

# Un primo studio OCSE sull'efficacia dello scambio di informazioni

## Analisi dell'impatto dello scambio di informazioni tramite i dati relativi ai depositi bancari



**Francesca Amaddeo**

Avvocato, Dottoressa di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e Ordinamenti Nazionali presso l'Università degli Studi di Ferrara, Ricercatrice del Centro competenze tributarie della SUPSI

*La lotta ai fenomeni evasivi ed elusivi ha di recente indotto la comunità internazionale verso una nuova politica di trasparenza e collaborazione, avvalendosi di nuovi strumenti di cooperazione tra Paesi e tra le relative amministrazioni finanziarie. L'OCSE ha reso un breve, ma interessante rapporto teso all'analisi dell'effettivo impatto della disciplina dello scambio di informazioni, sulla scorta dei dati relativi ai depositi bancari cross-border per lo più siti in centri finanziari offshore.*

<b>I. Introduzione</b> .....	<b>146</b>
<b>II. Gli intermediari finanziari, paradisi fiscali e centri offshore</b> .....	<b>146</b>
A. I paradisi fiscali. Una prima analisi .....	147
B. Dati emergenti dalla rendicontazione Paese per Paese .....	147
C. Focus sull'aspetto finanziario .....	148
D. Dati derivanti dal country-by-country reporting (CbCR) .....	149
<b>III. Un piccolo assaggio OCSE: i primi risultati dello scambio di informazioni</b> .....	<b>149</b>
A. Oggetto dello studio.....	149
B. L'evoluzione dei depositi bancari cross-border e l'applicazione dello scambio di informazioni .....	151
<b>IV. Riflessioni conclusive</b> .....	<b>151</b>

### I. Introduzione

Nel mese di novembre 2019, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha reso un report<sup>[1]</sup>, con lo scopo di analizzare l'impatto ed i risultati

[1] PIERCE O' REILLY/KEVIN PARRA RAMIREZ/MICHAEL A. STEMMER, Exchange of information and bank deposits in international financial centres, OECD Taxation Working papers n. 46, 2019; anticipato dal report OECD, Using bank deposit data to assess the impact of exchange of information, giugno 2019, in: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/using-bank-deposit-data-to-assess-the-impact-of-exchange-of-information.pdf> (consultato il 10.03.2020).

concreti dello scambio di informazioni (nelle sue diverse tipologie), avvalendosi, quale base, dei dati relativi ai depositi transnazionali (bancari e non).

### II. Gli intermediari finanziari, paradisi fiscali e centri offshore

Nell'immediatezza della crisi finanziaria che ha colpito il settore finanziario<sup>[2]</sup>, si sono susseguiti diversi scandali relativi ad intermediari (finanziari), in particolare, ad istituti di credito siti in paradisi fiscali (UBS, 2000; *Offshore leaks*, 2013; *Luxleaks*, 2014; *Swissleaks*, 2015; *Panama papers*, 2016; *Paradise Papers*, 2017).

Le notizie trapelate riguardavano il ruolo svolto dagli intermediari nella creazione di entità costituite artificialmente al fine di consentire ai propri clienti di porre in essere condotte evasive ed elusive. Il monitoraggio di tali attività è risultato piuttosto complesso, stante l'assenza di dati e la coltre di segretezza che le proteggeva.

Tuttavia, a partire dal 1° gennaio 2015, tutti gli istituti di credito euro-unitari ritenuti di rilievo sono tenuti a rendere pubblici i propri dati, rendicontati tramite il metodo del *country-by-country reporting*, in ottemperanza alla Direttiva n. 2013/36/UE (nota come CRD IV) sull'accesso all'attività e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento<sup>[3]</sup>. Un recentissimo studio della Commissione europea<sup>[4]</sup>, basato su tali dati, consente di procedere ad un'a-

[2] ALEXANDER RUST/ERIC FORT, *Exchange of information and bank secrecy*, Kluwer Law International, 2012; MICHELE CARBONE/MICHELE BOSCO/LUIGI PETESE, *La geografia dei paradisi fiscali*, IPSOA, 2014; XAVIER OBERSON, *International Exchange of Information in Tax Matters, Towards Global Transparency*, Elgar 2015.

[3] Direttiva n. 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la Direttiva n. 2002/87/CE e abroga le Direttive n. 2006/48/CE e n. 2006/49/CE (GUCE L. n. 176/338 del 27 giugno 2013).

[4] VINCENT BOUVATIER/GUNTHER CAPELLE-BLANCARD/ANNE-LAURE DELATTE (a cura di), *Banks in Tax Havens: First Evidence based on Country by Country*

analisi sull'effettivo ruolo svolto dagli intermediari finanziari e, più in particolare, dagli istituti di credito in diversi Paesi identificati quali paradisi fiscali.

### A. I paradisi fiscali. Una prima analisi

Come è noto, nella categoria dei cd. "paradisi fiscali" o *tax havens*, ufficialmente, si ricomprendono quei Paesi aventi un regime fiscale privilegiato, connotato, *in primis*, da livelli di tassazione irrisori se non, addirittura, nulli[5].

Tendenzialmente, a tale caratteristica si accompagnano ulteriori elementi quali (i) un rigido segreto bancario; (ii) l'impossibilità o estrema difficoltà nell'effettuare accertamenti bancari; (iii) sistemi burocratici snelli e semplificati; (iv) adempimenti contabili minimi (di solito, non è prevista alcuna contabilità, né capitale per la costituzione delle società); (v) tributi con aliquote assai ridotte su profitti e rendite; (vi) assenza di imposizione su donazioni e successioni; (vii) libertà di creare società finanziarie senza obbligo di registrazione; (viii) assenza di organi di vigilanza sull'attività delle banche e delle società finanziarie; (ix) possibilità per chiunque di aprire conti cifrati e anonimi; (x) utilizzo sistematico di strumenti finanziari al portatore; (xi) assenza di obblighi per gli intermediari di tenere registri con i dati dei propri clienti e delle transazioni finanziarie; (xii) assenza di obblighi di segnalazione in casi sospetti di riciclaggio di denaro sporco; (xiii) assenza di obblighi di pubblicità dei bilanci per istituti di credito ed intermediari in generale.

Diversi da questi sono, invece, i centri finanziari *offshore* (CFO; *offshore financial centres* [OFCs]) sulla cui definizione ed individuazione si tornerà più avanti.

Date le premesse, si deduce come la scarsità di dati abbia impedito lo sviluppo di studi ed analisi empiriche inerenti i paradisi fiscali, potendo trarsi le uniche informazioni tramite la disamina della concorrenza internazionale e dallo spostamento artificioso dei profitti operato dalle multinazionali[6].

Il primo importante studio, a livello internazionale, venne operato dall'OCSE nel 1998 con il proprio *report "Harmful tax competition: an emerging global issue"*: ivi ci si prefiggeva di

analizzare tutte le realtà ascrivibili alla categoria dei paradisi fiscali e valutare il ruolo di questi ultimi nell'alterazione degli scambi commerciali e degli investimenti[7].

Nell'individuazione dei *tax havens* inseriti in un'apposita *black list*[8] vennero evidenziate le caratteristiche suesposte, focalizzandosi, in particolar modo, sulla trasparenza nelle disposizioni legislative ed amministrative e sullo scambio di informazioni, la cui assenza assurgeva quale importante lacuna nella cooperazione internazionale.

Si evidenzia, non senza una nota critica, che, ad oggi, la nozione di paradiso fiscale e di CFO non sempre risulta appropriata e conforme alla realtà. Di fatti, specialmente negli ultimi anni, alcuni paesi – da sempre considerati ascrivibili ad una di queste due categorie – si sono, per così dire, redenti, adeguando il proprio sistema domestico alla volontà della Comunità internazionale. Nonostante alcuni Stati, come ad es. la Svizzera, abbiano ottemperato alla rimozione di alcuni fattori ritenuti lesivi per la leale concorrenza, gli stessi, risultano ancora annoverati nel *Corporate Tax Haven Index* 2019, reso dal *Tax Justice Network* (TJN). Già nel 2018, la Svizzera rivestiva il primo posto nella classifica redatta dal TJN, nonostante la stessa avesse già implementato diverse modifiche all'interno del proprio ordinamento: tale posizionamento era stato contestato non poco da parte della dottrina[9] a fronte degli importanti cambiamenti e in tema di trasparenza fiscale (uno per tutto, si pensi allo scambio di informazioni) e in tema di piazza finanziaria (il riferimento è chiaramente alla caduta del segreto bancario relativamente ai soggetti residenti all'estero). Nel 2019, è slittata al quinto posto, ma rientra sempre nella *top ten*. Ciò per dire che lo studio in esame, pertanto, si basa su determinati Paesi, erroneamente, a parere di chi scrive, ancora accomunati nella categoria di *tax havens* o CFO.

### B. Dati emergenti dalla rendicontazione Paese per Paese

La maggior parte della dottrina ha basato i propri studi su dati macroeconomici e sull'esame delle principali caratteristiche dei Paesi considerati paradisi fiscali e dei CFO.

reporting, Commissione europea, luglio 2017, in: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp\\_055\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_055_en.pdf) (consultato il 10.03.2020).

[5] Agenzia delle Entrate, Il linguaggio del fisco – Dizionario pratico dei termini tributari, 2002.

[6] MICHAEL DEVEREUX, The impact of taxation on the location of capital, firms and profit: A survey of empirical evidence (Vol. 07/02), Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper, 2007; JAMES HINES, Lessons from behavioural responses to international taxation, in: *National Tax Journal* (52), 2007, pp. 305-322; JAMES HINES, Corporate taxation and international competition, in: Alan Auerbach/James Hines/Joel Slemrod/James Poterba (a cura di), *Taxing Corporate Income in the 21st century*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 65-99; DHAMMIKA DHARMAPALA, What problems and opportunities are created by tax heavens, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 24, 2008, pp. 661-679; DHAMMIKA DHARMAPALA, What do we know about base erosion and profit shifting? A review of empirical literature, in: *Fiscal studies*, 35 (4), 2014, pp. 421-448; GABRIEL ZUCMAN, The hidden wealth of nations: the scourge of Tax Havens, in: Chicago – IL, The University of Chicago Press, 2015.

[7] OCSE, *Harmful Tax Competition: An emerging global issue*, 1998.

[8] In tale rapporto, l'OCSE delineò quattro criteri per individuare i paradisi fiscali (quali, la sussistenza di una tassazione nulla o puramente nominale; l'assenza di scambio di informazioni; l'assenza di trasparenza nelle disposizioni legislative ed amministrative e, infine, la non necessità dell'effettività dell'attività nel Paese ai fini della concessione di benefici fiscali), sulla cui base delineò 41 *tax havens*. La lista dell'OCSE non aveva solo un carattere conoscitivo o divulgativo, bensì aveva l'intento di incedere significativamente sullo scenario internazionale. Le linee guida emanate, infatti, prevedevano la rimozione delle anomalie perpetrate da tali giurisdizioni entro il 31 dicembre 2005, pena l'irrogazione di sanzioni nei confronti dei trasgressori. Entro il 28 febbraio 2002, i Paesi considerate paradisi fiscali hanno avuto la possibilità di inviare "lettere di impegno anticipato" (*advance commitment letters*) tese a superare le pratiche fiscali dannose. Queste sono state considerate impegni ufficiali ed hanno consentito di evitare le sanzioni punitive previste dal 2006. Attualmente la *black list* dell'OCSE si è drasticamente ridotta.

[9] Vedasi, SAMUELE VORPE, La Svizzera non è un paradiso fiscale, in: *NF* 2/2018, pp. 77-78.

HINES/RICE[10] sono stati tra i primi a documentare l'importanza dei paradisi fiscali[11]: ne hanno individuati 41 e stimato che le multinazionali americane avessero allocato un terzo dei propri profitti in tali Paesi agli inizi degli anni Ottanta.

Tali attività finanziarie *offshore* sono risultate assai produttive per i Paesi "ospitanti" in termini di impiego e sviluppo[12]: HINES[13] rappresenta che tra il 1982 ed il 1999 la crescita economica annua pro capite fosse, in media, del 3,3% nei paradisi fiscali, rispetto all'1,4% dei restanti Paesi del mondo[14]. Ancora, esaminando le caratteristiche dei paradisi fiscali si è riscontrato come i Paesi meglio governati[15] siano più propensi a divenire paradisi fiscali rispetto agli altri[16].

Anche MASCIANDARO[17], che ha esaminato nello specifico i centri finanziari *offshore*, piuttosto che i paradisi fiscali in generale, ha evidenziato l'importanza di un alto livello di stabilità politica, un basso coefficiente di illeciti penali ed un sistema di *common law* combinato ad una scarsità di risorse produttive. Altre analisi condotte da ROSE/SPIEGEL[18] che, diversamente, analizzano le cause e le conseguenze dei centri finanziari *offshore*, lasciano emergere come seppur indiscutibilmente questi possano comportare un aumento del livello di evasione fiscale, abbiano anche impatti positivi, come, ad es., alimentare la concorrenza nel settore bancario[19].

### C. Focus sull'aspetto finanziario

Ponendo particolare attenzione ai dati inerenti i depositi *cross-border* ed i flussi di capitale, è possibile rilevare come vi sia stato, da parte degli studiosi, un tentativo di quantificare le posizioni finanziarie nei paradisi fiscali e/o nei centri *offshore*.

Secondo studi condotti da HAMPTON e CHRISTENSEN[20], l'ammontare complessivo di depositi bancari nei centri *offshore*

era stimato, nel 1968, pari a 11 mia. di dollari, 385 mia. nel 1978, 1'000 mia. di dollari nei primi anni Novanta e 6'000 mia. verso la fine del secolo scorso[21]. L'analisi più attendibile è stata condotta da ZUCMAN, il quale avvalendosi di BIS[22], un database sui rapporti finanziari *cross-border*, combinandolo con i dati resi pubblici dalla Banca Nazionale Svizzera (BNS), ha documentato come il 10% della ricchezza finanziaria degli intermediari finanziari europei sia detenuto *offshore*, con una stima della perdita per l'Erario pari a 75 mio. di dollari. Nel 2013, la stima del reddito detenuto *offshore* da parte di entità europee si aggirava attorno ai 7.6 mio. di dollari[23].

Infine, si è evidenziato come, al 2013, circa il 20% dei profitti delle società statunitensi fosse detenuto nei principali paradisi fiscali, il che rappresenta un aumento di circa il triplo rispetto agli anni Ottanta[24].

Altri autori hanno, invece, evidenziato i fattori che determinano l'allocazione del settore finanziario nei paradisi fiscali e/o nei centri *offshore*. GRILLI[25] aveva già sottolineato il rilievo del segreto bancario nella scelta dell'allocazione dei depositi bancari transfrontalieri. Era, infatti, stato delineato un cd. "modello gravitazionale"[26], in virtù del quale le diverse aliquote fiscali previste rappresentano un fattore decisivo nella scelta del luogo in cui collocare i propri flussi di capitale. La scelta nella allocazione dei depositi potrebbe essere, quindi, indotta dalla possibilità (più o meno concreta) di realizzare condotte evasive, contrastabile in maniera efficace solo con lo scambio di informazioni, il quale, nel lungo termine, dovrebbe disincentivare tali depositi *cross-border*[27].

Nel tentativo di valutare se e con quali modalità i depositi transfrontalieri fossero mossi da intenti evasivi, uno studio condotto dopo l'entrata in vigore della Direttiva sul risparmio[28] ha evidenziato come, ad es., i depositi di residenti in territorio euro-unitario detenuti in banche svizzere siano diminuiti del 30-40% successivamente all'applicazione della nuova disciplina.

[10] JAMES HINES/ERIC RICE, Fiscal paradise: foreign tax havens and American business, in: Quarterly Journal of Economics, 109, 1994, pp. 149-182.

[11] Il primo autore ad essersene occupato sembrerebbe essere (Jonhs).

[12] MARK P. HAMPTON/JOHN CHRISTENSEN, Offshore pariahs? Small island economies, tax heavens and the reconfiguration of global finance, in: World Development, 30 (9), 2002.

[13] JAMES HINES, Do tax heavens flourish?, in: James Poterba (a cura di), Tax Policy and the economy, Cambridge, MA: MIT Press, 2005, pp. 65-99.

[14] Ad oggi, la discrepanza nelle percentuali si è assai ridotta. Lo stesso HINES, infatti, ha evidenziato come dal 1992 al 2006 la percentuale sia 2,85% per i paradisi fiscali contro il 2,26% dei Paesi membri dell'OCSE. Vedi, JAMES HINES, Treasure Islands, in: The Journal of Economic Perspectives, 24 (4), 2010, pp. 103-125.

[15] Individuati tramite gli indicatori delineati dalla Banca Mondiale relativamente a contabilità, stabilità politica, effettività dei governi, Stato di diritto, controllo e corruzione.

[16] DHAMMIKA DHARMAPALA/JAMES HINES, Which countries become tax heavens?, in: Journal of Public Economics, 93, 2009, pp. 691-707.

[17] DONATO MASCIANDARO, Offshore financial centres: explaining the regulation, in: Paolo Baffi Centre Bocconi University Working Paper, vol. 107, 2006.

[18] ANDREW K. ROSE/MARK M. SPIEGEL, Offshore Financial Centres: Parasites or Symbionts?, in: The economic journal, 117 (523), 2007, pp. 1310-1335.

[19] Vedasi, in tal senso, MIHIR DEASAI/C. FRITZ FOLEV/JAMES HINES, Do tax havens divert economic activity? in: Economic Letters, 90, 2006, pp. 219-224.; NIELS JOHANNESSEN, Imperfect tax competition for profits, asymmetric equilibrium and beneficial tax havens, in: Journal of International Economics, 81 (2), 2010, pp. 253-264.; JOEL SLEMMOD/JOHN WILSON, Tax competition with parasitic tax havens, Technical Report, NBER Working Paper, 2006.

[20] HAMPTON/CHRISTENSEN (nota 12).

[21] Dallo 0,5% del PIL mondiale nel 1968, al 5% negli anni Ottanta, e il 20% negli anni Novanta.

[22] La Banca dei Regolamenti internazionali (nota come *Bank for International Settlements*, cd. "BIS") è un'organizzazione internazionale, con sede a Basilea (Svizzera) avente scopo di promuovere la cooperazione tra le banche centrali, oltre che fornire servizi finanziari in qualità di banca centrale delle banche centrali. I dati raccolti da tale istituzione vengono conservati ed aggiornare tramite il database BIS, in: <http://stats.bis.org/bis-stats-tool/org.bis.stats.ui.StatsApplication/StatsApplication.html> (consultato il 10.03.2020).

[23] GABRIEL ZUCMAN, The missing wealth of nations, are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?, in: Quarterly Journal of Economics, 128 (4), 2013, pp. 1321-1364; GABRIEL ZUCMAN, The hidden wealth of nations: the scourge of Tax Havens, in: Chicago - IL: The University of Chicago Press, 2015.

[24] GABRIEL ZUCMAN, Taxing Across borders: Tracking personal wealth and corporate profits, in: Journal of Economic Perspectives, 28 (4), 2014, pp. 121-148.

[25] VITTORIO GRILLI, Europe 1992: Issues and prospects for the financial markets, in: Economic Policy, 1989.

[26] JULIAN ALWORTH/STEINER ANDRESEN, The determinants of cross-border non-bank deposit and the competitiveness of financial market centres, in: Money Affairs, 5 (2), 1992, pp. 105-133.

[27] HARRY HUIZINGA/GAETAN NICODÈME, Are International deposit tax-driven?, in: Journal of Public Economics, 88 (6), 2004, pp. 1093-118.

[28] NIELS JOHANNESSEN, Tax evasion and swiss bank deposits, in: Journal of Public Economics, 111, 2014, pp. 46-62.

Nel mutato scenario internazionale, ci si è altresì interrogati[29], sia sotto un profilo meramente teorico sia empirico, quale potesse essere l'impatto per uno Stato o un territorio di essere considerato non collaborativo e, di conseguenza, essere inserito in una *black list*.

Sembrerebbe che l'essere inserito in una *black list* costituisca un elemento di attrattiva per le attività bancarie internazionali. Analogamente, da un'analisi inerente l'impatto dei trattati bilaterali che prevedono lo scambio di informazioni detenute da intermediari finanziari sui depositi bancari, è emerso che l'adesione da parte dei paradisi fiscali allo scambio di informazioni non implica un immediato rimpatrio dei capitali e dei depositi ivi presenti: la ricchezza tende, invece, ad essere spostata verso altri paradisi fiscali che non siano coperti dai trattati[30].

Sorge legittimamente un interrogativo innestato in una prospettiva di lungo periodo: l'applicazione dello scambio di informazioni e, nella specie l'obbligatorietà della veicolazione automatica dei dati detenuti dagli intermediari finanziari, diffusa a livello internazionale, consentirà la sopravvivenza di eventuali paradisi fiscali?

### D. Dati derivanti dal country-by-country reporting (CbCR)

Dal 2015, anno di entrata in vigore della succitata Direttiva CRD IV, al fine di combattere le pianificazioni fiscali aggressive e l'allocatione artificiosa dei profitti, le multinazionali più importanti sono tenute a fornire informazioni dettagliate inerenti l'allocatione del proprio reddito, dei profitti e delle imposte (versate e dovute).

Tutti i gruppi bancari europei che abbiano un *turnover* complessivo superiore ai 750 mio. di euro sono obbligati a rendere pubblica l'attività di tutti i propri affiliati (siano essi sussidiarie o succursali)[31]. Più precisamente, il CbCR impone alle banche di rendere pubbliche le informazioni rendicontate Paese per Paese unitamente ai dati finanziari relativi a (i) *turnover* (reddito netto); (ii) numero di impiegati; (iii) il reddito lordo, prima dell'applicazione delle imposte; (iv) le imposte dovute e versate; (v) incentivi pubblici conseguiti.

I dati resi pubblici sono relativi esclusivamente al periodo successivo al 2015, sicché l'analisi della situazione precedente risulta, in ottica comparativa, assai più difficoltosa. In ogni caso, quanto emerge dalla disamina sin qui condotta consente di evidenziare alcuni profili di rilievo ai fini della determinazione del ruolo assunto dagli intermediari finanziari e, in particolare, dagli istituti di credito nell'innovata era della trasparenza e dello scambio di informazioni.

Infatti, l'analisi empirica consente di dimostrare come i paradisi fiscali richiamino attività bancarie (ordinarie e non) avendo quali

[29] MASCIANDARO (nota 17); DONATO MASCIANDARO/OLGA BALAKINA/ANGELO D'ANDREA, *Bank secrecy in offshore centres, capital flows and blacklisting: Does blacklisting matter?*, 2016.

[30] JOHANNESSEN (nota 28).

[31] Questa direttiva ha fatto seguito all'iniziativa francese, adottata nel 2013 come parte della *Loi de separation des activités bancaires*.

perni fattori ben definiti. Regimi impositivi assai ridotti non sono sufficienti a tal fine; tantomeno trasparenza e collaborazione costituiscono elementi negativi e non, diversamente, positivi.

Nell'ambito del crescente interesse rivolto alla trasparenza d'azione ed allo scambio di informazioni, occorre inserire anche le azioni delineate dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)[32]. Tale organismo, originatosi con il compito di analizzare i flussi economici al fine di contrastare il riciclaggio dei proventi illeciti, intervenne già nel 1990, sancendo una quarantina di raccomandazioni che, nel loro insieme, costituiscono un vero e proprio *vademecum* in tema di antiriciclaggio[33].

Nel giugno del 2000, il GAFI, avendo come *focus* l'antiriciclaggio, ha emanato una prima *black list* di Stati non collaborativi, classificati tenendo in particolare conto l'eventuale rifiuto di garantire lo scambio di informazioni con gli altri Stati[34]. Ciò che preme qui evidenziare è come le Raccomandazioni del GAFI siano state rese pubbliche contestualmente alla *black list* delineata dall'OCSE: entrambi gli organismi internazionali pongono al centro delle proprie valutazioni lo scambio di informazioni tra Paesi, valutandone la rilevanza quale garanzia per un sistema economico trasparente e funzionale. Ovviamente, mentre nell'ambito operativo del GAFI, particolare attenzione viene dedicata all'aspetto del riciclaggio di denaro, anziché alla concorrenza fiscale perseguita, oggetto degli studi OCSE: tuttavia, la *ratio* su cui si innestano entrambi gli interventi è la medesima.

### III. Un piccolo assaggio OCSE: i primi risultati dello scambio di informazioni

#### A. Oggetto dello studio

Questo primo *report* del 2019 si pone studio sulla valutazione dell'efficienza dello scambio di informazioni e sul livello di trasparenza fiscale relativamente alle attività finanziarie transfrontaliere basandosi sui dati relativi agli investimenti internazionali, avendo quale particolare *focus* i Paesi noti come centri finanziari *offshore* (cd. CFO).

Infatti, come si diceva, dal 2009 in poi, si è registrato un importante incremento della trasparenza fiscale a livello globale, usufruendo, in particolar modo, dello strumento dello scambio di informazioni, su richiesta ed automatico. L'esame delle attività finanziarie transfrontaliere in relazione a tali profili può agevolare la valutazione se e a quale scopo, questi *standard* abbiano rafforzato la *tax compliance*.

[32] La *Financial Action Task Force* (FATF), nota anche come "Gruppo di azione finanziaria" è un ente intergovernativo, costituito da 29 Paesi membri e due organismi regionali, che elabora e promuove, a livello nazionale ed internazionale, direttive per combattere il riciclaggio di denaro. Essa opera in stretta collaborazione con altri organismi internazionali attivi in questo campo, quali l'*Office for Drug Control and Crime Prevention* delle Nazioni Unite (ONU), il Consiglio d'Europa, l'*Asia-Pacific Group on Money Laundering* e la *Caribbean Financial Action Task Force*.

[33] MARCO THIONE/MAURO SILVARI, Dai "paradisi fiscali" a quelli "economici": l'evoluzione del fenomeno e l'attuale approccio della comunità internazionale, in: *Il fisco*, 7, 2006; CARBONE/BOSCO/PETESE (nota 2).

[34] Nella sua prima stesura, la *black list* individuava 47 Stati.

Ancora una volta, la base per tale valutazione è stata individuata in un aspetto determinato delle attività finanziarie: i depositi bancari transfrontalieri[35].

La ricerca include un'analisi regressiva dell'impatto dello scambio di informazioni sui depositi bancari, seguendo l'approccio di JOHANNESSEN/ZUCMAN[36], ma con uno spettro temporale più vasto, includendo le modifiche che si sono susseguite nell'ambito della cooperazione e di veicolazione dei dati, oltre che l'ampliamento delle giurisdizioni partecipanti. Giova ribadire come l'analisi OCSE includa un elenco di Paesi interessati più numeroso di quello previsto e ricomprenda meccanismi di scambio più estesi rispetto agli studi precedenti.

È noto, infatti, come negli ultimi dieci anni si sia registrato, in risposta all'avvertita esigenza da parte della comunità internazionale, un incremento della trasparenza ed un rafforzamento della lotta all'evasione fiscale. Al fine del conseguimento di tale obiettivo, uno degli strumenti più utilizzati e su cui si è costruito un nuovo *framework* operativo è quello dello scambio di informazioni.

Infatti, ad oggi, più di 150 Paesi hanno adottato lo *standard* OCSE sullo scambio di informazioni su richiesta, mentre 128 sono parte della Convenzione sulla Mutua Assistenza Amministrativa in Materia fiscale (cd. "Convenzione MAAT"). Ancora, oltre 100 Stati hanno implementato lo scambio automatico di informazioni relativo ad *account offshore* e più di 90 hanno già avviato tale procedura.

Sicché, come si diceva, lo scambio di informazioni rappresenta una chiave di volta nella valutazione del livello raggiunto in ambito di cooperazione fiscale, trasparenza e lotta a fenomeni evasivi ed elusivi.

L'impatto dello scambio di informazioni manifesta il proprio rilievo sotto diversi profili. *In primis*, dall'adozione delle prime basi normative per la costruzione dell'articolato sistema di veicolazione dei dati, si stima che 500'000 persone fisiche abbiano dichiarato *assets offshore* e che, quale risultato di iniziative di *voluntary disclosure*, il gettito erariale sia aumentato di 95 mia. di euro[37]. Tali dati derivano da "propagande fiscali" aperte prima dell'adozione/entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni previsto per il 2017, il che denota in modo chiaro l'influenza – di fatto deterrente – che tale meccanismo ha rivestito sul comportamento del contribuente.

Una parte della dottrina, dedicatasi all'impatto dello scambio di informazioni sulle attività finanziarie, rileva e sostiene come

semberebbe esserci uno stretto collegamento tra lo scambio di informazioni ed il declino delle attività nei CFO.

Prima di procedere, tuttavia, occorre soffermarsi sulla definizione di CFO. Quali sono i Paesi ritenuti centri finanziari internazionali? Tendenzialmente vengono identificati con i luoghi in cui si sono concentrate attività *offshore*. La nozione è, tuttavia, fortemente discussa: in dottrina si sono utilizzate numerosi criteri e si sono stilate liste di diverso tenore. Tali criteri sono spesso soggettivi. Ai fini dello studio condotto dall'OCSE si ritiene sia più idoneo concentrarsi su quei territori specializzati in *international banking*[38].

Ricadono nell'analisi preliminare resa dall'OCSE 46 giurisdizioni, riprese da uno studio del Fondo Monetario Internazionale (FMI) del 2000[39], laddove si definisce un centro finanziario *offshore* come "[a] centre where the bulk of financial sector activity is offshore on both sides of the balance sheet (i.e., the counterparties of the majority of financial institutions' liabilities and assets are non-residents), where the transactions are initiated elsewhere, and where the majority of the institutions involved are controlled by non-residents".

Nella specie i centri *offshore* vengono individuati come:

- Paesi in cui la maggior parte degli istituti finanziari detiene relazioni con soggetti non residenti;
- sistemi finanziari con attività e passività all'estero sproporzionate rispetto all'attività di intermediazione relativa alla situazione interna;
- generalmente, centri che forniscono alcuni servizi, quali, ad es., tassazione irrisoria o prossima allo zero; regolamentazione finanziaria esigua e poco incisiva; segreto bancario e anonimità[40].

Un documento antesignano di tale orientamento, reso da JOHANNESSEN/ZUCMAN[41] ha preliminarmente studiato le conseguenze della sottoscrizione di un accordo di scambio sui depositi bancari nei CFO, partendo dall'assunto che la ricchezza nascosta in tali Paesi fosse destinata a diminuire all'incrementarsi della trasparenza fiscale. Nel 2014, il loro studio dimostrò che se, da un lato, lo scambio di informazioni (su richiesta) aveva effettivamente un impatto sui depositi bancari, dall'altro, le basi legali e la struttura lacunosa del sistema di veicolazione dei dati comportavano una limitazione di tale effetto.

Alcune disamine più recenti, tra cui MENKHOFF/MIETHE[42], CASI/SPENGL/STAGE[43], e BEER/COELHO/LEDUC (di prossima

[38] Questo comporta un'ingente distinzione tra i Paesi che potenzialmente potrebbero essere ricondotti all'interno di questa analisi: infatti, è possibile rilevare la presenza di Paesi che siano specializzati, ad es., in attività assicurative, investimenti, bancarie, ecc.

[39] Nota con richiamo fonte.

[40] O' REILLY/PARRA RAMIREZ/STEMMER (nota 1), p. 42.

[41] JOHANNESSEN/ZUCMAN (nota 35).

[42] LUKAS MENKHOFF/JAKOB MIETHE, Dirty money coming home: Capital flows into and out of tax havens, DIW Berlin Discussion paper n. 1171, 2017, in: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.574066.de/dp1711.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.574066.de/dp1711.pdf) (consultato il 10.03.2020).

[43] ELISA CASI/CHRISTOPH SPENGL/BARBARA STAGE, Cross-border Tax Eva-

[35] O' REILLY/PARRA RAMIREZ/STEMMER (nota 1), p. 16 ss.

[36] NIELS JOHANNESSEN/GABRIEL ZUCMAN, The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown, in: *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6/1 B, 2014, pp. 65-91.

[37] OECD Secretary-General's Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank governors Buenos Aires, Argentina, luglio 2018, in: [www.oecd.org/g20/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2018.pdf](http://www.oecd.org/g20/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2018.pdf) (consultato il 10.03.2020).

pubblicazione), hanno riproposto la medesima analisi, basandosi, tuttavia, sul nuovo quadro normativo, più completo ed esteso, ricomprendendovi sia lo scambio su richiesta sia quello automatico. Questi autori hanno dimostrato come di fatto sia rinvenibile una connessione tra lo scambio e la riduzione delle attività bancarie nei CFO. Altri, invece, tra cui HECKMEYER/HEMMERICH[44] e KEMME/PARIKH/STEIGNER[45], hanno esteso la loro analisi ai portafogli azionari provenienti da CFO in mercati OCSE e hanno rilevato come l'estensione dello scambio automatico di informazioni porti con sé una riduzione delle attività finanziarie in questi Paesi.

### B. L'evoluzione dei depositi bancari cross-border e l'applicazione dello scambio di informazioni

L'estensione dello spettro applicativo della trasparenza fiscale, operata tramite lo sviluppo di diverse basi legali per l'implementazione della veicolazione dei dati (soprattutto quello automatico), ha notevolmente amplificato il *network* internazionale di cooperazione tra i diversi Paesi e le relative amministrazioni finanziarie.

Confrontando i dati inerenti i depositi bancari nel periodo temporale successivo al 2011, si è registrato un calo sia nei centri *offshore*, sia negli altri Paesi (nei primi maggiore che nei secondi). Tuttavia, se la riduzione si è presentata in entrambe le tipologie di giurisdizioni, giova evidenziare come nei Paesi non considerati centri *offshore* – ad oggi – la situazione sembrerebbe essere tornata ai medesimi livelli registrati prima della crisi finanziaria.

Lo stesso, tuttavia, non può dirsi per i depositi nei CFO: qui, infatti, i depositi hanno presentato un notevole incremento nei primi anni Duemila e, ancor di più, nel periodo immediatamente precedente la crisi finanziaria, raggiungendo un picco verso la fine del 2008 (1,6 trilioni di dollari). Da allora, i depositi bancari in tali territori sono di fatto collassati (in particolare, in confronto agli altri depositi) per un ammontare di 551 miliardi di dollari ovvero del 34% sul campione di giurisdizioni *offshore* i cui dati sono disponibili. La maggior parte della riduzione si è presentata quale conseguenza della crisi finanziaria, laddove i depositi si sono ridotti del 22% durante il primo anno (dal secondo quadrimestre del 2008 al primo del 2009), continuando a diminuire sino ad oggi.

Nel *report* che l'OCSE rilascerà entro fine anno, vi saranno maggiori dettagli relativi a tali analisi nei centri *offshore*. In particolare, si anticipa, che un calo drastico è stato registrato in Guernsey, l'Isola di Man, Jersey e Svizzera. Diversamente, a Hong Kong e Macao, ad es., si è registrato un incremento dei depositi *cross-border* nel tempo.

---

sion After the Common Reporting Standard: Game Over?, ZEW Discussion paper, vol. 18-036, 2018.

[44] JOST H. HECKMEYER/AARON K. HEMMERICH, Information Exchange and Tax Haven Investment in OECD Securities Markets, SSRN Electronic Journal, in: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3029219> (consultato il 10.03.2020).

[45] DAVID M. KEMME/BAHVIK PARIKH/TANJA STEIGNER, Tax Havens, Tax Evasion and Tax Information Exchange Agreements in the OECD, in: *European Financial Management*, vol. 23/3, pp. 519-542.

### IV. Riflessioni conclusive

Il *report* reso dall'OCSE si basa su un'analisi prettamente empirica, laddove i dati relativi allo scambio di informazioni e l'individuazione dei centri *offshore* vengono utilizzati quali elementi chiave per delineare formule matematiche in grado di determinare con pertinente attendibilità l'impatto dei meccanismi studiati ed adottati dalla Comunità internazionale nella lotta per la trasparenza fiscale.

Nella specie, si anticipa che occorrerà presentare un'analisi qualitativa avente quale presupposto la supposizione che determinate quote di attività di evasione fiscale siano da ricondurre storicamente all'assenza di trasparenza nei centri *offshore* e dalla quale ci si attende, come risultato, la presa di coscienza che l'entrata in vigore dello scambio di informazioni abbia reso l'uso di depositi bancari all'estero in queste giurisdizioni più rischioso. Il gioco, quindi, non varrebbe più la candela?

Tale studio ha il merito di fornire un'analisi concreta dell'impatto effettivo delle scelte politiche della comunità internazionale in tema di trasparenza e cooperazione onde vagliare se, effettivamente, i meccanismi introdotti quali lo scambio di informazioni, al pari delle misure delineate già in sede di Piano di azione BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), stiano impattando in maniera evidente sulla fiscalità internazionale.

Lo scetticismo iniziale, avanzato sia dalla dottrina sia dalle parti direttamente interessate, sulle nuove misure e, soprattutto, sullo scambio di informazioni aveva fatto discutere: dapprima si pensava all'ennesimo scudo fiscale, privo di effetti concreti, ma ad oggi il nuovo *status* sembra aver tolto ogni dubbio in merito.

Di fatto, gli Stati della Comunità internazionale sembrano aver raggiunto un livello di aspettative condivise, da realizzarsi cedendo su alcuni aspetti che da sempre costituivano un baluardo apparentemente insormontabile.

Inopinabilmente i sistemi normativi a livello nazionale sono stati oggetto di modifiche ripetute ed alquanto invasive. Tuttavia, persistono non poche lacune, le quali consentono tutt'oggi la creazione di discrasie. Sicuramente il contributo dell'OCSE in questo senso consente non solo di vagliare l'effettiva implementazione degli strumenti di cui si è discusso, ma fornisce lo spunto per avviare una più attenta analisi e valutazione di natura giuridica, al fine di proporre ulteriori soluzioni alle problematiche tutt'ora esistenti, oltre che di apportare miglie ad un sistema ancora in evoluzione.