



*Guerra e Pace fiscale: la politica fiscale internazionale tra  
concorrenza e cooperazione.  
Riflessioni filosofiche sul quadro teorico della fiscalità  
internazionale contemporanea*

RAFAEL KÖCHE

**Abstract:** Globalisation, financialisation and digitalisation of the economy have had significant effects on sovereignty, territory, law and the State. Since the crisis of 2008, a new global financial and fiscal architecture has been put in place. In this text, this transition is philosophically analysed in the light of two major events: the end of the era of banking secrecy and the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) project. These events show that international tax policy must be understood as both competition and cooperation, without the first of these dynamics being read as tax anarchy and the second as the creation of a global tax authority. In economic terms, States seek to defend their interests in the international arena through concurrence and competition between tax systems. However, as the protection of the State budget has now become a transnational interest, the preservation of the financial bases of States requires coordination and cooperation between them. In this context, international tax policy stands between *tax war* and *peace*.

**[Keywords:** international tax law; BEPS; multilateralism; cooperation; philosophy of taxation].

## 1. Introduzione

Analizzando le dichiarazioni dei leader del G20 dopo la crisi del 2008, combinandole con lo sviluppo delle politiche fiscali internazionali promosse nello stesso periodo, guidate soprattutto da organizzazioni come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca dei Regolamenti Internazionali (BIS), è possibile identificare la formazione di una nuova architettura finanziaria globale, l'istituzione di nuovi standard di trasparenza fiscale, la formazione di un nuovo quadro normativo rispetto alla fiscalità e la configurazione di alcuni parametri relativi alla giustizia fiscale a livello



internazionale. I cambiamenti promossi in appena un decennio mostrano una vera svolta in termini politici, giuridici ed epistemologici. In questo testo, l'attenzione sarà concentrata sulla trasformazione dei discorsi dominanti nell'arena internazionale o del "linguaggio fiscale internazionale"<sup>1</sup> e il loro inquadramento in termini filosofici.

I cambiamenti emergono in un ambiente storico caratterizzato dalla globalizzazione<sup>2</sup>, da processi di finanziarizzazione e digitalizzazione dell'economia, da rapporti commerciali tessuti da corporation transnazionali. Tali fenomeni rappresentano un cambiamento sostanziale delle dinamiche economiche degli Stati e delle imprese e relativizzano la nozione territoriale di sovranità. Essi sono accompagnati dalla elaborazione di una serie di strumenti di *soft law*, a partire dal rafforzamento di istituzioni trasversali di regolamentazione giuridica<sup>3</sup>.

La finanziarizzazione dell'economia ha implicato un processo di progressiva scissione dell'economia finanziaria da quella reale<sup>4</sup>. La rimozione dei limiti giuridici alla circolazione dei capitali ha implicato la rottura del preesistente nesso di immediata dipendenza tra circolazione monetaria e scambi commerciali sottostanti, creando così le premesse per la realizzazione di un mercato finanziario e speculativo del tutto autonomo rispetto all'economia reale, al punto da essere chiamato "meta-mercato finanziario", "un

---

<sup>1</sup> R. Prokisch, "Does it make sense if we speak of an 'international tax language'?", in K. Vogel (a cura di), *Interpretation of tax law and treaties and transfer pricing in Japan and Germany*, Amsterdam, Kluwer, 1998, pp. 103-110; R. S. de C. Branco, "The history and relevance of model tax conventions", in T. Ecker; G. Gressler (a cura di), *History of tax treaties: the relevance of the OECD documents for the interpretation of tax treaties*, Wien, Linde, 2011, p. 52; S.A. Rocha, *Interpretação dos tratados para evitar a bitributação da renda*, 2. ed., São Paulo, Quartier Latin, 2013, pp. 209-211; S.A. Rocha, "Imperialismo fiscal internacional e o 'princípio' do estabelecimento permanente", in Id., *Tributação internacional*, São Paulo, Quartier Latin, 2013, pp. 90-100.

<sup>2</sup> D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, Laterza, 2004; D. Zolo, *Cosmopolis*, Milano, Feltrinelli, 2001; U. Beck, *What is globalization?*, Cambridge, Polity, 2000.

<sup>3</sup> Vale la pena di ricordare i recenti rapporti della Bank for International Settlements (*Climate-related financial risks – measurement methodologies*, Basel, BIS, 2021; *Climate-related risk drivers and their transmission channels*, Basel, BIS, 2021), che hanno importanti effetti sul sistema finanziario e, di conseguenza, sulle politiche fiscali.

<sup>4</sup> Globalizzazione reale, intesa come integrazione fra mercati dove si effettuano scambi fra beni, servizi e fattori produttivi reali, e globalizzazione finanziaria, intesa come integrazione dei mercati dove si scambiano attività finanziarie.



universo virtuale inflazionario progettato per la reiterazione, potenzialmente illimitata, delle transazioni speculative”<sup>5</sup>.

Inoltre, la tecnologia gioca un ruolo fondamentale nella globalizzazione a causa del suo stretto nesso con il capitalismo, “così stretto che non ci permette più di discernere la vicenda economica da quella scientifica e tecnologica, come se la scienza e la tecnologia fossero ormai quasi del tutto inglobate nel mondo della produzione e da questo dipendessero quasi integralmente”<sup>6</sup>.

Lo sviluppo tecnologico non è soltanto una importante componente della globalizzazione reale, con la creazione di macchine, robot, aeri, etc., che ha permesso la riduzione del costo della produzione in larga scala e ha facilitato lo scambio a livello mondiale. Esso è soprattutto una componente della globalizzazione finanziaria e della creazione del cyberspazio<sup>7</sup>. La globalizzazione ridefinisce dunque i limiti spaziotemporali, avendo importanti effetti nella vita quotidiana degli individui e nelle sfere di rilevanza pubblica. In questo contesto, si mette in moto una profonda ristrutturazione di quel rapporto tra diritto e territorio che tradizionalmente atteneva allo Stato-nazione.

La dimensione globalizzante dell’economia non implica la scomparsa degli Stati. Questi tendono piuttosto a diventare sempre più funzionali ai mercati. Si verifica infatti quella che Maria Rosaria Ferrarese definisce una “funzionalità invertita”, per cui “capitalismo e Stato sono creature coeve, figlie entrambe dello stesso processo di modernizzazione e legate l’una all’altra da un legame funzionale”; hanno bisogno l’uno dell’altro<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria: dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011, p. 145 ss. In questo contesto: “il denaro come istituzione dello Stato è diventato un elemento di una sfera finanziaria che sfugge agli Stati e alle organizzazioni internazionali”. J.-M. Sorel, “L’évolution des institutions financières internationales : entre redéploiement et fragilité, une restructuration systémique en chantier”, *Annuaire Français de Droit International*, 52 (2006), pp. 481-504.

<sup>6</sup> M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 39.

<sup>7</sup> U. Beck, *The Brave New World of Work*, Cambridge, Polity Press, 2000; N. Srnicek, *Platform Capitalism*. Cambridge, Polity Press, 2017; M. Hildebrandt, “Extraterritorial jurisdiction to enforce in cyberspace? Bodin, Schmitt, Grotius in cyberspace”, *University of Toronto Law Journal*, 63 (2003), 2, pp. 196-224.

<sup>8</sup> M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., pp. 14-25. Si veda anche: S. Strange, *Chi governa l’economia mondiale?*, Bologna, Il Mulino, 1998; I. Wallerstein, *Il sistema mondiale dell’economia moderna*, Bologna, Il Mulino, 1982.



Com'è noto, la globalizzazione cambia altresì il modo di produzione del diritto, dato che cambia l'idea di un diritto monopolio dello Stato e questo è sempre più esposto invece all'influenza dei privati. C'è una tendenza alla privatizzazione e al decentramento della produzione giuridica. La figura del legislatore si frantuma in una molteplicità di soggetti – sempre più privati, anonimi e invisibili. I soggetti, esposti a questo sistema di mutua interdipendenza tra espansione del mercato e interconnessione spazio-temporale, possono scegliere sempre più i rapporti da instaurare con i luoghi. Essi instaurano, cioè, rapporti molteplici con luoghi diversi, tanto che si è parlato di una “poligamia di luogo”<sup>9</sup>.

La possibilità di dare una collocazione transnazionale alle attività industriali e commerciali, oltre a fare incrociare diverse culture, riferimenti e istituzioni, induce una de-assolutizzazione e desacralizzazione dei riferimenti normativi consueti. Le imprese transnazionali possono scegliere determinati territori in cui insediare le proprie attività e determinati assetti istituzionali a cui sottomettersi piuttosto che altri. Si configura così un “diritto à la carte”<sup>10</sup>. Il multilocalismo giuridico è una fonte di opportunità per le corporation più che una fonte di incognite o di costi sommersi.

Dal punto di vista fiscale, l'economia globalizzata, finanziaria e digitale può rendere difficile individuare geograficamente l'evento che ha dato origine all'imposizione o lo Stato competente per la riscossione dei tributi. Da una “plurilocalizzazione” si corre il rischio di andare verso una non-localizzazione della realtà economica – che, dunque, aggira la tassazione<sup>11</sup>.

Come si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono, l'esistenza di attività economiche non tassate (o tassate su basi molto ridotte) viene politicamente ritenuta, sempre di più, come una sorta di ingiustizia piuttosto che di esercizio di libertà di scelta delle aziende. L'aspetto interessante è che questa ingiustizia (in mancanza di un altro termine) non viene vista soltanto come un problema che riguarda la concorrenza sleale o

---

<sup>9</sup> M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., p. 45.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>11</sup> D. Gutmann, “Globalisation et justice fiscale”, *L'année Fiscale*, (2003), pp. 109-127.



la distorsione del mercato a danno di soggetti economici privati, ma come un affronto allo Stato e al bilancio pubblico<sup>12</sup> – inteso come nucleo del costituzionalismo finanziario<sup>13</sup>.

Appare dunque necessario elaborare una “filosofia della fiscalità” adeguata a un’economia globalizzata, un sapere giuridico tributario adeguato al Ventunesimo secolo<sup>14</sup>. In questo contesto, va infatti registrata “la quasi totale assenza di un dibattito filosofico sugli effetti fiscali della globalizzazione, quando lo stesso dibattito è relativamente sviluppato nel quadro puramente interno”<sup>15</sup>. Si riconosce, con Hedley Bull, che “la ricerca teorica nelle relazioni internazionali ha dunque un carattere filosofico”<sup>16</sup>, sebbene si riconosca, con Martin Wight, la “renitenza della politica internazionale ad

---

<sup>12</sup> R.S. Avi-Yonah, “Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State”, *Harvard Law Review*, 113 (2000), 7, pp. 1573-1676; J.C. Nabais, *O dever fundamental de pagar impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, Coimbra, Almedina, 1998; J.C. Nabais, *Problemas Nucleares de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2020; G. Zucman, *A Riqueza Oculta das Nações*, Lisboa, Temas & Debates, 2014; E. Santoro, “La povertà nell’era della globalizzazione: una genealogia dell’arte di ignorare i poveri”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 42 (2013), pp. 59-99; T. Piketty, *L’économie des inégalités*, 6. ed., Paris, La Découverte, 2008; T. Piketty, *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 2013.

<sup>13</sup> Il costituzionalismo finanziario è qui considerato come l’attuale fase del costituzionalismo, sulla linea difesa da Martin Belov (cfr. M. Belov, “Financial Constitutionalism. Recent History and Current Challenges in the Context of COVID Constitutionalism”, Intervento al Seminario dell’Università di Firenze, 11 giugno 2020; M. Belov, “The Challenges to Westphalian Constitutional Geometry in the Age of Supranational Constitutionalism, Global Governance and Information Revolution”, in Id., *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*, Oxford, Hart publishing, 2018, pp. 13-55).

<sup>14</sup> R. Köche, *História do Futuro da Fiscalidade: política fiscal internacional, transnacionalização do direito e democracia na era da globalização*, tesi di dottorato, Università degli studi di Firenze, 2021. La fiscalità è sempre stata un problema filosofico, poiché solleva sia questioni di giustizia, sia questioni di legittimità democratica. Con la globalizzazione, la fiscalità contemporanea aggiunge delle complessità ulteriori: continua a mettere in questione la disuguaglianza prodotta dal mercato e indotta dagli Stati – ma adesso a livello mondiale, in un’economia finanziaria e speculativa, con alti indici di concentrazione di ricchezza; cerca di tutelare la proprietà e la libertà senza minacciare o falsare la concorrenza – ma in uno scenario dove la produzione di ricchezza è deterritorializzata, la produzione giuridica è decentralizzata e la concorrenza non è fatta soltanto tra le imprese, ma anche tra gli Stati; e, alla fine, mette in discussione la nozione stessa di democrazia – poiché le decisioni non vengono prese dalla politica (o attraverso gli strumenti classici della democrazia rappresentativa), ma dagli attori economici (cfr. R. Köche, “Fiscalità e globalizzazione: pensare il diritto tributario in un quadro filosofico-giuridico transnazionale?”, *L’Altro Diritto. Rivista*, 3 (2019), pp. 59-60).

<sup>15</sup> D. Gutmann, “Globalisation et justice fiscale”, cit., pp. 109-127. Non per niente, dirà Gutmann che la filosofia è il “pungolo del fiscalista curioso” (cfr. D. Gutmann, “Du droit à la philosophie de l’impôt”, *Archives de Philosophie du Droit*, 46 (2002), p. 7).

<sup>16</sup> H. Bull, “Martin Wight e la teoria delle relazioni internazionali”, in M. Wight, *International Theory. The Three Traditions*, Leicester, London, Leicester University Press, 1991, trad. it. *Teoria internazionale. Le tre tradizioni*, Milano, Il Ponte, 2011, p. 36.



essere teorizzata”. Si tratta di una specie di disarmonia tra la teoria internazionale e la prassi diplomatica<sup>17</sup>.

Per dimostrare quanto affermato, ci concentreremo su due eventi principali: la creazione di una nuova architettura finanziaria globale a partire dai Global tax transparency standards e l’elaborazione del Progetto OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). L’accento sarà posto sulla retorica istituzionale impiegata allo scopo di legittimare le nuove politiche fiscali internazionali e che ha portato a un nuovo paradigma di cooperazione multilaterale in contrasto con la competizione tra sistemi fiscali caratteristica del Ventesimo secolo.

## 2. L’era del segreto bancario è finita! I Global tax transparency standards e la nuova architettura finanziaria globale

Ad aprile 2009, i leader del G20 hanno dichiarato “la fine dell’era del segreto bancario”, inaugurando un nuovo paradigma della cooperazione multilaterale<sup>18</sup>. In quel momento, hanno pubblicato la Declaration on Strengthening the Financial System<sup>19</sup>, in cui hanno concordato di agire contro gli Stati non-cooperativi (*non-cooperative jurisdictions*), in particolare i c.d. paradisi fiscali, oltre a stabilire sanzioni per proteggere le finanze pubbliche e i sistemi finanziari. Nella stessa data, l’OCSE ha pubblicato un elenco di paesi valutati dal Global Forum against the international standard for exchange of tax information<sup>20</sup>. Da quel momento in poi l’architettura del sistema finanziario e fiscale globale era destinata a cambiare profondamente.

Partendo dall’idea che la base per una globalizzazione sostenibile e una crescente prosperità per tutti passa per “un’economia mondiale aperta” – basata su principi del libero mercato, regolamentazione efficace e istituzioni globali forti –, i leader del G20

---

<sup>17</sup> M. Wight, “Why is there no International Theory?”, in H. Butterfield, M. Wight (a cura di), *Diplomatic Investigation: essays in the Theory of International Politics*, London, Allen & Unwin, 1966, p. 33.

<sup>18</sup> G20, “London Summit – Leaders’ Statement”, 2 April 2009.

<sup>19</sup> G20, “Declaration on strengthening the financial system – London Summit”, 2 April 2009.

<sup>20</sup> OECD, *A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD global forum in implementing the internationally agreed tax standard*. Progress made at 2 April 2009, Paris, OECD, 2009.



hanno proposto una serie di contromisure alle giurisdizioni non disposte a cooperare con i nuovi standard internazionali di trasparenza fiscale, implementati a partire da marzo 2010<sup>21</sup>, tra cui: a) aumentare la divulgazione di informazioni sui contribuenti e sulle istituzioni finanziarie in merito alle transazioni che coinvolgono giurisdizioni non cooperative; b) istituire ritenute alla fonte; c) vietare le detrazioni delle spese pagate ai beneficiari residenti in giurisdizioni non cooperative; d) rivedere la politica sui trattati in materia fiscale; e) chiedere alle istituzioni internazionali e alle banche regionali di sviluppo di rivedere le loro politiche di investimento; e f) dare maggior peso ai principi di trasparenza e allo scambio di informazioni fiscali nella progettazione dei programmi di assistenza bilaterale<sup>22</sup>.

La Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale è stata modificata attraverso il Protocollo 2010. Fino al 2010, la rete degli accordi internazionali per lo scambio di informazioni era estremamente limitata. Con la Convenzione Multilaterale come modificata dal Protocollo 2010, ogni nuovo aderente ha avuto immediatamente dozzine di relazioni internazionali che consentono lo scambio di informazioni. Si tratta di un'alternativa attraente rispetto ai lunghi processi di negoziazione degli strumenti bilaterali. Questa, peraltro, consente di colmare le lacune nelle reti dei trattati<sup>23</sup>.

Il rafforzamento delle istituzioni finanziarie globali richiedeva la riforma delle istituzioni finanziarie internazionali, che devono essere guidate da standard di trasparenza e *accountability*, regolamentazione prudenziali e *governance*, integrità del mercato finanziario e cooperazione internazionale, intendendo come una “minaccia” il comportamento degli Stati non cooperativi (*non-cooperative jurisdictions*). In questo contesto, i leader del G20 hanno fatto un appello affinché tutti i paesi rispettassero le norme internazionali in materia prudenziale, fiscale e di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, difendendo lo standard internazionale di

---

<sup>21</sup> G20, “Pittsburgh Summit – Leaders’ Statement”, Pittsburgh, September 24-25, 2009.

<sup>22</sup> G20, “Declaration on strengthening the financial system – London Summit”, cit.

<sup>23</sup> OECD/Council of Europe, The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol. Paris, 2011.



scambio di informazioni, incarnato all'epoca nello Exchange of information on request (EOIR)<sup>24</sup>.

L'EOIR consente alle autorità fiscali di ottenere informazioni specifiche dalle loro controparti in un'altra giurisdizione. A tal fine, esso richiede ad un'autorità fiscale di fornire, su richiesta o spontaneamente, qualsiasi informazione considerata "verosimilmente pertinente" per l'amministrazione o per l'applicazione delle leggi interne o disposizioni di accordi internazionali<sup>25</sup>.

Fino al 2005, la redazione dell'articolo 26 dell'OECD Model Tax Convention richiedeva che le informazioni fossero "necessarie". Pertanto, lo Stato richiedente era tenuto a dimostrare la reale ed effettiva necessità delle informazioni e lo Stato richiesto poteva valutare le ragioni del richiedente, aumentando la complessità della burocrazia concernente lo scambio di informazioni. A partire dal 2012, l'espressione "necessarie" è stata sostituita da "informazioni verosimilmente pertinenti", utilizzata in tutti i trattati e convenzioni fino ad oggi<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> G20, "London Summit – Leaders' Statement", cit. Si veda anche: G20, "Washington Action Plan", G-20 Summit on Financial Markets and the World Economy, Washington, November 15, 2008. La promozione dello scambio di informazioni è iniziata nel 1971, con l'istituzione del Working Party on Tax Avoidance and Evasion, coordinato dal Comitato Affari Fiscali (CFA) dell'OCSE. Lo sviluppo di misure contro gli effetti della "harmful tax competition on investment and financing decisions and the consequences for national tax bases" è quindi avvenuto nel 1996, mentre nel 2000 è stato approvato l'Improving Access to Bank Information for Tax Purposes. Infine, un accordo è stato raggiunto sugli standard attualmente riconosciuti nell'ambito del Global Forum sulla trasparenza fiscale e lo scambio di informazioni (cfr. X. Oberson, *International Exchange of Information in Tax Matters: Towards Global Transparency*, 2. ed., Cheltenham, Edward Elgar, 2018).

<sup>25</sup> OECD, *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Exchange of Information on Request, Handbook for Peer Reviews 2016-2020*, Third Edition, Paris, OECD, 2016. Si veda anche: OECD, *Model Convention with Respect to Taxes on Income and on Capital*, Paris, OECD Publishing, Condensed Version 2017; United Nations, *Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, New York, UN, 2011. La Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries nacque nel 1980 come risultato delle deliberazioni del Ad Hoc Group of Experts delle Nazioni Unite, preceduto dal *Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries* del 1979. In quell'anno, il Gruppo di Esperti è stato rinominato Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters, riconoscendo l'importanza che le Nazioni Unite davano ai trattati per evitare la doppia imposizione e alla cooperazione internazionale in materia fiscale.

<sup>26</sup> Anche se l'emendamento significherebbe un allentamento della procedura, l'OCSE ha voluto assicurare che gli Stati non siano liberi di richiedere informazioni indiscriminatamente (*fishy expeditions*) o di richiedere informazioni che difficilmente siano rilevanti per il chiarimento degli affari fiscali di una persona o di un gruppo o classe determinabile di persone (OECD, *Update to article 26 of the OECD Model Tax Convention and its Commentary*, Approved by the OECD Council on 17 July 2012, Paris, OECD



In seguito, il G20 ha avallato la proposta dell'OCSE per un modello globale di scambio automatico di informazioni, inteso come “the new global standard”, basato su global tax transparency standards allineati dopo la crisi del 2008, richiamando le altre giurisdizioni a partecipare “by the earliest possible date”, esortando tutti i paesi ad aderire alla Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale “without further delay”<sup>27</sup>. Oltre all'evidente fretta, è indiscutibile l'intenzione dell'OCSE/G20 di implementare il nuovo standard su scala globale.

È stato, quindi, ampliato il Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, che risale al 2000 ed era stato istituito nell'ottica di migliorare gli standard di trasparenza e scambio di informazioni a fini fiscali. All'epoca esso era infatti composto essenzialmente da membri OCSE e istituzioni finanziarie (IFC) e che adottavano prevalentemente l'EOIR come standard per lo scambio di informazioni.

Per garantire l'efficace implementazione dello standard EOIR, nel 2010, il Global Forum ha avviato una *peer review* fra le più rigorose ed efficaci mai adottate. Il primo ciclo di revisioni tra pari EOIR è stato condotto in sei anni (2010-2016) e ha portato a 114 giurisdizioni con *rating* assegnati, che riflettono la loro conformità allo standard EOIR. Questo processo ha contribuito a eliminare centinaia di lacune nelle leggi e nelle prassi delle giurisdizioni esaminate, combattendo varie forme di segretezza in materia fiscale<sup>28</sup>.

A partire dal 2012, l'interesse politico internazionale mirava ad una nuova forma di scambio: l'“automatic exchange of information”. Il 19 aprile 2013, i leader del G20 hanno ufficialmente approvato lo scambio automatico di informazioni come il nuovo standard globale e hanno riconosciuto la “chiara necessità di una implementazione pratica e completa di questo nuovo standard fiscale su scala globale”<sup>29</sup>. La decisione del G20 è

---

Publishing, 2012, pp. 3-4). In questo senso, si veda anche: OECD, *Keeping it Safe. The OECD Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes*, Paris, OECD, 2012.

<sup>27</sup> G20, “Saint Petersburg Summit Leaders' Declaration, Saint Petersburg Summit”, 5-6 September, 2013.

<sup>28</sup> OECD, *Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Multilateral Co-operation, 10th Anniversary Report*, 10th anniversary meeting of the Global Forum, 26-27 November 2019, 2019. Nel 2015, in risposta alla richiesta dei leader del G20 che invitavano il Global Forum ad approfittare del lavoro fatto dalla Financial Action Task Force (FATF) per quanto riguardava l'identificazione del beneficiario effettivo (“beneficial ownership”), lo standard EOIR è stato migliorato per includere un nuovo requisito sulla disponibilità di informazioni sul beneficiario effettivo, contribuendo a limitare ulteriormente l'uso delle cosiddette *letterbox companies*, spesso utilizzate per nascondere i flussi finanziari.

<sup>29</sup> G20, “Tax Annex to the Saint Petersburg G20 Leaders' Declaration”, 2013.



avvenuta prima dell'annuncio dell'intenzione di cinque paesi europei di sviluppare e testare uno scambio multilaterale di informazioni fiscali basato sul Model Intergovernmental Agreement to Improve International Tax Compliance and to Implement FATCA.

L'“Automatic exchange of financial account information” (AEOI) approfondisce la cooperazione tra le autorità fiscali, richiedendo agli istituti finanziari di divulgare, automaticamente e su base annuale, alle autorità fiscali dei paesi in cui hanno sede le informazioni sui conti finanziari intestati ai non residenti, a partire dai Common Reporting Standards globalmente concordati. Queste informazioni sono quindi comunicate alle autorità fiscali del paese di residenza dei titolari dei conti<sup>30</sup>.

Com'è possibile osservare, il nuovo standard globale non intende limitare gli altri tipi o categorie di scambio automatico di informazioni; stabilisce solo uno standard minimo di informazioni da scambiare. Le giurisdizioni possono quindi optare per scambiare informazioni oltre lo standard minimo.

Nel 2014, il Global Forum ha adottato l'AEOI come il suo secondo standard e ha avviato uno sforzo nella direzione di un impegno globale per la sua adozione. Al Vertice del G-20 di Brisbane nel 2014, i paesi hanno presentato piani concreti per implementare lo scambio automatico di informazioni, con un programma ambizioso, con scadenze che variavano dal 2017 al 2018<sup>31</sup>.

Analizzando i risultati di questi 10 anni di lavoro del Global Forum, che oggi conta la partecipazione di circa 160 paesi, si nota che la Convenzione Multilaterale ha assicurato una rete internazionale molto significativa, equivalente, secondo l'OCSE, a quasi 8.000 accordi bilaterali. Durante questo periodo, circa 70 paesi hanno apportato modifiche per eliminare il segreto bancario; 30 hanno colmato lacune considerate gravi in termini di regole contabili (“accounting records requirements”); il 90% dei paesi non consente più l'emissione di titoli al portatore, incapaci di identificare il detentore o il beneficiario

---

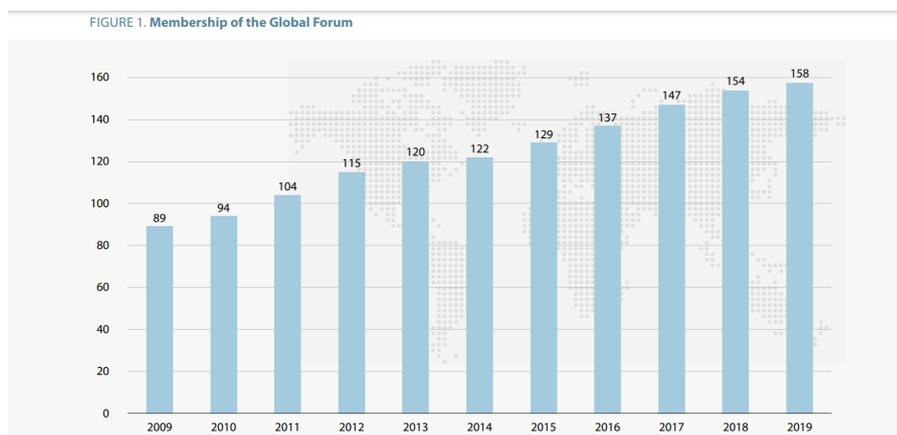
<sup>30</sup> OECD, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, Paris, OECD Publishing, 2014.

<sup>31</sup> G20, “Brisbane Summit – Leaders’ Communiqué”, Brisbane, November 16, 2014.



effettivo<sup>32</sup>. Il grafico sotto riportato indica l'evoluzione del numero di membri del Global Forum dal 2009 al 2019:

### Membri del Global Forum



OECD, *Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Multilateral Co-operation. 10<sup>th</sup> Anniversary Report, 10<sup>th</sup> anniversary meeting of the Global Forum, 26-27 November 2019*, p. 7.

Attualmente, informazioni pertinenti a fini fiscali possono essere ottenute in circa 130 paesi, inclusi tutti i paesi del G20 e dell'OCSE, praticamente tutti i centri finanziari internazionali (IFC) e un numero crescente di paesi in via di sviluppo. Il Global Forum ha registrato più di 250.000 richieste di informazioni – il 99% delle quali hanno avuto risposta; circa 100 paesi hanno avviato lo scambio automatico di informazioni; e più di un milione di contribuenti hanno divulgato volontariamente le informazioni riguardanti i propri beni.

Di conseguenza, nel 2018 sono state scambiate informazioni riguardanti 47 milioni di conti bancari, per un valore totale di circa 4,9 trilioni di euro – cifre che aumenteranno notevolmente nei prossimi anni con la piena attuazione degli strumenti di cooperazione multilaterale. In questo scenario, si stima che i programmi di divulgazione volontaria (“voluntary disclosure”) e le “offshore tax investigations” siano riusciti a identificare circa 102 miliardi di euro in “additional revenue”, recuperando così tasse, interessi e multe. Per questo motivo l'OCSE sottolinea che il Global Forum ha prodotto “the most impactful international project against offshore tax evasion in history”<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> OECD, *Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Multilateral Co-operation*, cit.

<sup>33</sup> *Ibid.*



### 3. Il progetto BEPS contro “l’anarchia fiscale generalizzata”: emblema della configurazione di nuovi paradigmi epistemologici

Oltre la configurazione di una nuova architettura finanziaria globale, il progetto BEPS è probabilmente il quadro normativo più emblematico del fenomeno affrontato in questo testo, perché: mette in luce la transnazionalità del fenomeno giuridico, e in particolare della fiscalità; sottolinea le dinamiche internazionali dei sistemi fiscali, tra concorrenza e cooperazione; dà nuovi contorni a quella che potrebbe essere considerata giustizia fiscale, basata su una nozione globalizzata di sovranità e una nozione meno formalistica di libertà economica; concentra la sua attenzione non solo sul rapporto tra Stati, ma anche tra Stati ed enti privati, oltre che sul territorio stesso e sui legami giuridici tradizionali, in un rapporto che presuppone l’interdipendenza delle scelte politiche macro e microeconomiche, poiché il comportamento di uno Stato produce effetti sugli altri e sull’economia globalizzata, nonché il modo in cui si comportano le imprese produce effetti capillari, che, in ultima analisi, influenzerebbero anche l’attuazione delle politiche pubbliche.

Come si è detto, dopo la crisi del 2008, sono state adottate riforme per far fronte alle sue cause principali e per garantire che tutte le istituzioni finanziarie, i mercati e gli operatori siano regolamentati e controllati in modo appropriato, coerente a livello internazionale e non discriminatorio. In questo contesto, sotto la presidenza russa, l’ottavo Vertice dei leader del G20, tenutosi il 5-6 settembre 2013 a San Pietroburgo, è stato organizzato attorno alle priorità globali per avviare un nuovo ciclo di crescita economica forte, sostenibile ed equilibrata, attraverso la creazione di posti di lavoro, investimenti crescenti e prevedibili, fiducia, trasparenza e regolamentazione efficace come parte della politica e della prassi di mercato.

I leader del G20, “impegnati a lavorare in modo cooperativo”<sup>34</sup>, hanno elencato le principali sfide economiche globali da affrontare, ovvero: a) crescita debole, disoccupazione persistentemente elevata, soprattutto tra i giovani, e necessità di una crescita più inclusiva in molte economie; b) frammentazione del mercato finanziario in

---

<sup>34</sup> G20, “Los Cabos Summit Leaders’ Declaration”, Los Cabos Summit, June 19, 2012.



Europa e implementazione decisiva dell'unione bancaria; c) crescita più lenta in alcune economie di mercato emergenti, che riflette, in alcuni casi, l'effetto di flussi di capitali volatili, condizioni finanziarie più restrittive e volatilità dei prezzi delle materie prime, nonché sfide strutturali interne; d) livelli insufficienti di investimenti privati in molti paesi, in parte a causa delle continue incertezze del mercato, nonché della rigidità interna; e) debito pubblico elevato e sua sostenibilità, che devono essere risolti contemporaneamente per sostenere adeguatamente la ripresa nel breve periodo, soprattutto nei paesi con i più alti livelli di debito reale e proiettato in rapporto al PIL; f) volatilità dei flussi di capitale avvenuta dopo la crescita economica (e possibile ricalibrazione della politica monetaria nelle economie avanzate); g) riequilibrio incompleto della domanda globale; e h) continue incertezze sulle decisioni di politica fiscale<sup>35</sup>.

Per risolvere queste sfide, sono state disegnate misure e strategie per promuovere: opportunità economiche basate sul libero mercato e il miglioramento del commercio multilaterale *rules-based*; la riforma dell'architettura finanziaria internazionale; lo sviluppo; la lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale transfrontaliere e la corruzione; la sostenibilità energetica e la creazione di un *framework* per una crescita più forte, sostenibile ed equilibrata, in un contesto di sostenibilità fiscale<sup>36</sup>.

Sulla base del presupposto che la crescita dell'economia digitale presenti sfide per il diritto tributario internazionale, una particolare attenzione è stata dedicata alla lotta contro l'erosione della base imponibile, al trasferimento artificiale dei profitti, all'evasione fiscale e alla promozione della trasparenza fiscale e dello scambio automatico di informazioni, dato che: “in a context of severe fiscal consolidation and social hardship, in many countries ensuring that all taxpayers pay their fair share of taxes is more than ever a priority. Tax avoidance, harmful practices and aggressive tax planning have to be tackled”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> G20, “Saint Petersburg Summit Leaders’ Declaration”, cit.

<sup>36</sup> G20, “Saint Petersburg Action Plan”, 2013.

<sup>37</sup> G20, “Saint Petersburg Summit Leaders’ Declaration”, cit.



È opportuno notare che, dal punto di vista della politica fiscale e del diritto tributario internazionale, l'evasione e l'elusione fiscali transfrontaliere, le pratiche fiscali dannose (*harmful practices*) e la pianificazione fiscale aggressiva (*aggressive tax planning*) sono intese, da un lato, come un problema di interesse internazionale<sup>38</sup>, che può essere affrontato soltanto in modo cooperativo<sup>39</sup>; dall'altro, come un problema che tocca direttamente le finanze pubbliche, capace di produrre una violazione della “fiducia delle persone nell'equità del sistema tributario”<sup>40</sup> – che già dimostra le importanti premesse teoriche che guidano le scelte politiche prese dagli attori coinvolti.

Queste proposte muovono dalla constatazione che le norme fiscali internazionali, risalenti agli anni Venti del Novecento, non hanno tenuto il passo con i cambiamenti dei rapporti commerciali, quali la crescente importanza dei beni immateriali e dell'economia digitale. Le lacune e le incompatibilità dei trattati per evitare la doppia imposizione hanno consentito ai contribuenti di utilizzare strutture giuridiche travestite da forme legittime, snaturando le “finalità” per le quali i trattati erano stati proposti, al punto da rendere nulla o irrilevante la tassazione effettiva<sup>41</sup>. Secondo questa prospettiva, il quadro normativo volto a contrastare la doppia imposizione (*double taxation*) ha prodotto le condizioni per la formazione del fenomeno noto come la doppia non-imposizione (*double non-taxation*).

---

<sup>38</sup> OECD, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, Paris, Éditions OCDE, 1998. Per gli antecedenti storici, si vedano i *working drafts* del Manuale di *Transfer Pricing* delle Nazioni Unite (United Nations, *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*, E/C.18/2012/CRP.1, Geneva, UN, 2012; United Nations, *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*, Secretariat's Working Draft, May 211, Geneva, UN, 2011; United Nations, *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*, E/C.18/2010/CRP.4, Geneva, UN, 2010), così come i lavori dell'OCSE (OECD, *Draft on Transfer Pricing Aspects of Intangibles*, Revised Discussion, Paris, OECD Publishing, 2012; OECD, *Interpretation and application of article 5 (Permanent Establishment) of the OECD model tax convention*, Public discussion draft, Paris, OECD Publishing, 2011).

<sup>39</sup> OCDE, *Co-operative Compliance. A Framework from Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, by the Forum on Tax Administration, Paris, Éditions OCDE, 2013.

<sup>40</sup> G20, “Saint Petersburg Summit Leaders' Declaration”, cit.

<sup>41</sup> G20, “Tax Annex to the Saint Petersburg G20 Leaders' Declaration”, cit. Per “abuso dei trattati” si intende la situazione in cui il contribuente, pur rispettando la formulazione di una o più disposizioni del trattato fiscale, realizza un risultato in contrasto con il trattato medesimo. Di solito, sono necessari due elementi per la configurazione dell'abuso: lo scopo principale della transazione o dell'*arrangement* è quello di conseguire un vantaggio dal punto di vista fiscale e l'ottenimento di siffatto vantaggio fiscale è contrario all'oggetto e allo scopo delle rilevanti disposizioni convenzionali. S.V. Weeghel, *The Improper Use of Tax Treaties*, The Hague, Kluwer, 1998, p. 118; P. Valente, *Elusione fiscale internazionale*, IPSOA, 2014, p. 2393; OECD, *Prevention of Tax Treaty Abuse – Third Peer Review Report on Treaty Shopping*, Inclusive Framework on BEPS: Action 6, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Paris, OECD Publishing, 2021.



Di fronte al fenomeno dell'erosione della base imponibile e dello spostamento dei profitti – intesi come casi in cui l'interazione di diverse norme fiscali si traduce in una pianificazione fiscale utilizzata per spostare artificialmente i profitti fuori dai paesi in cui vengono prodotti, risultando in una tassazione molto bassa o addirittura una doppia non-imposizione –, a febbraio del 2013, il Segretario Generale dell'OCSE ha presentato il rapporto *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS)<sup>42</sup>. E poi il G20 ha sostenuto quello che ha definito l'ambizioso e ampio piano d'azione dell'OCSE per combattere l'erosione della base tributaria e lo spostamento dei profitti, il “Base Erosion and Profit Shifting Action Plan”, strutturato in 15 azioni<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, Paris, OECD Publishing, 2013.

<sup>43</sup> OECD, “Base Erosion and Profit Shifting Action Plan”, cit. Azione 1: Introdurre specifiche norme fiscali sull'economia digitale riguardanti le imposte dirette ed indirette al fine di affrontare le relative problematiche fiscali; Azione 2: Assicurare la coerenza della tassazione del reddito d'impresa a livello internazionale attraverso specifiche clausole e raccomandazioni che possano neutralizzare l'effetto di pratiche asimmetriche ibride (*Hybrid mismatch arrangements*) come la doppia non imposizione, doppia deduzione, differimento a lungo termine del pagamento delle imposte; Azione 3: Rafforzare le regole sulle società estere controllate (*Controlled foreign company* o CFC) attraverso specifiche raccomandazioni e l'armonizzazione delle *CFC rules*; Azione 4: Elaborare raccomandazioni relative alle migliori pratiche nella progettazione di norme volte a prevenire l'erosione della base imponibile attraverso l'uso di interessi passivi; Azione 5: Eliminare le pratiche fiscali dannose incrementando la trasparenza, facendo emergere la reale sostanza economica delle operazioni ed incentivando lo scambio spontaneo d'informazione tra le Amministrazioni fiscali; Azione 6: Prevenire l'abuso di trattati fiscali, riallineando le norme nazionali in modo da impedire la concessione di benefici da trattati in circostanze inappropriate; Azione 7: Modificare la definizione di “stabile organizzazione” nel modello di convenzione fiscale dell'OCSE per affrontare le strategie utilizzate per evitare di avere una presenza imponibile in una giurisdizione secondo i trattati fiscali; Azione 8: Sviluppare regole per prevenire la pratica dell'erosione della base imponibile e del trasferimento del profitto (BEPS) attraverso il trasferimento dei beni immateriali tra i membri del gruppo; Azione 9: Adozione di norme specifiche sulla deducibilità delle spese finanziarie, sulle modalità di trasferimento dei rischi e sull'allocazione del capitale tra i membri dello stesso gruppo economico al fine di assicurare la corretta attribuzione dei ritorni economici agli effettivi beneficiari; Azione 10: Sviluppare norme relative ad altre aree ad alto rischio, tra cui le transazioni “non commercialmente razionali”; Azione 11: Stabilire metodologie di raccolta e analisi dei dati sul BEPS oltre a elaborare raccomandazioni riguardanti l'analisi economica dell'impatto del BEPS e l'efficacia/impatto economico delle misure volte a contrastarlo; Azione 12: Richiedere ai contribuenti di divulgare le loro pratiche di pianificazione fiscale aggressiva al fine di agevolare l'attività delle Amministrazioni finanziarie; Azione 13: Migliorare la trasparenza per le amministrazioni fiscali e rafforzare la certezza e la prevedibilità per i contribuenti attraverso il miglioramento della documentazione dei prezzi di trasferimento e un modello per il paese dichiarante; Azione 14: Creare meccanismi di risoluzione delle controversie più efficaci, apportando modifiche al Modello di Convenzione OCSE ed eliminando le incertezze interpretative che ostacolano l'attivazione di procedure amichevoli delle controversie fiscali (*Mutual agreement procedure*); Azione 15: Analizzare le questioni internazionali, pubbliche e fiscali, relative allo sviluppo di uno strumento multilaterale che consenta alle giurisdizioni interessate l'implementazione delle misure sul BEPS elaborate dall'OCSE. Apportare modifiche ai trattati bilaterali al fine di affrontare in maniera innovativa ed efficace tali questioni.



Come sottolinea il piano d'azione BEPS, il progetto segna un momento significativo di “cambiamento nella storia della cooperazione internazionale in materia fiscale” alla luce di ciò che chiama “la minaccia che incombe sul quadro consensuale”. Impiegando “una metodologia adeguata”, il progetto coinvolge i membri del G20 e le Nazioni Unite, mirando a una espansione globale grazie a un'azione coordinata, perché la perdita della riscossione dei tributi, in un ambiente dove il quadro consensuale è stato sostituito da norme internazionali concorrenti e misure unilaterali, potrebbe portare a “un'anarchia fiscale generalizzata segnata dal ritorno massiccio della doppia imposizione”<sup>44</sup>.

Questa conclusione deriva dall'assunzione che, se il Piano d'azione non riesce a sviluppare soluzioni efficaci in modo tempestivo, alcuni paesi potrebbero intraprendere azioni unilaterali per proteggere la loro base imponibile, con la conseguente “incertezza evitabile” (*avoidable uncertainty*) e “doppia tassazione non alleviata” (*unrelieved double taxation*). Per questo, i leader del G20 hanno fatto un appello al multilateralismo con l'obiettivo di risolvere i problemi attuali, secondo le linee sostenute nel Summit immediatamente precedente alla presentazione pubblica del progetto BEPS. Questo è infatti considerato “ancora” come “il miglior *asset* per risolvere le difficoltà dell'economia globale”<sup>45</sup>.

Il Piano mira a segnare una nuova era di interventi da parte degli Stati, traducendosi nell'innalzamento dello standard delle *best practices* da attuare a livello fiscale da parte delle imprese nell'ambito delle loro attività, così come del livello di *fair share* da sostenere in termini di pagamento delle imposte. Nel quadro dell'OCSE/G20 Inclusive Framework on BEPS, più di 135 paesi stanno collaborando per porre fine alle strategie di elusione fiscale che sfruttano le lacune e le incompatibilità nelle norme fiscali con la finalità di evitare di pagare le tasse, indicando che, per un certo aspetto, “in light of the interconnectedness of the world economy, the G20 has led to a new paradigm of

---

<sup>44</sup> OECD, “Base Erosion and Profit Shifting Action Plan”, cit., pp. 9-11.

<sup>45</sup> “Despite the challenges we all face domestically, we have agreed that multilateralism is of even greater importance in the current climate and remains our best asset to resolve the global economy's difficulties” (cfr. G20, “Los Cabos Summit Leaders' Declaration”, cit.).



multilateral co-operation that is necessary in order to tackle current and future challenges effectively”<sup>46</sup>.

#### 4. “Guerra e Pace” fiscale: le politiche fiscali internazionali tra cooperazione e competizione

Osservando in prospettiva storica, con la pubblicazione del primo modello di convenzione dell'OCSE nel 1963 è iniziata una nuova fase nello sviluppo della fiscalità internazionale, con ripercussioni sulle legislazioni interne di diversi paesi. La modellizzazione delle Convenzioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e i Commentari preparati dall'OCSE e dall'ONU hanno formato la base di un linguaggio fiscale internazionale<sup>47</sup> e di quello che oggi è fondamentalmente inteso come diritto fiscale internazionale.

Associati a questo fenomeno, la globalizzazione e l'aumento del commercio internazionale hanno dato impulso alla necessità di creare norme fiscali relative alle operazioni transfrontaliere – come la ricerca di neutralità all'esportazione di capitali (*capital export neutrality*) e all'importazione di capitali (*capital import neutrality*) – oltre a generare le condizioni per la creazione di numerose imprese multinazionali e, di conseguenza, l'adozione della pianificazione fiscale internazionale. In questo contesto, gli Stati hanno iniziato ad adottare regole internazionali di trasparenza fiscale, regole CFC (*Controlled Foreign Companies*) e regole sui prezzi di trasferimento (*transfer pricing*).

Già nel 1979, l'OCSE riconosceva che l'internazionalizzazione delle attività economiche aveva favorito l'emergere di società multinazionali sempre più potenti e che, nonostante siano soggette a quadri normativi nazionali, “questo fenomeno, sempre più frequente, di società collegate, che operano con un certo livello di centralizzazione manageriale, ma ancora singoli membri di un gruppo che opera sotto diverse leggi nazionali, ha generato importanti problemi relativi alla tassazione degli utili aziendali”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> R. Prokisch, *op. cit.*, pp. 103-110; R.S. de C. Branco, *op. cit.*, p. 52; S.A. Rocha, *Interpretação dos tratados para evitar a bitributação da renda*, cit., pp. 209-211; S.A. Rocha, “Imperialismo fiscal internacional e o ‘princípio’ do estabelecimento permanente”, cit., pp. 90-100.

<sup>48</sup> OECD, *Transfer pricing and multinational enterprises*, Paris, OECD, 1979, p. 7.



La finanziarizzazione e la digitalizzazione dell'economia hanno reso questo fenomeno ancora più acuto, rendendo obsoleti alcuni degli istituti tipici del cosiddetto regime fiscale internazionale, mettendo in discussione la ripartizione delle entrate fiscali "disegnata" nei trattati dalla fine del Diciannovesimo secolo, dai modelli della Società delle Nazioni, dell'OCSE e dell'ONU, fino ai giorni nostri.

Come abbiamo cercato di dimostrare, la risposta a queste sfide viene data oggi a partire dalla creazione di un nuovo ambiente di cooperazione e multilateralismo, che caratterizza l'attuale fase del diritto tributario internazionale. In altre parole, è possibile delineare una trasformazione del linguaggio fiscale internazionale nell'era post-BEPS.

L'attuale politica fiscale internazionale si basa sulla premessa che la globalizzazione ha portato benefici alle economie nazionali: sostiene la crescita, crea posti di lavoro, promuove l'innovazione e ha la capacità di far uscire milioni di persone dalla povertà. D'altra parte, fin dagli anni Venti del Novecento, si è riconosciuto che l'interazione tra diversi sistemi fiscali nazionali può portare alla doppia imposizione, percepita come negativa rispetto alla crescita e alla prosperità globale. Pertanto, la maggior parte dei paesi concorda sulla necessità di eliminare la doppia imposizione e sulla necessità di farlo sulla base di regole concordate a livello internazionale, in modo chiaro e prevedibile. È in questo senso che l'OCSE dice che: "il diritto fiscale internazionale è il pilastro che sostiene la crescita dell'economia globale"<sup>49</sup>.

Quando progettano i regimi fiscali nazionali, gli Stati devono considerare l'effetto causato dalle regole in/su altri paesi. Come sostiene Guerra, "ciascuno Stato comprende che ormai il prelievo non può più essere gestito in modo autarchico, ma deve essere salvaguardato attraverso forme di collaborazione con gli altri ordinamenti sovrani"<sup>50</sup>. L'interazione dei diversi regimi fiscali in vigore crea attriti, compresi i potenziali casi di doppia imposizione delle aziende che operano in diversi paesi.

Questa interazione crea anche delle lacune in cui il reddito non è tassato da nessuna parte o è soggetto a un'aliquota effettiva molto bassa. Quanto più l'economia

---

<sup>49</sup> OECD, *Base Erosion and Profit Shifting Action Plan*, Paris, OECD Publishing, 2013, p. 7.

<sup>50</sup> R. Cordeiro Guerra, "Nascita e sviluppo del diritto tributario internazionale", in Id., *Diritto Tributario Internazionale. Istituzioni*, 2 ed., Milano, Wolters Kluwer, CEDAM, 2016, p. 12.



diventava integrata a livello globale, tanto più aumentava la capacità degli specialisti di pianificazione fiscale internazionale di identificare e sfruttare tali situazioni e sviluppare accordi aziendali efficienti dal punto di vista fiscale per ridurre significativamente la pressione fiscale sulle multinazionali.

L'allocazione globale delle risorse influenzata dal comportamento fiscale è respinta dall'OCSE, che sostiene che tutti questi fattori abbiano prodotto una situazione politica critica, poiché i cittadini sono diventati più sensibili alle questioni di giustizia fiscale. Sebbene l'Organizzazione non abbia valutato, nello specifico, il contributo degli Stati nel creare questo "senso di ingiustizia" o nel "minare l'integrità del sistema fiscale", essa sostiene che i governi, i contribuenti e le imprese perdano tutti<sup>51</sup>.

Gli Stati subiscono perdite significative in termini di entrate fiscali a causa di pratiche aggressive di pianificazione fiscale internazionale, che hanno l'effetto di spostare artificialmente i profitti in luoghi dove sono soggetti a bassa o nessuna tassazione. Al fine di ridurre al minimo l'erosione della base imponibile (BEPS), il G20 ha chiesto ai paesi di esaminare come le loro leggi nazionali hanno contribuito al BEPS e di garantire che le norme fiscali nazionali e internazionali non consentano o incoraggino le società multinazionali a ridurre le imposte complessive pagate spostando artificialmente i profitti verso giurisdizioni con regimi fiscali privilegiati<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Secondo l'OCSE, i governi hanno uno svantaggio perché perdono entrate e il costo per garantire la conformità fiscale aumenta. I contribuenti hanno uno svantaggio perché, quando le norme fiscali permettono alle aziende di ridurre la loro pressione fiscale spostando il loro reddito al di fuori delle giurisdizioni in cui svolgono attività produttive, i contribuenti in quelle giurisdizioni si fanno carico di una quota maggiore del carico fiscale. Gli affari soffrono perché le aziende possono trovarsi in uno svantaggio competitivo. La concorrenza leale è colpita dalle distorsioni indotte dall'erosione della base imponibile e dal trasferimento dei profitti (OECD, *Base Erosion and Profit Shifting Action Plan*, cit., pp. 7-8).

<sup>52</sup> "Developing countries should be able to reap the benefits of a more transparent international tax system, and to enhance their revenue capacity, as mobilizing domestic resources is critical to financing development. We recognize the importance of all countries benefitting from greater tax information exchange. We are committed to make automatic exchange of information attainable by all countries, including LICs, and will seek to provide capacity building support to them. We call on the Development Working Group in conjunction with the Finance Track, to work with the OECD, the Global Forum and other IOs to develop a roadmap showing how developing countries can overcome obstacles to participation in the emerging new standard in automatic exchange of information, and to assist them in meeting the standard in accordance with the action envisaged in the St Petersburg Development Outlook. The Working Group should report back by our next meeting. Working with international organizations, we will continue to share our expertise, help build capacity, and engage in long-term partnership programmes to secure success. In this respect, we welcome the OECD Tax Inspectors without Borders initiative, which aims to share knowledge and increase domestic capacities in developing countries in the tax area. Finally, we are



Analizzando la politica fiscale internazionale attuata dopo la crisi del 2008, è possibile percepire un cambiamento nella retorica e nelle pratiche istituzionali prevalenti nell'arena internazionale, che, da un lato, pur cercando punti di convergenza a livello globale, non intendono esattamente stabilire una condivisione di valori etici e normativi universalmente accettati, e, dall'altro, pur riconoscendo la sovranità degli Stati e la libertà degli attori del mercato, esaltano l'interdipendenza tra tutti gli attori economici e la necessità di stabilire un quadro normativo di cooperazione internazionale basato su politiche multilaterali volte a proteggere la sostenibilità finanziaria dello Stato<sup>53</sup>.

Da un punto di vista filosofico, i discorsi di legittimazione delle politiche fiscali internazionali si avvicinano molto di più alla tradizione di pensiero razionalista, secondo la classificazione di Martin Wight, nel suo classico *Teoria Internazionale, le tre tradizioni*<sup>54</sup>. I "razionalisti" sono coloro che credono nel valore dello scambio in un contesto di predominante anarchia internazionale<sup>55</sup>. Considerata come la "via media" del

---

committed to continue to assist developing countries, including through the IOs, in identifying individual country needs and building capacity in the area of tax administration (in addition to automatic exchange of information) and encourage such support to be developing country led". (G20, "St Petersburg G20 Leaders' Declaration", 6 September 2013, consultabile al: <http://en.g20russia.ru/load/782795034> ).

<sup>53</sup> Si veda, ad esempio, *Ibid.* L'equilibrio di bilancio come norma è una risposta innanzitutto al mercato; oltre ad essere un principio sovranazionale e ormai entrato negli ordini costituzionali, è innanzitutto uno standard di diritto transnazionale (cfr. R. Köche, "Fiscalità e globalizzazione: pensare il diritto tributario in un quadro filosofico-giuridico transnazionale?", cit., p. 58).

<sup>54</sup> Wight sostiene che le teorie delle relazioni internazionali potrebbero essere divise in tre tradizioni di pensiero, che portano a tre condizioni politiche interdipendenti che costituiscono il nucleo di ciò che viene chiamato relazioni internazionali. Provando a sintetizzare, si può dire che c'è: (a) una tradizione basata sull'anarchia internazionale, in cui i molteplici Stati sovrani indipendenti non riconoscono alcuna autorità politica superiore e le loro relazioni sono in definitiva regolate dallo stato di guerra; (b) una tradizione basata sulla diplomazia e sul commercio, sullo scambio continuo e organizzato tra Stati sovrani durante gli intervalli di pace, in cui non solo ci sarebbero relazioni internazionali, ma sarebbero soprattutto istituzionalizzate; e (c) una tradizione basata sul concetto di società di Stati o famiglia di nazioni, che, seppure in assenza di un'autorità politica superiore, riconosce che la molteplicità degli Stati sovrani forma un insieme morale e culturale che impone alcune regole (moralì, psicologiche, giuridiche, politiche) da seguire. Queste tre tradizioni sono state chiamate rispettivamente: realista, razionalista e rivoluzionaria (Cfr. M. Wight, *International Theory. The Three Traditions*, Leicester, London, Leicester University Press, 1991, trad. it. *Teoria internazionale. Le tre tradizioni*, Milano, Il Ponte, 2011, p. 83).

<sup>55</sup> Considerano che l'uomo, sebbene sia "una creatura palesemente sanguinaria e peccatrice, è anche un essere razionale". Per razionale, non s'intende il razionalismo tipico della modernità, à la Descartes, Spinoza e Leibniz. In effetti, l'espressione adottata da Wight è molto più vicina alla comprensione dell'empirismo che al razionalismo del XVII secolo. L'espressione porta più all'idea di "razionalizzazione", del processo di ricerca di ragioni plausibili per spiegare (a sé stesso e agli altri) un comportamento in cui le motivazioni reali sono diverse o inconse. Pertanto, l'espressione non è nemmeno sinonimo di ragionevole, poiché ammette l'irrazionalità nel processo, anche se intende dissimulare la sua predominanza (cfr. M. Wight, *op. cit.*, pp. 91-95).



pensiero europeo, la prospettiva razionalista caratterizza anche l'*establishment* internazionale<sup>56</sup>.

Da quello che possiamo osservare, dunque, non stiamo vivendo la formazione di un governo o di una costituzione mondiale, secondo le linee sostenute, fra gli altri, da Luigi Ferrajoli<sup>57</sup> o Dominique Rousseau<sup>58</sup>. Pur concordando con la necessità di affrontare un certo insieme di problemi come problemi che traboccano le frontiere statali<sup>59</sup>, le soluzioni propuginate non corrispondono alla realtà fattuale (almeno finora).

Anche se si cercano punti di convergenza a livello globale, l'inizio del Ventunesimo secolo non pare andare nella direzione dell'adozione di una *Costituzione della Terra*<sup>60</sup>. Le politiche fiscali internazionali rafforzano piuttosto le soluzioni multilaterali – che non possono essere confuse con nessuna forma di universalismo etico o giuridico, tipica della tradizione di pensiero che Wight chiama “rivoluzionaria”<sup>61</sup>. La politica si presenta come un “momento del particolarismo degli interessi e dei progetti, inevitabilmente diversi e conflittuali, che trovano provvisori punti di incontro e momenti di composizione pattizia, ma non possono essere disciplinati da una norma (etica o giuridica) di portata *soi-disant* universalistica”<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> H. Bull, “Martin Wight e la teoria delle relazioni internazionali”, in M. Wight, *op. cit.*, p. 28.

<sup>57</sup> L. Ferrajoli, “Per una Costituzione della Terra”, *Teoria politica*, 10 (2020), pp. 39-57.

<sup>58</sup> D. Rousseau, “Diálogo entre o cosmopolitismo institucional e o constitucionalismo global: mais do que promessas para o século XXI”, *Lectio magistralis* presso Unisinos, 24 marzo 2021; D. Rousseau, “Pour une gouvernance mondiale démocratique”, *Revue européenne du droit*, 2 (2021), pp. 101-106.

<sup>59</sup> “Ci sono problemi globali che non fanno parte dell’agenda politica dei governi nazionali, anche se dalla loro soluzione dipende la sopravvivenza dell’umanità: il salvataggio del pianeta dal riscaldamento climatico, i pericoli di conflitti nucleari, la crescita delle disuguaglianze e la morte ogni anno di milioni di persone per mancanza di alimentazione di base e di farmaci salva-vita, il dramma di centinaia di migliaia di migranti ciascuno dei quali fugge da uno di questi problemi irrisolti” (L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 39). “Le coronavirus est une affaire mondiale. Les flux migratoires sont une affaire mondiale. Le réchauffement climatique est une affaire mondiale. Les inégalités sociales sont une affaire mondiale. La fraude fiscale est une affaire mondiale. L’égalité homme-femme est une affaire mondiale. La liberté de la presse est une affaire mondiale” (D. Rousseau, “Pour une gouvernance mondiale démocratique”, *cit.*, p. 101).

<sup>60</sup> L. Ferrajoli, *op. cit.*, pp. 39-57.

<sup>61</sup> I “rivoluzionari” possono essere definiti come “coloro che credono con tale ardore nell’unità morale della società statale o internazionale che finiscono per identificarsi con essa”. Di conseguenza, “pretendono di parlare per sé stessi, ponendo come primo obiettivo delle loro politiche internazionali l’obbligo non negoziabile di renderle una realtà effettiva”. In questo senso, l’insieme della società internazionale trascenderebbe le sue parti singolari; i rivoluzionari sono cosmopoliti prima di essere internazionalisti; avendo, in ultima analisi, un *carattere missionario*, caratteristica tipica dell’Occidente (cfr. M. Wight, *op. cit.*, pp. 83-87).

<sup>62</sup> P. Costa, “Il realismo di Danilo Zolo”, *Jura Gentium*, XVIII (2021), 1, p. 37.



Così, se è vero che la cooperazione giuridica internazionale in materia fiscale non significa la creazione di un'autorità fiscale mondiale o che l'istituzione di standard fiscali minimi non significa il trasferimento del potere di imposizione tributaria, è anche vero che gli Stati cercano risposte multilaterali alle conseguenze dell'interdipendenza caratteristica di uno spazio globalizzato – e, in questo senso, possono limitare la loro autonomia, dato che la politica fiscale adottata da un dato Stato ha conseguenze dirette sugli altri sistemi fiscali.

Il fatto che gli Stati cooperino reciprocamente per difendersi dall'erosione della base imponibile, per esempio, non richiede né rappresenta l'instaurarsi di un potere costituente a livello mondiale. In pratica, la sovranità statale continua ad essere affermata a livello internazionale. In contrasto con la teoria politica classica, tuttavia, la nozione concettuale di sovranità viene risignificata dall'aumentata interdipendenza tra gli Stati e tra gli stati e il mercato.

Pur riconoscendo la sovranità degli Stati e la libertà degli attori del mercato, ormai si esalta l'interdipendenza tra tutti gli attori economici e la necessità di stabilire un quadro normativo di cooperazione internazionale basato su politiche multilaterali volte a proteggere le basi del bilancio pubblico. Gli Stati riconoscono che dipendono dalle politiche articolate tra di loro per potersi autopreservare, in quanto preservano il bilancio pubblico. Dunque, questo è ancora esercizio di sovranità statale.

Fino a poco tempo fa, anche se molti potevano criticare la condotta di alcuni paesi che concedevano regimi fiscali privilegiati – sia in termini di bassa tassazione che di opacità del sistema –, il discorso politico e accademico dominante riconosceva che le decisioni politiche di quello Stato erano una legittima espressione della sovranità statale. La sovranità era dissociata dalla nozione di interdipendenza economica che caratterizza il mondo globalizzato, e gli Stati si comporta(va)no in modo non molto diverso dagli attori del mercato<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Daniel Gutmann osserva che la globalizzazione ha messo in moto la concorrenza dei sistemi fiscali, con i rischi che ne conseguono rispetto alla sovranità fiscale. In estrema sintesi, sostiene che: la libertà economica genera competizione tra sistemi fiscali; la concorrenza dei sistemi fiscali deriva dalla libertà degli Stati, ovvero dalla sovranità; e la concorrenza dei sistemi, ovvero tra gli Stati, costituisce un pericolo per la sovranità fiscale. In altri termini, la concorrenza tra i sistemi esiste perché gli Stati sono sovrani. Proprio perché c'è concorrenza tra i sistemi, le decisioni sull'onere fiscale non verrebbero prese dalle



In altri tempi, la competizione tra sistemi fiscali poteva essere inquadrata all'interno dei principi del libero mercato, per esempio; cioè, gli Stati si comporterebbero fondamentalmente come qualsiasi attore economico, ponendosi in una logica competitiva in relazione ad altri Stati, mirando a stimolare il loro sviluppo economico, attraverso politiche fiscali, al limite di una guerra fiscale. In questo senso, William Hague, nel 1999, allora leader del Partito conservatore britannico predicava:

Non sarà a causa del territorio ma a causa dell'attività economica che le nazioni combatteranno in futuro, e le loro armi non saranno i fucili ma le aliquote fiscali. Non ha senso sperare che i blocchi sovranazionali manterranno tasse più alte. Questi grandi animali titubanti cadranno di fronte alla concorrenza dello Stato nazionale leggero e a bassa tassazione.<sup>64</sup>

È interessante notare, alcuni anni dopo la previsione dell'allora leader del partito conservatore britannico, che la suddetta "guerra" non è stata solo combattuta contro piccole isole paradisiache dei Caraibi, ma anche tra le più grandi potenze economiche del pianeta<sup>65</sup>.

Con l'avvento delle nuove politiche fiscali internazionali, la competizione tra i sistemi fiscali non è finita – e, chiaramente, ciò non potrebbe essere diverso dal momento

---

strutture tradizionali del potere politico (il Parlamento, per esempio), ma dal mercato. Anche se ritiene che la "conclusione pessimistica", secondo cui il trasferimento di potere decisionale dalla politica al mondo economico, "debba essere senza dubbio temperata", egli ammette che "la globalizzazione produce quindi effetti macroeconomici e macrogiuridici che portano a una parziale subordinazione della politica ai requisiti dell'economia", dato che, "in pratica, molti Stati sono costretti ad abbassare la pressione fiscale sugli investimenti al fine di attrarre investitori stranieri e prevenire l'evaporazione della ricchezza locale nella direzione di altre giurisdizioni fiscali" (D. Gutmann, "Globalisation et justice fiscale", *L'année fiscale*, (2003), pp. 109-127).

<sup>64</sup> Ph. Van Parijs, "Philosophie de la fiscalité pour une économie mondialisée", *Archives de Philosophie du Droit*, 46 (2002), p. 329.

<sup>65</sup> Dopo aver vinto le elezioni, con l'obiettivo di equilibrare la bilancia commerciale degli Stati Uniti, il presidente Donald Trump ha iniziato a imporre una serie di dazi nei confronti di vari prodotti cinesi, soprattutto acciaio e alluminio. Nel marzo 2018, egli ha inoltre autorizzato l'applicazione di dazi per 50 miliardi di dollari su merci che contengono tecnologie industrialmente significative (cfr. "President Donald J. Trump is confronting China's unfair trade policies", The White House, Office of the Press Secretary, U.S. Mission China, May 29, 2018, <https://china.usembassy-china.org.cn/president-trump-is-confronting-chinas-unfair-trade-policies/>). In risposta, la Cina ha aumentato le tariffe sulle importazioni statunitensi. Gli Stati Uniti hanno reagito, e così via. I leader dei due paesi hanno anche annunciato un "cessate il fuoco tributario" di 90 giorni. Tuttavia, nel maggio 2019, alla vigilia della conclusione dei negoziati, Trump ha annunciato un aumento dei dazi doganali (questa volta portando l'importo a 200 miliardi di dollari). In risposta, la Cina ha aumentato le tariffe sui prodotti statunitensi allo stesso livello (cfr. "US-China trade dispute", *The Financial Times*, <https://www.ft.com/us-china-trade-dispute>).



che il globo resta diviso in Stati nazionali. Tuttavia, c'è stato un cambiamento nella retorica prevalente e nelle pratiche istituzionali dell'arena internazionale.

Scommettere su risposte multilaterali non significa ignorare la forza delle potenze economiche o militari, ma riconoscere che la politica a livello internazionale è caratterizzata da un regionalismo policentrico e multipolare. Cioè, l'ambiente multipolare è ancora caratterizzato dall'asimmetria del potere, di orchestrare un maggior numero di attori e interessi, il cui accordo negoziale dovrebbe essere in grado di raggiungere determinati obiettivi attraverso processi di razionalizzazione<sup>66</sup>.

In questo modo, la politica fiscale internazionale non viene ridotta all'argomento di Trasimaco, per il quale “il giusto è l'utile del più forte”, o sintetizzata nella tradizione di pensiero realista<sup>67</sup>. Si tratta, invece, di riconoscere l'importanza della forza politica ed economica nella definizione e imposizione dell'agenda globale, senza per questo identificare la sfera della politica con gli interessi e le strategie del “principe”.

Questi fatti dimostrano che la politica fiscale internazionale deve essere intesa come un alternarsi di competizione e cooperazione, senza che la prima dinamica sia letta come anarchia fiscale né la seconda come la creazione di un fisco globale. Gli Stati cercano di difendere i loro interessi nell'arena internazionale, il che, in termini economici, richiede i meccanismi tipici del libero mercato, cioè della concorrenza e della competizione tra sistemi fiscali. Tuttavia, la concorrenza dovrebbe essere garantita da standard minimi globali di comportamento, in modo che la fine della competizione non significhi la fine dei competitori. Considerando che la tutela del bilancio pubblico è ormai

---

<sup>66</sup> D. Zolo, “La profezia della guerra globale”, in S. Pietropaoli (a cura di), *Carl Schmitt: il concetto discriminatorio di guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. V-XXXI; D. Zolo, *I signori della pace: Una critica del globalismo giuridico*, Roma, Carocci, 1998, p. 121; D. Zolo, *Il principato democratico: per una teoria realistica della democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1996, p. 130; P. Costa, *op. cit.*

<sup>67</sup> Secondo Wight, i realisti sono coloro che, nelle relazioni internazionali, sottolineano l'anarchia, la politica di potenza e lo stato di guerra. Pertanto, l'espressione non è impiegata nel senso di opposizione al nominalismo medievale o all'idealismo moderno; è fondamentalmente la “dottrina secondo la quale il conflitto è intrinseco alle relazioni tra gli stati”. L'espressione porta con sé anche il senso più comune del linguaggio comune contemporaneo, che sottolinea gli aspetti spiacevoli della vita. In questo senso, “il realismo è la violenza, il peccato, la sofferenza e il conflitto”; la morale è quindi l'utopia, “un luogo che non esiste, mentre la realtà è il potere”. In questa tradizione si collocherebbero Machiavelli, “l'inventore del realismo”, Bodin, Spinoza, Hume e, naturalmente, Hobbes, per il quale l'autorità del diritto e della morale deriva dalla politica e dalla lotta per il potere, sulla linea di Carr (cfr. M. Wight, *op. cit.*, pp. 95-107).



un interesse transnazionale, il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati significa la loro stessa conservazione.

La politica fiscale internazionale contemporanea si trova quindi tra la *guerra* e la *pace fiscale*.

*Rafael Köche*

*Faculdades Integradas de Taquara, Faccat (Brasile)*

*rafael@rafaelkoche.com.br*