

Sabrina Adamoli

Ricercatore presso *TRANSCRIME*,
Centro di ricerca sulla criminalità
transnazionale dell'Università di
Trento

Paradisi fiscali

Definire il concetto di «paradiso» in senso geografico è quanto mai facile. Basta pensare alla possibilità di trascorrere una vacanza in una delle molte isole dei Caraibi, di passeggiare per le vie di Montecarlo o, ancora, di crogiolarsi al sole su una bianchissima spiaggia in un arcipelago del Pacifico. Ma se molti sono in grado di definire senza esitazione queste zone dei «paradisi naturali», sicuramente troverebbero ben maggiori difficoltà a focalizzare il concetto di paradiso fiscale.

Significato del termine

In generale, il termine «paradiso fiscale» si riferisce a quegli Stati o territori che non prevedono un'imposizione fiscale sui redditi delle persone fisiche e/o delle persone giuridiche, oppure che assoggettano questi redditi ad una imposizione particolarmente «blanda». Si tratta quindi di giurisdizioni che accordano privilegi tributari più estesi rispetto alla generalità degli altri Stati.

Di queste giurisdizioni si discute sin dalla fine dell'Ottocento, allorché alcuni facoltosi uomini d'affari, nel tentativo di evitare l'imposizione che in alcuni Paesi europei era già costruita sul criterio delle imposte dirette sul reddito, iniziarono a trasferire i loro capitali in Paesi più «in-

dulgenti» dal punto di vista tributario. Alcuni Paesi, spesso piccole isole, avevano infatti iniziato a fornire servizi di natura finanziaria, allo scopo di attrarre capitali dall'estero e di ovviare in questo modo alla carenza di risorse per lo sviluppo di attività economiche.

Il dibattito sui paradisi fiscali ha portato all'individuazione, nella letteratura scientifica, di varie categorie. Si parla, ad esempio, di paradisi «interni» ed «esterni», a seconda che esenzioni e agevolazioni siano fruibili da chiunque, oppure soltanto da non residenti. Si distingue anche tra paradisi «personali» e «societari», a seconda che i vantaggi siano offerti a persone fisiche oppure a società. Ancora, si differenziano i paradisi «fiscali» da quelli «bancari», a seconda che i privilegi offerti abbiano solo natura tributaria, oppure comprendano anche servizi bancari o finanziari. Pur nella diversità delle definizioni, è possibile individuare un'evoluzione nel tempo del concetto di paradiso fiscale.

Per attrarre capitali dall'estero, questi Paesi si sono progressivamente dotati non solo di normative che contemplano vantaggi di natura tributaria, ma anche di rigide forme di segreto bancario e societario, volte a impedire alle autorità fiscali

nazionali dei loro clienti di ottenere informazioni sui capitali in fuga.

Oltre all'offerta di vantaggi di natura fiscale, questi Paesi hanno quindi sviluppato le attività del settore terziario fornendo agli investitori numerosi servizi finanziari (come la costituzione e la gestione di società, l'apertura di conti correnti, ecc.), e hanno emanato legislazioni particolarmente «accondiscendenti», assicurando così la massima segretezza nei confronti di eventuali richieste di informazioni da parte delle autorità straniere. In particolare, per garantirsi la fiducia degli investitori queste giurisdizioni si sono dotate di un diritto bancario poco «trasparente», che garantisce una grande riservatezza e flessibilità nelle transazioni finanziarie effettuate, e che impedisce agli operatori bancari e finanziari di divulgare informazioni sull'origine, i caratteri e il nome dei titolari dei fondi investiti.

Il concetto di paradiso fiscale si è quindi progressivamente ampliato fino alla sua accezione attuale, che evidenzia la centralità non soltanto delle agevolazioni fiscali, ma anche di altri servizi bancari e finanziari offerti agli investitori. La coesistenza in un'unica giurisdizione di entrambi questi aspetti ha spinto alcuni studiosi a coniare il termine onnicomprensivo di «paradiso finanziario», che si riferisce a Paesi in cui:

a) il segreto bancario viene rigidamente tutelato e gli istituti di credito garantiscono alla clientela l'anonimato totale;

b) l'esecuzione di accertamenti bancari o patrimoniali è limitata a casi di assoluta necessità;

c) le operazioni valutarie e finanziarie possono avvenire in modo rapido e con costi di transazione praticamente nulli;

d) l'inesistenza o l'irrisorietà di imposizioni fiscali sulle persone fisiche e giu-

ridiche rende molto vantaggiosi i depositi monetari, gli investimenti o i traffici di valuta;

e) l'assistenza giudiziaria a eventuali commissioni rogatorie estere non viene assicurata da accordi internazionali, nonostante sussistano trattati contro le doppie imposizioni.

Sfruttamento a scopo criminale

La riservatezza e l'anonimato nelle operazioni finanziarie che caratterizzano le normative dei paradisi fiscali sono divenuti temi di grande attualità negli ultimi anni, per il rischio del loro sfruttamento da parte di criminali singoli o organizzati. Oggetto di preoccupazione non è tanto l'esistenza di giurisdizioni il cui sistema normativo garantisce la flessibilità e l'anonimato, ma in cui esiste comunque una sufficiente supervisione e cooperazione delle autorità nazionali di controllo; quanto, soprattutto, il fatto che oggi il ricorso a questi centri non è più, come in passato, appannaggio di pochi che se ne servivano essenzialmente a fini di pianificazione fiscale, ma coinvolge un alto numero di soggetti con motivazioni non sempre legittime. Il processo di globalizzazione del commercio e degli investimenti e lo sviluppo tecnologico hanno infatti modificato in modo consistente i rapporti tra regimi fiscali nazionali, aumentando la concorrenza tra le imprese e rendendo possibile effettuare operazioni finanziarie via Internet, annullando così nello spazio di un *click* distanze geografiche a volte proibitive.

In seguito a queste trasformazioni alcuni studiosi hanno allora individuato una nuova categoria, quella cioè di «rifugi penali», che comprende molti Paesi già classificati come paradisi fiscali. Si tratta di Paesi che, pur di rimanere con-

correnziali nell'attrarre capitali a livello internazionale, si sono dotati di un sistema legislativo e di una pratica giudiziaria e amministrativa particolarmente lassisti. In questo modo, però, sono diventati attraenti anche per i criminali. E non si parla qui soltanto di evasori fiscali, ma anche delle *holding* internazionali del crimine, che trovano nella segretezza dei registri bancari e nell'anonimato ottimi strumenti per riciclare il denaro derivante dai reati commessi.

Molti paradisi fiscali offrono infatti a questi criminali l'elemento che essi ricercano maggiormente: la segretezza. E ciò grazie a una miscela di norme societarie poco trasparenti, che permettono di costituire società totalmente anonime, gestite attraverso azioni al portatore o da prestanome, e sull'attività delle quali nessuna autorità locale o straniera ha possibilità di controllo, e grazie a normative valutarie e bancarie altrettanto «opache». Questi aspetti minimizzano il rischio che il delinquente corre di essere individuato, arrestato, condannato e di vedere confiscati i proventi delle sue attività illecite. Superare il segreto bancario e quello societario, in alcune giurisdizioni ancora protetti da sanzioni penali, è difficile e comporta, soprattutto, tempi lunghi, permettendo così ai criminali di spostare velocemente le proprie attività e i propri capitali in un Paese diverso e più «accogliente».

Dati questi presupposti, i paradisi fiscali sono saliti al primo posto nell'agenda politica degli organismi che presiedono alla supervisione e regolazione dei mercati finanziari internazionali, nonché di numerose organizzazioni internazionali che si occupano di lotta al riciclaggio di proventi di origine criminale e, dopo gli attacchi terroristici del settembre

scorso, al finanziamento del terrorismo internazionale.

Nel giugno del 2000 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), di cui anche l'Italia è membro, identificò 15 Paesi la cui normativa non era conforme agli *standard* internazionali, dopo averne esaminati una trentina. I criteri utilizzati per l'inclusione di un Paese nella «lista nera» riguardano la mancanza di norme adeguate, gli ostacoli alla cooperazione internazionale e l'insufficienza delle risorse destinate alla prevenzione e repressione del riciclaggio. Sotto la pressione dell'OCSE, alcuni Paesi hanno intrapreso le riforme richieste, mentre si sono scoperte inadempienze da parte di altri Stati. La «lista nera» comprende oggi 19 Paesi e territori.

La «lista nera»

Paesi e territori non cooperativi secondo il Gruppo di Azione Finanziaria contro il Riciclaggio dell'OCSE

Isole Cook
 Dominica
 Egitto
 Filippine
 Grenada
 Guatemala
 Indonesia
 Israele
 Libano
 Isole Marshall
 Myanmar
 Nauru
 Nigeria
 Niue
 Russia
 St. Kitts e Nevis
 St. Vincent e Grenadines
 Ucraina
 Ungheria

La posizione dell'Italia

Per quanto riguarda il ruolo dell'Italia, già il collegato alla legge finanziaria per il 1999 aveva introdotto il concetto di «residenza presunta», secondo cui si considerano residenti in Italia, salvo prova contraria, anche i cittadini cancellati dalle anagrafi della popolazione residente ed emigrati in Paesi aventi un regime fiscale privilegiato. Inoltre, nel settembre scorso il Governo italiano ha emanato una speciale normativa, di carattere temporaneo, allo scopo di favorire l'emersione di attività, sia finanziarie sia di altra natura, che risultino detenute all'estero in violazione della normativa fiscale.

Prospettive per il futuro

A fronte di queste importanti iniziative, quale può essere il futuro dei paradisi fiscali? Non esiste una risposta univoca a questa domanda, ma si possono fare alcune osservazioni. Questi Paesi ricoprono un ruolo nella comunità internazionale e nel sistema economico odierno. Che i loro servizi finanziari siano usati e abusati da trafficanti di droga, frodatori, terroristi e funzionari corrotti, è fuor di dubbio. La vera sfida sarà, per questi «paradisi», aumentare la trasparenza dei servizi finanziari offerti, in modo da cooperare efficacemente alla lotta contro gli abusi, cercando, allo stesso tempo, di mantenere inalterati i costi, la velocità e la flessibilità delle transazioni che hanno decretato il loro successo.

Per saperne di più

CECCHINI G. L. - MIANI S., «I centri finanziari *offshore*», in *Commercio Internazionale*, n. 24, 31 dicembre 1993.

PEZZUTO G., *I paradisi fiscali e finanziari. La pianificazione fiscale internazionale. Le indagini del Fisco e della Magistratura*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 1999.

POLLARI N., «Il controllo internazionale sui paradisi finanziari», in *Rivista della Guardia di Finanza*, 5 (1997), 1887-1942.

VELO L., *Segreto bancario e paradisi fiscali. La grande metamorfosi*, Sperling & Kupfer, Milano 1994.

ZAFARANA G., «Dagli illeciti fiscali alle gravi forme di criminalità mafiosa, quali il riciclaggio, con riguardo ai cosiddetti paradisi finanziari», in *Criminologia e psicopatologia forense*, numero unico, 1998, 84-93.

<www.oecd.org/fatf>