale, così come ha fatto in molte altre sfide, come la transizione ecologica.

conseguire una maggiore armonizzazione dei sistemi tributari nazionali. Questo non solo consentirebbe agli Stati membri dell'Unione di incrementare il gettito – potenzialmente fino a 220 miliardi di euro all'anno secondo uno studio del Parlamento Europeo – ma

di Tullio Ambrosone e Gabriele Furia

porrebbe anche fine alla pratica dannosa del *fiscal dumping* all'interno dell'Unione, rendendo il sistema fiscale europeo più equo.

In aggiunta, un rafforzato coordinamento delle politiche fiscali fornirebbe all'UE gli strumenti necessari per affrontare con determinazione il fenomeno globale dell'evasione e dell'elusione. L'Unione Europea ha il potenziale per agire in modo coeso per promuovere la giustizia fiscale, diventando leader mondiale su questo tema fondamentale, così come ha fatto in molte altre sfide, come la transizione ecologica. Se gli Stati Uniti esitano a prendere la leadership, i governi europei devono fare fronte unito e dare una risposta concreta, idealmente lavorando insieme all'OCSE. Solo attraverso un impegno condiviso e azioni coordinate sarà possibile affrontare efficacemente e in maniera equa il problema dell'evasione fiscale su scala globale.

Oltre agli interventi normativi e legislativi, è fondamentale adottare un approccio più "soft", volto alla formazione e alla sensibilizzazione della società civile sulle questioni dell'evasione e dell'elusione fiscale. Informare ed educare i cittadini sulle conseguenze negative di queste pratiche non solo aiuta a creare una cultura di responsabilità, ma anche a generare una domanda di trasparenza e giustizia fiscale da parte del pubblico e degli *stakeholder*.

Inoltre, l'inclusione sistematica della fiscalità nei principi ESG (Ambientali, Sociali e di Governance) rappresenta una strategia a medio termine promettente. Integrare i criteri tributari nelle valutazioni ESG può incentivare le aziende ad adottare pratiche responsabili, poiché un comportamento fiscale scorretto avrebbe ripercussioni dirette sulla loro reputazione e sul loro valore di mercato.

Affrontare evasione ed elusione fiscale in un'era globalizzata richiede una cassetta degli attrezzi che abbia armonizzazione, cooperazione internazionale e sensibilizzazione pubblica tra i suoi strumenti principali. Questi fenomeni, con una portata globale, intrecciano le attività di nazioni, imprese e individui, delineando una sottile e complessa distinzione tra ottimizzazione fiscale legittima, elusione ed evasione. Questa intricata rete evidenzia la necessità di una visione complessiva e di normative più stringenti per affrontare le sfide presentate da pratiche fiscali internazionali complesse. Solo attraverso un approccio olistico che combina coordinamento normativo con strategie più flessibili sarà possibile garantire un sistema fiscale equo, trasparente e sostenibile, capace di finanziare i servizi pubblici essenziali e di promuovere la giustizia sociale a livello globale.