



**COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA**

**Silvia Marinoni**

**LA CLAUSOLA DEL “BENEFICIARIO  
EFFETTIVO” NELLA FISCALITÀ  
INTERNAZIONALE ED EUROPEA**



**G. Giappichelli Editore – Torino**

## INTRODUZIONE

Il passaggio da un sistema autarchico e chiuso, in cui la produzione e l'erogazione di beni e servizi è confinata all'interno di uno Stato, ad un sistema aperto e globale, caratterizzato da scambi su base transnazionale, ha messo in crisi le legislazioni interne degli Stati e ha sollevato problemi di coordinamento tra giurisdizioni fiscali diverse individuate (o individuabili) in base all'allocazione di ricchezza nei vari territori.

Il rischio di doppia imposizione che ne è derivato ha portato alla stipulazione di apposite Convenzioni per disciplinare il riparto della potestà impositiva attraverso meccanismi concordati, volti a regolare compiutamente il perimetro applicativo dei differenti regimi.

La previsione, nei Trattati e nelle direttive europee, di metodi per evitare una duplicazione di imposte ha, però, favorito la ricerca di accordi (e, dunque, degli Stati contraenti) che consentivano di realizzare un abbattimento del carico fiscale.

Si è così assistito al propagarsi del c.d. *treaty shopping*, termine che designa il meccanismo attraverso cui vengono create apposite strutture societarie allo scopo precipuo di sfruttare le migliori Convenzioni contro le doppie imposizioni e così ottenere vantaggi non dovuti, violando lo "spirito" dei Trattati pur nel rispetto formale delle disposizioni ivi previste.

Nella maggior parte dei casi, le procedure di *treaty shopping* sono attuate dal contribuente per eliminare o ridurre le imposte applicate dallo Stato in cui è allocato l'investimento (Stato della fonte) mediante la costituzione di società intermediarie (*conduit*) in uno Stato che ha concluso con lo Stato della fonte una Convenzione bilaterale che garantisce una disciplina fiscalmente meno incisiva.

Per limitare questa 'disponibilità' dei regimi si è fatto ricorso alla clausola del "beneficiario effettivo", che individua il soggetto che ha la disponibilità del flusso reddituale – titolarità non esclusivamente formale, in quanto attributiva del diritto di utilizzo del reddito senza obbligo di retrocessione a terzi – così cercando di superare il problema della disgiunzione tra titolarità formale e sostanziale, imputando il reddito in capo al contribuente che abbia con questo un rapporto particolarmente qualificato.

La trasformazione del mercato e degli scambi economici, in uno con le difficoltà di inquadrare in modo coerente e sistematico i fenomeni nelle categorie giuridiche tradizionali, ha contribuito a generare confusione

nell'esatta individuazione del rapporto fiscale in termini di soggettività, poiché la pluralità delle figure coinvolte e i vari passaggi di reddito tra più mani hanno determinato una sorta di fluidità soggettiva, con conseguente difficoltà di identificazione immediata delle parti; il che ha minato alla base il criterio classico di imputazione dei redditi, rendendo evidente che il mero "possesso" di una componente reddituale non assolve più, di per sé solo, la funzione di accertare la persona in capo alla quale far gravare l'onere fiscale.

Questo articolato panorama osta ad una chiara identificazione sia del contribuente tenuto ad adempiere l'obbligo fiscale, sia dello Stato destinatario del tributo; sicché si è imposto agli studiosi di ricercare altrove l'elemento di collegamento tra capacità reddituale e soggettività.

È in questo contesto che si inserisce, quale elemento di possibile soluzione, la clausola del *beneficiario effettivo* (*beneficial owner*, nella sua versione originaria), di matrice convenzionale, impiegata nella maggior parte delle Convenzioni internazionali stipulate dagli Stati sulla base del Modello OCSE: intesa non in senso meramente dogmatico, ma in vista della sua funzione pratica, essendo in gioco le basi del sistema tributario, la cui precarietà ripercuote i suoi effetti sull'intero impianto normativo e sul funzionamento stesso dei meccanismi economici.

La clausola, infatti, ha consentito di superare talune criticità concernenti la soggettività tributaria, contemperando l'esigenza di identificare il responsabile fiscale con quella (solo apparentemente contrapposta) di evitare doppie imposizioni.

La ricerca di un bilanciamento tra certezza del diritto e certezza del tributo è il filo conduttore di questa monografia, la cui impronta è volutamente internazionale, nella convinzione che un problema di portata così ampia imponga la ricerca di una soluzione al medesimo livello territoriale.

L'obiettivo del presente lavoro è di ripercorrere l'evoluzione della clausola del beneficiario effettivo, partendo dalle sue origini, al fine di individuare le possibili prospettive di questo strumento, dalle caratteristiche poliedriche, in grado di plasmarsi in funzione dell'esigenze economico-giuridiche rilevanti.

Ciò tenendo conto dei profondi mutamenti, tanto giurisprudenziali quanto legislativi, che ne hanno veicolato la ricostruzione sul piano sostanziale e procedurale, nel contesto complesso dell'economia globale, influenzata da fenomeni geopolitici, crisi sanitarie, dinamica degli investimenti e delle politiche monetarie.

CAPITOLO I

**FISCALITÀ INTERNAZIONALE  
E GLOBALIZZAZIONE: LA NATURA  
POLIFUNZIONALE DEL TRIBUTO**

SOMMARIO: 1. La centralità del tributo nel mutato contesto economico. – 2. L'incidenza della fiscalità sulle scelte organizzative: verso una maggior responsabilità sociale di impresa? – 3. La polifunzionalità del tributo e l'erosione (economica) dei confini nazionali: valore aggiunto e problemi di doppia imposizione. – 4. Le Convenzioni internazionali contro la doppia imposizione: natura giuridica. – 4.1. *Segue*: a) l'interpretazione dei Trattati secondo la Convenzione di Vienna. – 4.2. *Segue*: b) l'interpretazione dei Trattati secondo il Modello di Convenzione OCSE. – 5. Il contrasto alla doppia imposizione. – 5.1. Pluralità di strumenti e ripercussioni giuridico-economiche. – 6. L'abuso dei Trattati: “*treaty shopping*” e operazioni *conduit*. – 6.1. Le norme anti-abuso di natura convenzionale.

*1. La centralità del tributo nel mutato contesto economico*

Nel corso del tempo il diritto tributario internazionale<sup>1</sup> è stato protagonista di una continua evoluzione, giustificata e stimolata dal diverso atteggiarsi del commercio mondiale e dalla globalizzazione dei mercati, nonché dal tentativo dei vari Stati di disciplinare gli effetti di questa trasformazione, sia singolarmente che in forma congiunta.

Il diritto tributario odierno risulta molto più complesso rispetto al passato per effetto della molteplicità delle fattispecie transnazionali e della frequente impalpabilità dei criteri di collegamento tra queste e i vari ordinamenti coinvolti<sup>2</sup>, cui si affianca, da un punto di vista legislativo, la plu-

---

<sup>1</sup>La dottrina italiana, per lungo tempo, ha distinto tra diritto internazionale tributario, intendendo per tale quello che regola i rapporti tra Stati, e diritto tributario internazionale, che riguarda la disciplina di fonte interna applicabile ai singoli contribuenti nel contesto internazionale (cfr. M. Udina, *Il diritto internazionale tributario*, in P. Fedozzi, S. Romano (a cura di), *Trattato di diritto internazionale*, vol. X, Padova, 1949). La tematica non verrà affrontata nel presente lavoro per ragioni di economia e poiché l'evoluzione del diritto tributario internazionale ha portato a ritenere parzialmente superata tale distinzione, non rilevante ai fini di un sistematico inquadramento della materia.

<sup>2</sup>S. Dorigo, *I mutevoli caratteri della norma di diritto tributario internazionale nel tempo*

ralità di fonti<sup>3</sup>, nazionali e sovranazionali, che si intersecano e incidono sulle finalità perseguite, talvolta fra loro contrastanti.

Lo sviluppo sociale e, soprattutto, tecnologico ha comportato cambiamenti radicali nei processi economico-produttivi e nei modelli di *business* adottati dalle imprese, il cui ruolo è particolarmente interessante in una duplice prospettiva. Da un lato, per le modalità attraverso cui producono ed erogano beni e servizi a favore della collettività, ponendo allo studioso il problema del rapporto tra i diritti dei singoli e gli strumenti attraverso i quali garantirne una tutela effettiva (diritto al lavoro, all’iniziativa economica privata, alla *privacy*, etc.). Dall’altro, per la formazione dei gettiti statali, cui concorrono adempiendo l’obbligo tributario loro gravante, la cui quantificazione varia nelle diverse legislazioni vigenti.

Profili, questi, che si intrecciano fortemente con la c.d. responsabilità sociale di impresa e rendono evidenti le ricadute dell’economia sulla vita e sull’organizzazione della comunità, da intendersi in senso sempre più ampio.

Le scelte impositive degli Stati hanno implicazioni notevoli sul mercato<sup>4</sup>, interno e globale, e possono orientare l’attività dei soggetti e delle imprese<sup>5</sup>

---

*della sovranità fiscale globale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2019, 2, 375 ss. L’A. sottolinea che questa complessità si coglie anche con riguardo alla definizione della norma di diritto tributario e all’individuazione dei suoi limiti, giuridici e spaziali. Se infatti, fino a qualche decennio fa, la questione si risolveva piuttosto facilmente – identificandosi essa con la norma del singolo ordinamento deputata a disciplinare fattispecie con elementi di estraneità e i suoi limiti con riferimento vuoi all’esistenza di un sufficiente collegamento della fattispecie con l’ordinamento (territorialità formale) vuoi al riconoscimento dei suoi effetti coattivi da parte del diverso Stato ove essa aspira ad essere efficace (territorialità materiale) – allo stato attuale vi sono molteplici variabili che influenzano la soluzione del problema.

<sup>3</sup>Il fenomeno della “moltiplicazione” delle fonti normative implica l’esistenza di una grande quantità di atti normativi concorrenziali rispetto alla legge ordinaria che comprendono anche atti riferibili ad ordinamenti diversi, i quali non si pongono come una realtà “esterna” ai sistemi interni, ma si integrano strettamente con essi, sia a livello formale, sia a livello sostanziale. È questo il fenomeno dei c.d. “ordinamenti giuridici porosi” (v. G. Melis, *L’interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003, 588; F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Bari, 1999, 394).

<sup>4</sup>Vedi G. Marongiu, *Interesse pubblico e attività economica*, in *Iustitia*, 1992, n. 3, ora in *La democrazia come problema*, vol. I, tomo 2, 2, Bologna, 1994, 439 ss., il quale sostiene che nell’ottica del giurista “il mercato è (...) più che un dato della realtà economica, un imperativo giuridico, quasi un costrutto normativo, nel quale l’interesse pubblico, lungi dal porsi al di fuori di esso, come un ringhioso guardiano, si colloca al suo interno, con gli strumenti della legislazione e dell’amministrazione, per svolgervi la sua parte, costruttiva e ricostruttiva, in un processo incessante di controllo e di regolazione, di garanzia e tutela”.

<sup>5</sup>Come attentamente ricordato (vedi F. Paparella, *Lezioni di diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2020, 1-2), all’origine i problemi di finanza pubblica furono indagati in prevalenza da economisti o da studiosi di formazione non strettamente giuridica e le indagini erano ispirate ai principi dell’economia classica sugli effetti economici delle imposte. Questa impostazione si è riflettuta sul percorso evolutivo che ha portato alla definizione di “diritto tributario” in base all’adozione del metodo giuridico, diffusosi grazie all’influenza della

nei diversi settori dell'economia<sup>6</sup> in misura crescente alla luce dei profondi mutamenti intervenuti negli ultimi anni<sup>7</sup>.

Le indicate scelte, poi, sono fortemente influenzate dalle potenziali riduzioni di gettito fiscale correlate alla globalizzazione. Se da un lato il diritto tributario è estremamente vincolato alle strutture normative statali, non è così per l'economia e i rapporti giuridici derivanti dalle relazioni finanziarie e commerciali transnazionali.

La nozione territoriale di sovranità è stata relativizzata dall'integrazione dei mercati, dal momento che i flussi di persone, merci, capitali e idee superano i confini degli Stati<sup>8</sup>.

---

dottrina tedesca. Tale metodo ha consentito di definire i confini del diritto tributario – che riguarda il fondamento, l'inquadramento e gli effetti giuridici dell'istituzione e dell'attuazione del tributo – rispetto alla scienza delle finanze, che studia gli strumenti di politica economica e gli effetti (economici). La separazione contenutistica delle due discipline non incide sul legame di complementarietà che contribuisce a definire la diversità dei rispettivi oggetti, dei principi e dei relativi metodi di studio. Si segnala, inoltre, l'attento contributo di M. Logozzo, *L'insegnamento del diritto tributario nella facoltà di Economia*, in *Rass. trib.*, 2008, 4, 1025-1038 che analizza l'impatto della c.d. "iperlegificazione della materia tributaria" e, in generale, dell'accrescimento quantitativo delle disposizioni sulla conoscenza e sulla certezza del diritto, con evidenti pregiudizi sulla legalità tributaria. Dello stesso Autore si segnala l'approfondito studio sulle implicazioni dell'incertezza della legge tributaria sul contribuente, sull'Amministrazione e sugli organi giurisdizionali: M. Logozzo, *L'ignoranza della legge tributaria*, Milano, 2002; Id., *L'obiettiva incertezza della legge nella violazione degli obblighi tributari*, in *Rass. trib.*, 1998, 4, 975; Id., *La ragionevolezza dell'interpretazione erronea quale presupposto dell'obiettiva incertezza della legge tributaria*, in *GT-Riv. giur. trib.*, 2009, 12, 1064-1068; Id., *L'Amministrazione finanziaria «non ignora» l'obiettiva incertezza della legge tributaria*, in *Corr. trib.*, 2003, 10, 759; Id., *Le sentenze della Corte di Giustizia CEE come sintomo dell'obiettiva incertezza della legge tributaria*, in *Giur. delle imposte*, 2009, 6.

<sup>6</sup> Cfr., tra gli altri, P. Coppola, *Il fisco come leva e acceleratore delle politiche di sviluppo*, Assago, 2012. Si segnala, inoltre, per un approfondimento in chiave economico-sociologica, l'opera di D. Ricardo, *Principi dell'economia politica e delle imposte: con altri saggi sull'agricoltura e sulla moneta*, trad. it. di R. Fubini, A. Campolongo, Torino, 1965 (l'edizione originaria dell'Autore risale al 1817 e, con importantissime aggiunte e modificazioni, vennero poi pubblicate la seconda e la terza edizione rispettivamente nel 1819 e 1821).

<sup>7</sup> Questa considerazione riassume il pensiero di M. Lang, J. Owens, secondo cui "Tax policy can help to generate economic growth and prosperity. Capital is mobile across national boundaries and an increasing role is played by MNEs in international trade and investment. The type of tax regime and the level of tax rates may have a significant influence on decisions about the location of production and investment. A fair legal and administrative framework can have a strong bearing on competitiveness and growth in a country. Tax policy may contribute to this by raising tax revenues in a fair way; promoting good tax administration to deter evasion; implementing tax law consistently and without corruption; reducing the waste of resources by inefficient administration; keeping compliance costs low for business and making tax policy in an evidence-based and transparent way" (cfr. *The role of tax treaties in facilitating development and protecting the tax base*, WU Vienna University of Economics and Business, Universität Wien, 2014 (*Wu International Taxation Research Paper Series*, no. 2014-03, 3).

<sup>8</sup> Cfr. D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa di problemi*, Roma-Bari, 2004. Molto interessante, sul tema, il contributo di R. Köche, *Fiscalità e globalizzazione: pensare il diritto tributario in un quadro filosofico-giuridico transazionale*, in *L'altro diritto – Rivista*, 2019, n. 3, 48-

La dottrina<sup>9</sup> ha sempre auspicato l'introduzione di chiare regole fiscali in ragione delle preoccupazioni che sono sorte con la globalizzazione in merito alla riduzione del gettito per effetto di un triplice ordine di fattori. Anzitutto, per la difficoltà di accertare, e quindi gravare di imposte, redditi provenienti da capitali estremamente volatili (con correlati rischi di spequazione con altre tipologie di redditi) e di esigere crediti tributari esteri<sup>10</sup>. In secondo luogo, per la concorrenza delle legislazioni che puntano ad attrarre le risorse necessarie per la crescita dell'economia e la realizzazione di investimenti produttivi<sup>11</sup>. Ultimo fattore che gioca un ruolo rilevante si correla alla utilizzazione di mezzi di comunicazione e all'apertura dell'*off-shore electronic commerce*<sup>12</sup>, nonché alla digitalizzazione<sup>13</sup>.

Già intorno agli anni '90 del 1900 era chiara la stretta connessione tra la materia fiscale e la globalizzazione<sup>14</sup> e si poneva l'attenzione sui risvolti

---

61. Si veda, inoltre, M. Leroy (a cura di), *Fiscalità e globalizzazione. Gli effetti in materia fiscale del processo di apertura dei mercati e il ruolo degli Stati nazionali*, trad. it. R. Ricca, L'Harmattan Italia, 2007.

<sup>9</sup>Cfr. V. Uckmar, G. Corasaniti, P. Dè Capitani Di Vimercate, *Diritto tributario internazionale. Manuale*, Padova, 2009, XXIII.

<sup>10</sup>V. Uckmar, *Esazione all'estero di crediti tributari*, in *Giurisprudenza delle imposte dirette e di negoziazione*, luglio-dicembre 1952, col. 550 ss. Sul tema si veda, inoltre, P. Paone, *Osservazioni sulla possibilità di uno Stato di esigere crediti tributari all'estero*, in *Rassegna mensile dell'Avvocatura dello stato*, aprile 1953, n. 4, 77-89.

<sup>11</sup>V. Uckmar, *Introduzione*, in *Corso di diritto tributario internazionale*, V. Uckmar (coord. da), 2<sup>a</sup> ed., Padova, 2002, 9: "Impetuoso processo di globalizzazione dei mercati e di internazionalizzazione dei sistemi economico-produttivi, che ha caratterizzato la fine del secolo, genera nuove sfide e apre inedite prospettive non solo nei riguardi delle imprese private, sempre più proiettate sui mercati internazionali e indotte a confrontarsi in uno scenario competitivo globale, ma anche con riferimento ai differenti sistemi economici nazionali e sovranazionali, coinvolti in una crescente concorrenza reciproca finalizzata ad attrarre le risorse necessarie per la crescita dell'economia e la realizzazione degli investimenti produttivi". Sulla concorrenza fra gli Stati nel quadro ordinamentale europeo e sulle conseguenze in termini di rapporti interstatuali e Mercato unico si segnala A. Contrino, *La concorrenza fiscale tra gli Stati nel contesto della governance economica europea*, in *Riv. dir. trib., Suppl. online*, 24 novembre 2022.

<sup>12</sup>In argomento si rinvia a R.O. Asorey, *El impacto del cibercomercio en los principios fiscales y en libertad de comercio*, in *Corso di diritto tributario internazionale*, V. Uckmar (coord. da), II ed., Padova, 2002, 1123-1156.

<sup>13</sup>Si veda, sul tema, OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Paris, 2022, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-commentary.pdf>.

<sup>14</sup>Cfr. R. Cordeiro Guerra, *Nascita e sviluppo del diritto tributario internazionale*, in Id., *Diritto tributario internazionale. Istituzioni*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 2016; J. Frenzel, A. Raxin, A. Sadka, *International Taxation in an Integrated World*, Cambridge, 1997; OECD, *The World in 2020, Towards a New Global Age*, Parigi, 1997; OECD, *Taxing Profits in a Global Economy*, Parigi, 1991; M. Pires, *Quo vadis International tax law?*, in *Intertax*, 2001, 262; V. Tanzi, *Taxation in an Integrated World*, Washington, 1995; J. Van Hoorn, *What is international tax law?*, in *Atti del Convegno "I Settanta anni di Diritto e Pratica Tributaria"*, (Genova 2-3 luglio, 1999), Padova, 1999.

che la tassazione poteva avere nell'economia e nei rapporti tra gli Stati<sup>15</sup>. Nel maggio del 1996 il Consiglio dei Ministri dell'OCSE affidò a quattro gruppi di lavoro il mandato ad effettuare un'approfondita analisi sulla competizione fiscale, in grado di suggerire "*measures to counter the distorting impact of harmful tax competition on investment and financial decisions and the consequences for national tax bases*". L'impegno così assunto dall'OCSE ricevette riconoscimento nel corso del G7 di Lione, nel giugno del medesimo anno. In quell'occasione venne sottolineato che "*globalisation is creating new challenges in the field of tax policy. Tax schemes aimed at attracting financial and other geographically mobile activities can create harmful tax competition between States, carrying risks of distorting trade and investment and could lead to the erosion of national tax bases. We strongly urge the OECD to vigorously pursue its work in this field, aimed at establishing a multilateral approach under which countries could operate individually and collectively to limit the extent of these practices*"<sup>16</sup>.

A fronte di suddetto esplicito invito, nel 1998 il Consiglio dei Ministri dell'OCSE approvò (con l'astensione di Lussemburgo e Svizzera) la Direttiva *Harmful Tax Competition*<sup>17</sup>, valorizzando il legame inscindibile sussistente tra l'evoluzione economica e la regolamentazione tributaria<sup>18</sup>. Ciò si evince chiaramente dal dato testuale nella parte in cui, dopo aver preso atto che l'accelerazione del processo di globalizzazione del commercio e

---

<sup>15</sup> Cfr. P. Adonnino, *La pianificazione fiscale internazionale*, in *Corso di diritto tributario internazionale*, V. Uckmar (coord. da), II ed., Padova, 2002, 58, secondo il quale l'area impositiva del reddito che deriva da transazioni internazionali è particolarmente complessa e ciò è spiegato da un lato con la complessità dei sistemi fiscali dei Paesi sviluppati che sono implicati, e dall'altro con il fatto che le transazioni, sia commerciali che relative ad investimenti internazionali, sono di per sé molto spesso complicate e le complicazioni sono a loro volta aumentate dalle interrelazioni fra due o più ordinamenti tributari nazionali.

<sup>16</sup> Lyon Summit – *Economic Communique making a success of globalization for the benefit of all* – Lyon, 28 giugno 1996 – *G7 Finances Ministers Reports – International Monetary Stability*, 1° luglio 1996.

<sup>17</sup> OECD, *Harmful Tax Competition. An emerging global issue*, Parigi, Consiglio del 9 aprile 1998. Cfr. F. Andreoli, *Il rapporto dell'OCSE sulla concorrenza fiscale dannosa*, in *Riv. dir. trib.*, 1999, IV, 7; J. Owens, *Curbing Harmful Tax Competition – Recommendations by the Committee of Fiscal Affairs*, in *Intertax*, 1998, 230 ss.; C. Pinto, *EU and OECD to Fight Harmful Tax Competition: Has the Right Path Been Undertaken?*, in *Intertax*, 1998, 386 ss.

<sup>18</sup> Secondo P. Adonnino, *La pianificazione fiscale internazionale*, in *Corso di diritto tributario internazionale*, cit., 58, "la norma tributaria previene, nei limiti del possibile, ma soprattutto segue i modi di manifestarsi delle attività umane a contenuto economico, in quanto produttive di reddito o comunque evidenzianti manifestazioni di capacità contributiva". A parere di chi scrive, il rapporto non è solo unidirezionale: è ben vero che l'evoluzione economica richiede nuovi interventi legislativi in materia di tassazione che tengano conto degli sviluppi e cerchino di regolamentarne gli effetti, evitando situazioni di obsolescenza continua; nondimeno, la disciplina fiscale può anche fungere da motore, da incentivo per talune imprese, indirizzandole verso investimenti di natura diversa o verso scelte di organizzazione imprenditoriale che vengono valorizzate proprio attraverso l'introduzione di quel sistema impositivo.

degli investimenti ha cambiato radicalmente il rapporto tra il sistema fiscale e l'attività economica, chiarisce che *“the removal of non-tax barriers to international commerce and investment and the resulting integration of national economies have greatly increased the potential impact that domestic tax policies can have on other economies. Globalisation has also been one of the driving forces behind tax reforms, which have focused on base broadening and rate reductions, thereby minimising tax induced distortions. Globalisation has also encouraged countries to assess continually their tax systems and public expenditures with a view to making adjustment where appropriate to improve the “fiscal climate” for investment. Globalisation and the increased mobility of capital has encouraged countries to reduce tax barriers to capital flows and to modernise their tax system to reflect these developments”*<sup>19</sup>.

La globalizzazione sembra aver creato terreno fertile per uno sviluppo sempre più attento degli studi aventi ad oggetto il tema della fiscalità e ha contribuito a valorizzare l'importanza dei meccanismi impositivi<sup>20</sup>, che sono in grado di assolvere a finalità plurime ed eterogenee.

Il tributo, quale strumento di redistribuzione della ricchezza, ha così assunto un ruolo di assoluto rilievo nei rapporti economici e politici<sup>21</sup>, anche in considerazione del fatto che le impostazioni prescelte dai diversi Stati, fino a tempi recenti unilateralmente<sup>22</sup> e sulla base di una visione au-

<sup>19</sup> OECD, *Harmful Tax Competition. An emerging global issue*, 1998, Capitolo 1, par. 21. In merito all'attività posta in essere successivamente al Report del 1998 si rinvia all'attenta analisi di P. Valente, *Fiscalità sovranazionale. Guida al diritto tributario comunitario. Profili fiscali internazionali e comparati. Tassazione dell'impresa multinazionale*, Milano, 2008, 621 ss.

<sup>20</sup> Si veda C. Jr MC. Lure, *Globalization, Tax Rules and National Sovereignty*, in *Bull. IBFD*, 2001, 328.

<sup>21</sup> Cfr. G. Melis, *Prefazione*, in *Diritto tributario europeo e internazionale. Fonti, singole imposte, tutele stragiudiziali e processuali*, A. Giordano (a cura di), Milano, 2020, VIII. L'A. sottolinea che “resta irrisolta la questione attualmente più importante nello scenario mondiale, riguardante l'obsolescenza dei concetti tradizionali della fiscalità internazionale ad “incasellare” in modo soddisfacente un'economia che da allora si è radicalmente trasformata (...). Si tratta, tuttavia, di un problema che si sta rivelando di carattere più geopolitico che tecnico, la cui soluzione dovrà pertanto necessariamente ricercarsi in tale diversa prospettiva”.

<sup>22</sup> Autorevole dottrina ritiene che “il grande ostacolo alla evoluzione del diritto tributario internazionale è consistito essenzialmente nella resistenza politica, quasi gelosia, degli Stati-Nazioni – di origine ottocentesca, ma che ancor oggi non è stata del tutto smantellata – di considerare la imposizione fiscale un attributo essenziale della sovranità (...). Ma la forza dell'economia spesso è superiore a quella politica, così che l'atteggiamento, ormai anacronistico, è stato in parte superato grazie agli interventi ed alle sollecitazioni di organismi sovranazionali” (cfr. V. Uckmar, G. Corasaniti, P. Dè Capitani Di Vimercate, *Diritto tributario internazionale. Manuale*, Padova, 2009, Introduzione, XVIII). Sulla relazione tra fiscalità e sovranità si vedano, tra gli altri: L. Antonini, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996; G. Bizzioli, *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto tra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, 2008; P. Boria, *L'interesse fiscale*, Torino, 2002; Id., *L'anti-sovrano*, Torino, 2004; G. Moschetti, *Il principio di proporzionalità come giusta misura del potere nel diritto tributario*, Padova, 2017.

tarchica<sup>23</sup>, possono provocare conseguenze particolarmente distorsive sul mercato<sup>24</sup> allorché, in presenza di realtà societarie con accentuate dimensioni transfrontaliere, manchi un coordinamento concreto tra i vari ordinamenti.

Non solo. Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>25</sup> la Comunità internazionale deve prendere atto del collegamento inscindibile sussistente tra il mancato pagamento dei tributi, dovuto a politiche fiscali intese a favorire fenomeni di elusione ed evasione fiscale internazionale – o, al limite, semplicemente finalizzate ad attrarre investimenti produttivi con aliquote modeste<sup>26</sup> –, e il pregiudizio che esso è suscettibile di recare alla possibilità degli Stati di assicurare un'efficace tutela dei diritti economici, sociali e culturali. È necessaria una nuova coscienza collettiva internazionale che giunga a considerare “naturale” il pagamento della propria “*fair share of taxes*” da parte di tutti i *player* mondiali dell'economia.

## 2. L'incidenza della fiscalità sulle scelte organizzative: verso una maggiore responsabilità sociale di impresa?

La concezione del tributo è mutata notevolmente per effetto dei cambiamenti che hanno caratterizzato il contesto economico in cui le imprese operano. Se esso, inizialmente, poteva essere considerato un mero obbligo giuridico, il cui adempimento era imposto a coloro i quali versavano in determinate condizioni, si è poi fatta strada l'idea di valorizzare i fini che attraverso l'imposizione fiscale si vogliono conseguire.

Questo passaggio, per essere compreso al meglio, richiede un'analisi avente una doppia direzione.

Un primo approccio consiste nel porre l'attenzione sugli obiettivi redistributivi prefissati e, dunque, verificare quale legame sussiste tra le somme attese dal tributo e i servizi che uno Stato è in grado di offrire in base

---

<sup>23</sup> Cfr. V. Tanzi, *Globalisation, tax competition by the future of tax systems*, in *Corso di diritto tributario internazionale*, V. Uckmar (coord. da), 2<sup>a</sup> ed., Padova, 2002. L'A. sottolinea, infatti, come “*Economies that had been autarkic and closed have opened up and are being integrated in a truly world economy*” (op. cit., 21).

<sup>24</sup> Secondo K. Vogel, *Worldwide vs. source taxation of income – A review and re-evaluation of arguments (Part II)*, in *Intertax*, 1988, 310 “anche se le leggi fiscali non possono mai essere assolutamente neutrali, dovrebbero almeno essere redatte in modo da ridurre al minimo le distorsioni”.

<sup>25</sup> G. Melis, *Prefazione*, in *Diritto tributario europeo e internazionale. Fonti, singole imposte, tutele stragiudiziali e processuali*, A. Giordano (a cura di), Milano, 2020, VIII.

<sup>26</sup> Cfr. C. Lopez, *La fiscalità come fonte di attrattività del territorio*, in *Fiscalità e globalizzazione. Gli effetti in materia fiscale del processo di apertura dei mercati e il ruolo degli Stati nazionali*, M. Leroy (a cura di), trad. it. R. Ricca, L'Harmattan Italia, 2007, 134-149.

alla disponibilità acquisita<sup>27</sup>. Cambiando prospettiva, si può accertare che incidenza la fiscalità può avere sull'impianto organizzativo delle imprese, sia nell'ottica degli investimenti transfrontalieri, sia nell'adozione di piani strategici orientati al rispetto di valori condivisi.

Quest'ultimo profilo è di particolare interesse e si correla strettamente al tema della responsabilità sociale di impresa, intesa come “l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”<sup>28</sup>. Un approccio di questo tipo è determinante per la competitività sul mercato globale e può portare benefici anche in termini di gestione del rischio, riduzione dei costi, accesso al capitale, relazione con i clienti, amministrazione delle risorse umane e capacità di innovazione<sup>29</sup>.

Nel richiedere un impegno con gli attori interni ed esterni, la *corporate social responsibility* (a seguire anche “*csr*”) consente alle aziende di fare studi e previsioni più accurati e valorizzare le aspettative della società, tenendo conto delle condizioni operative in rapida trasformazione.

L'implementazione di politiche ispirate alla responsabilità sociale di impresa potrebbe essere proficua per lo sviluppo di nuovi mercati e la creazione di nuove opportunità di crescita; al tempo stesso, benefici possono aversi anche nella dimensione gestionale interna, attraverso il consolidamento del rapporto fiduciario con i lavoratori<sup>30</sup>, i cittadini e i consumatori, ossia con la società nel suo complesso<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Il tema, che è di assoluto rilievo ed è tornato di estrema attualità soprattutto con la grave situazione pandemica, non sarà oggetto di approfondimento in questa sede, poiché coinvolge un profilo (correlato, ma) differente da quello delle scelte di pianificazione aziendale. Non verrà, dunque, analizzata la funzione pubblicistica della tassazione, quale strumento di giustizia redistributiva necessario a travalicare, in nome dell'interesse pubblico, le opportunità del mercato e a correggerne le distonie e le imperfezioni a favore delle libertà individuali (cfr., sul tema, T. Nagel, L. Murphy, *The myth of ownership, Taxes and Justice*, Oxford, 2002, ripresi in Italia da L. Pennacchi, *Tasse, Governo e demagogia*, in *l'Unità*, 9 luglio 2002, 40 ss.; A.K. Sen, *Etica ed economia*, trad. it., Roma-Bari, 1988).

<sup>28</sup> Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese, Bruxelles, 25 ottobre 2011 COM (2011) 681 definitivo.

<sup>29</sup> Relazione sulla concorrenzialità europea per il 2008 (COM (2008)774) e relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2008) 2853.

<sup>30</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 25 ottobre 2011 COM (2011) 681 definitivo, secondo cui “il rispetto della legislazione applicabile e dei contratti collettivi tra le parti sociali rappresenta un presupposto necessario per far fronte a tale responsabilità”.

<sup>31</sup> Nella Comunicazione della Commissione Europea, cit., si precisa che “contribuire ad alleviare le conseguenze sociali dell'attuale crisi economica, compresa la perdita di posti di lavoro, fa parte della responsabilità sociale delle imprese. La RSI offre un insieme di valori

La centralità della comunità si evince dalla nuova definizione di responsabilità sociale di impresa proposta dalla Commissione Europea quale “responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”. In particolare, si chiarisce che le imprese “devono avere in atto un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori, con l’obiettivo di:

- fare tutto il possibile per creare un valore condiviso tra i loro proprietari/azionisti e gli altri soggetti interessati e la società in generale;
- identificare, prevenire e mitigare i loro possibili effetti avversi”<sup>32</sup>.

L’adozione di tali strategie da parte delle imprese può essere agevolmente verificata dai consumatori e dalle altre parti interessate, grazie alla facilità nel reperire informazioni e alla loro rapida circolazione attraverso diverse forme di *media*. Questo accesso alle informazioni condivise funge da incentivo per le multinazionali a preoccuparsi maggiormente di come appaiono pubblicamente e ad impegnarsi per soddisfare le aspettative del pubblico, utilizzando la loro crescente quantità di potere per essere più responsabili<sup>33</sup>.

Rispetto a questa mutata visione delle imprese, va valutato l’impatto delle scelte fiscali; in particolare, si tratta di capire come potrebbe declinarsi il concetto di *corporate social responsibility* nel diritto tributario.

Il rapporto tra fiscalità e responsabilità sociale di impresa dovrebbe tendere verso l’equità<sup>34</sup>; tuttavia, sebbene le strategie di pianificazione fiscale possono incidere sul carico impositivo, anche in misura notevole, bisogna evidenziare che talvolta questo abbattimento viene realizzato attraverso schemi societari apparentemente leciti, ma distortivi rispetto al fine. Sicché, anche in materia tributaria, è forse opportuno far leva sull’aspetto reputazionale, più che su quello strettamente economico.

---

su cui costruire una società più coesa e su cui basare la transizione verso un sistema economico sostenibile”.

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione Europea, Bruxelles, 25 ottobre 2011 COM (2011) 681.

<sup>33</sup> Uno sguardo storico alla responsabilità sociale di impresa rivela che le attività aziendali un tempo considerate socialmente responsabili – come garantire condizioni di lavoro umane, fornire alloggi dignitosi o assistenza sanitaria e donare in beneficenza – oggi sono considerati *standard* aziendali imprescindibili, da garantire necessariamente. Non assurgono più, dunque, a strumenti “virtuosi” di valorizzazione delle scelte strategiche delle imprese, ma a condizioni base di tutela dei consociati.

<sup>34</sup> L’esigenza, sempre più pressante, di introdurre un sistema fiscale improntato all’equità è stata recentemente ribadita dalla Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2021 (cfr. Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo Enrico Flaccadoro, Roma – 24 giugno 2022, 19 ss.).

Responsabilità sociale di impresa e buona *governance* fiscale<sup>35</sup> dovrebbero andare di pari passo perché, in un mondo guidato sempre di più dai *media*, la pubblicità negativa può avere sulla società un impatto diretto anche in termini finanziari.

Ne discende che l'adozione di una nuova agenda dovrebbe essere incentrata sulla minimizzazione del rischio e sul contributo fiscale, che quanto più è percepito in modo significativo dai consumatori, tanto più potrebbe consentire all'azienda di incrementare i propri risultati finanziari, soprattutto laddove gli *standard* di trasparenza siano elevati<sup>36</sup>. Quel che rileva non è il mero *quantum* di importo in concreto versato, bensì la qualità delle pratiche di pianificazione fiscale complessivamente considerate<sup>37</sup>.

Seguendo questa prospettiva, è evidente che il dovere tributario non rileva più solo come obbligo giuridico, ma viene elevato a obbligo etico, a strumento attraverso il quale una società mette a disposizione della comunità risorse economiche<sup>38</sup> e ad elemento chiave nella pianificazione internazionale, sia delle imprese che degli Stati. L'accordo da questi siglato, contenuto nelle Convenzioni contro la doppia imposizione, oltre a perseguire obiettivi di maggior equità<sup>39</sup>, può inserirsi nel solco della responsabilità sociale di impresa. Invero, la certezza fiscale che i Trattati possono

<sup>35</sup> Già nel 2011 la Commissione Europea (COM (2011) 681) individuava – e si impegnava a promuovere – i tre principi della buona *governance* fiscale: la trasparenza, lo scambio di informazioni e una concorrenza fiscale leale. Si tratta, per vero, di elementi chiave dell'indagine in materia tributaria che sempre più sono al centro di studi dottrinali e degli interventi giurisprudenziali, anche della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

<sup>36</sup> Nell'attuale contesto le società possono rendersi conto del fatto che la loro immagine negativa potrebbe essere riguadagnata considerando la responsabilità sociale di impresa nei loro sforzi di pianificazione fiscale e impegnandosi per adottare nuovi *standard* e per fornire informazioni circa le loro scelte e il modo in cui le realizzano.

<sup>37</sup> *ActionAid* ha pubblicato un articolo intitolato “*Tax Responsibility: The Business Case for Making Tax a Corporate Responsibility Issue*”, in cui si affermava che un'efficace risposta di *corporate responsibility* alla pianificazione fiscale deve basarsi su tre intuizioni: (1) il rispetto della lettera della legge non è più sufficiente a proteggere le imprese dai rischi associati alla pianificazione fiscale; (2) la mancanza di trasparenza sulla pianificazione fiscale comporta un aumento del rischio; (3) sono le strutture e le pratiche di pianificazione fiscale che sono al centro della responsabilità fiscale, piuttosto che l'importo dell'imposta pagata, che è un risultato di queste pratiche.

<sup>38</sup> Di particolare interesse è il contributo di R.S. Avi-Yonah, *Corporate Taxation and Corporate Social Responsibility*, in *New York University Journal of Law and Business*, 2014, vol. 11, n. 1, 1-29, secondo cui “*If corporations are not permitted to engage in CSR, then all social responsibility functions devolve onto the state. Both taxing and spending become (...) purely governmental functions. But if corporate managers are required to minimize tax payments as much as possible, that could mean that the state is left without adequate resources to fulfill its governmental function. Thus, the aggregate view of the corporation, taken to its logical extreme, is self-defeating, because it could mean that neither corporations nor the government can fulfill their responsibilities to society. That is not an acceptable outcome*”.

<sup>39</sup> Cfr. R. Rohatgi, *Basic International Taxation*, London, 2002, 3.

offrire è idonea a promuovere investimenti nel capitale umano e nel lavoro, nonché nei valori etici improntati alla responsabilità nei confronti della collettività.

In questa prospettiva, le società devono operare entro i limiti posti da norme giuridiche, ma sono anche indotte all'osservanza di obblighi morali, il cui rispetto, pur non imposto da specifiche disposizioni legislative, è da queste indirettamente incentivato.

L'intreccio tra regole fiscali e principi tributari si è fatto sempre più intenso e dovrebbe essere governato dalla prevalenza dei secondi sulle prime, nel senso che nei casi in cui il corretto impiego delle regole comporterebbe una tassazione non congrua, i principi dovrebbero correggerne l'utilizzo, consentendo alle strutture societarie di attuare un programma di responsabilità legale conforme alla moralità interna del diritto tributario<sup>40</sup>.

V'è però il dubbio che, calando quanto detto nelle situazioni concrete, si riscontri l'adozione di misure improntate alla responsabilità sociale di impresa solo nei contesti in cui ci si rappresenta una più elevata produttività o un ritorno economico superiore al carico fiscale<sup>41</sup>, tale da indurre le imprese ad un (legittimo) calcolo di mera convenienza<sup>42</sup>.

Taluni studiosi hanno sostenuto che il dovere contributivo rientri pienamente nelle politiche orientate all'attuazione della *corporate social responsibility*; in base a tale approccio, si ritiene che le società dovrebbero astenersi dal compiere transazioni commerciali unicamente volte alla riduzione del carico fiscale e l'unica soluzione per concretizzare la *csr* sia cambiare l'atteggiamento dei dirigenti aziendali<sup>43</sup>.

Un diverso orientamento ritiene che l'appartenenza del dovere fiscale

---

<sup>40</sup> Secondo G. Cotroneo, *Etica ed economia. Tre conversazioni*, Messina, 2006, 29, l'economia moderna è nata "nel contesto delle indagini sui principi morali, collocandosi così entro i confini della ricerca filosofica; e dai risultati che in questa vengono conseguiti si traggono conseguenze relative alle leggi e regole dell'economia". Attualizzando la ricostruzione proposta dall'Autore, si potrebbe cogliere il *fil rouge* che lega morale, economia e diritto: il tributo è una prestazione imposta dal legislatore (al ricorrere di determinati presupposti espressivi di capacità contributiva) per regolare i fenomeni economici, la cui trasformazione risente anche dei principi culturali e morali che mutano nel contesto di riferimento.

<sup>41</sup> Cfr. K.J. Arrow, *Social Responsibility and Economic Efficiency*, in *Public Policy*, 1973, 21, 303-07; F.A. Hayek, *The Corporation in a Democratic Society: In Whose Interest Ought It and Will It Be Run?*, in *Management in the corporation*, 1985, 99 (Melvin Anshen & George L. Bach ed. 1960).

<sup>42</sup> Sul tema è interessante il pensiero di M. Friedman, *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, in *N.Y. TIMES MAG.*, Sept. 13, 1970, 122-26, secondo cui "The imposition of taxes and the expenditure of tax proceeds are governmental functions ... The whole justification for permitting the corporate executive to be selected by the stockholders is that the executive is an agent serving the interests of his principal. This justification disappears when the corporate executive imposes taxes and spends the proceeds for 'social' purposes".

<sup>43</sup> Cfr. Avi-Yonah, S. Reuven, *Corporate Taxation and Corporate Social Responsibility*, in *New York University Journal of law and business*, 2014, vol. 11, n. 1, 1-29.

all’agenda della responsabilità sociale di impresa sia piuttosto ambigua<sup>44</sup>; ammette, tuttavia, che sulla base delle aspettative degli *stakeholder*, dell’opinione pubblica, del monitoraggio dei *media* e delle azioni dei legislatori, la *csr* possa includere le tasse indipendentemente da ciò che le aziende stesse pensano al riguardo.

Il dibattito verte, dunque, sull’individuazione degli scopi delle strutture societarie. La teoria degli azionisti pone l’accento sulla massimizzazione dei profitti e sul necessario abbattimento del carico fiscale; di talché, il ricorso a filiali ubicate in giurisdizioni fiscali favorevoli non è, a priori, da considerarsi contrario al dovere tributario che le imprese devono assolvere. Ciò è ancor più valido allorché non si violino norme di legge. Ad una soluzione differente si giunge considerando la funzione fiscale nel suo complesso e, dunque, non limitandosi alla prospettiva degli investitori, ma assumendo le vesti dei dipendenti, dei consumatori, finanche dei governi e delle amministrazioni fiscali.

In conclusione, può cogliersi il rapporto tra fisco e mercato partendo dalla considerazione di autorevole dottrina<sup>45</sup> secondo cui i regimi fiscali orientati alla crescita distorcono il meno possibile i segnali del mercato ed evitano di scoraggiare l’offerta di imprenditorialità, investimenti e competenze. Le politiche fiscali, dunque, devono tutelare la concorrenza – e, di riflesso, i consumatori<sup>46</sup> – e garantire che siano le imprese più efficienti, che producono i beni e i servizi richiesti dal mercato, a prosperare e, allo stesso tempo, sostenere la redistribuzione delle risorse nelle imprese. Ciò si traduce anche nell’esigenza di individuare misure chiare ed efficaci volte a scoraggiare l’evasione, così assicurando che le imprese che evadono non traggano ingiusti vantaggi. I governi devono esprimere giudizi sui compromessi tra efficienza ed equità; valori entrambi molto importanti per la competitività. Questo approccio è idoneo a rafforzare la coesione

---

<sup>44</sup> R. Knuutinen, *Corporate Social Responsibility, Taxation and Aggressive Tax Planning*, in *Nordic Tax Journal*, 2014, 1, 71.

<sup>45</sup> M. Lang, J. Owens, *The role of tax treaties in facilitating development and protecting the tax base*, cit., 15.

<sup>46</sup> Cfr. A. Zito, *Attività amministrativa e rilevanza dell’interesse del consumatore nella disciplina antitrust*, Torino, 1998, secondo il quale il consumatore riceve dalla tutela della concorrenza effetti benefici sia sul piano della qualità dell’offerta dei beni sia sul piano del prezzo. Sul tema è sufficiente rinviare alle teorizzazioni sulla perdita di benessere del consumatore in favore dell’imprenditore che si verifica in una situazione di monopolio (cfr., tra gli altri, E. Mansfield, *Microeconomia*, Bologna, 1988, 243-318; G. Alpa, *Disciplina della concorrenza e del mercato e tutela dei consumatori*, in *Economia e diritto del terziario*, 1994, 310 ss.). V., inoltre, G. Marongiu, *Interesse pubblico e attività economica*, in *Iustitia*, 1992, n. 3, ora in *La democrazia come problema*, vol. I, tomo 2, 2, Bologna, 1994, 445, secondo cui la ragione dell’intervento di norme pubblicistiche a tutela della concorrenza “altro non è che l’effetto dell’apertura dell’idea di mercato (...) verso quei soggetti consumatori, risparmiatori, intermediari, investitori destinati a subire in qualche modo gli effetti negativi di una concorrenza distorta o eventualmente dell’esercizio di un potere monopolistico o quasi monopolistico”.

sociale che, se associata a opinioni ampiamente condivise secondo cui il regime fiscale è equo, può migliorare il funzionamento delle istituzioni e dei mercati dei beni e del lavoro<sup>47</sup>. Le riforme fiscali che promuovono la partecipazione al mercato del lavoro, infatti, potrebbero aumentare l'offerta di lavoro e promuovere l'inclusività, un altro fattore che spinge a concentrarsi sulla produttività/competitività.

Il punto cruciale è capire se sia sufficiente far leva sulla responsabilità delle imprese<sup>48</sup>, anche incentivandole con misure fiscali appropriate, o se sia invece necessaria l'introduzione di un obbligo giuridico in tal senso<sup>49</sup>, sempre che ciò sia ammissibile e non determini alcun *vulnus* alla fondamentale libertà di iniziativa economica.

Un comportamento fiscale responsabile, del resto, è la cartina di tornasole delle rivendicazioni aziendali in materia di responsabilità sociale di impresa, una condizione limite e, al contempo, una nuova frontiera nella *corporate social responsibility*<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Si veda la Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali e che modifica la Direttiva 2011/16/UE (Bruxelles, 22 dicembre 2021 COM (2021) 565 *final*), laddove include tra gli obiettivi e i motivi della proposta il "fine di promuovere un sistema fiscale robusto, efficiente ed equo nell'Unione europea". La Comunicazione mira, inoltre, "a creare un contesto imprenditoriale equo e stabile, in grado di stimolare una crescita sostenibile e fonte di occupazione nell'Unione".

<sup>48</sup> Cfr., sul tema, il contributo di I. Hasan, P. Karavitis, P. Kazakis, W.S. Leung, *Corporate social responsibility and profit shifting*, in *MPRA Paper No. 91580*, pubblicato il 21 gennaio 2019, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91580>.

<sup>49</sup> Sembra venire in rilievo il rapporto tra morale, diritto ed economia delineato da Cotroneo. L'A., dopo aver riconosciuto che la morale e il diritto rientrano entrambi tra i fattori che regolano la vita sociale, ne traccia il confine evidenziando che nei rapporti umani la moralità ha un ruolo "qualitativamente" superiore a quello del diritto positivo, pur se spesso l'esperienza sembra indicare il contrario; è la morale che regola le relazioni umane nella normalità e quotidianità del loro svolgersi, mentre il diritto prescrive comportamenti in modo astratto e generalizzante. Nonostante ciò, l'A. dà atto che la morale presenta però altri e complessi aspetti, poiché, non essendo innata, bensì un prodotto culturale, muta col mutare dell'immagine che ogni cultura e ogni epoca si fanno della natura umana. Per questa ragione anch'essa ha una storia che si interseca talora con quella dell'economia, la quale, pur avendo un orizzonte più ristretto della morale, si costituisce come disciplina scientifica in stretta dipendenza dalla diversa visione della natura umana nelle varie fasi della storia (G. Cotroneo, *Etica ed economia. Tre conversazioni*, Messina, 2006, 14 ss.). Cfr. sul tema: A.K. Sen, *Etica ed economia*, Bari, 1988; I. Berlin, L. Gallino, G. La Malfa, C.M. Martini, C. Romiti, S. Veca, *Etica ed economia*, Torino, 1990; F. Gallo, *Le ragioni del fisco: etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, 2007; S. Maffettone, S. Veca, *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, Roma-Bari, 2001, con particolare riferimento ai capitoli 4.3 – *La giustizia tra morale e diritto*, 4.4 – *Il miraggio della giustizia sociale* e 4.5 – *Giustizia ed equità*. Interessante, inoltre, S. Taragna Novo, *Economia ed etica nell'Economico di Senofonte*, Torino, 1968.

<sup>50</sup> Sul tema si vedano, tra gli altri, G.R. Dowling, *The curious case of corporate tax avoidance: Is it socially irresponsible?*, in *Journal of Business Ethics*, 2014, 124, 173-184; R. Jenkins, P. Newell, *CSR, tax and development*, in *Third World Quarterly*, 2013, 33 (3), 378-396; P. Sikka, *Smoke and mirrors: Corporate social responsibility and tax avoidance*. *Accounting Forum*, 2010, 34 (3), 153-168.

### 3. *La polifunzionalità del tributo e l'erosione (economica) dei confini nazionali: valore aggiunto e problemi di doppia imposizione*

Per disegnare una nuova tipologia di impresa e di attività economica è necessaria una maggiore consapevolezza dell'imprenditore che attua un programma strategico e organizzativo in grado di contemperare fattori eterogenei.

L'intervento dello Stato, che, a sua volta, dovrebbe agire nella stessa direttrice, deve, tuttavia, considerare la complessità del sistema di tassazione, che si articola su più piani<sup>51</sup>.

Si rende, così, indispensabile l'individuazione di strumenti giuridici attraverso i quali porre in relazione i diversi regimi impositivi, considerando una pluralità di opzioni tra loro non necessariamente incompatibili. È possibile, in particolare, favorire una maggior armonizzazione delle legislazioni tributarie in ambito sovranazionale e valorizzare specifiche qualifiche cui subordinare l'applicazione di meccanismi fiscali orientati alla corretta allocazione e ripartizione dei carichi (in tal senso opera, per esempio, la nozione di *beneficial owner*).

Un ruolo fondamentale hanno i legislatori dei singoli Stati, che sono chiamati a predisporre procedure di verifica e controllo idonee a contrastare fenomeni di evasione o elusione<sup>52</sup> e volte ad assicurare che le somme incamerate siano effettivamente corrispondenti alla capacità contributiva delle società e agli affari da queste conclusi<sup>53</sup>. Vi è, però, la consapevolezza

<sup>51</sup> Cfr. R. Rohatgi, *Basic International Taxation*, 2002, London, secondo cui “*the fairness and efficiency of global tax systems depend not on the tax laws of any country, but on the cumulative effects of the tax laws of all countries. Each country exercises its own taxing rules on transactions connected with its jurisdiction. As there is little tax harmonisation, the domestic tax systems often conflict on cross-border transactions and lead to excessive taxation (or not taxation). The lack of a common view on tax neutrality also creates economic distortions and international tax competition. International taxation attempts to resolve these conflicts. It is based on the principles of enforceability and reciprocity*”.

<sup>52</sup> La dottrina ha chiarito che per quanto non sia una violazione aperta di una norma di legge, l'elusione fiscale ne frustra l'applicazione, determinando il vantaggio non come la conseguenza di scelte economiche di risparmio d'imposta, ma come lo sfruttamento delle lacune normative, ovvero, nell'ambito internazionale, di disparità tra i singoli sistemi tributari. I sistemi tributari delimitano l'ambito dell'elusione fiscale secondo modalità diverse in base alla propria normativa di fonte interna, tenendo conto delle varie forme in cui questo fenomeno può presentarsi. Pertanto, l'elusione fiscale, anche quando internazionale, rimane comunque un fenomeno definito e regolato principalmente in base al diritto nazionale (cfr. P. Pistone, *Beneficiario effettivo e clausole generali antielusione*, in *Dir. prat. trib.*, 2020, 4, 1552 ss.).

<sup>53</sup> Cfr. O. Bühler, *Prinzipien des Internationalen Steuerrechts IstR*, Amsterdam, 1964; M. Chrétien, *A la recherche du droit international fiscal commun*, Parigi, 1955; G. Croxato, *La imposizione delle imprese con attività internazionale*, Padova, 1965; E. Isay, *Internationales Finanzrecht*, Stuttgart, 1934; G. Melis, R. Tiscini, *La tassazione del reddito di impresa: problemi attuali e prospettive di riforma in una prospettiva comparatistica*, in G. Melis, L. Salvini (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, 2014, Padova, 695-717. Si segnalano, inoltre, per una nuova lettura nell'ottica del rispetto dei diritti, i

za che l'obiettivo può essere efficacemente perseguito attraverso una pianificazione fiscale condivisa tra ordinamenti differenti che mira sia ad incentivare investimenti transfrontalieri<sup>54</sup> sulla base di regole certe e chiare di tassazione, sia ad evitare fenomeni di non imposizione o di doppia imposizione<sup>55</sup>. Al riguardo è importante richiamare l'art. 293 del Trattato che ha istituito la Comunità europea (versione consolidata *Maastricht*) in base al quale "Gli Stati membri avvieranno fra loro, per quanto occorra, negoziati intesi a garantire, a favore dei loro cittadini (...) l'eliminazione della doppia imposizione fiscale all'interno della Comunità"<sup>56</sup>.

Questa disposizione non impegna direttamente gli organi comunitari<sup>57</sup>,

---

contributi di: G. Bizzioli, *Il principio della capacità contributiva nella dimensione internazionale*, in G. Melis, L. Salvini (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Padova, 2014, 243-267; G. Kofler, M. Poiarés Maduro, P. Pistone (eds.), *Human rights and taxation in Europe and the World*, Amsterdam, 2011.

<sup>54</sup> Si veda M. Lang, J. Owens, *The role of tax treaties in facilitating development and protecting the tax base*, cit., 3: "The international competition to attract FDI also requires a tax regime that creates a climate in which investment and innovation are encouraged. For an MNE, a competitive tax regime is one where the tax rate is no less favorable than the rate facing domestic companies in the host country and the subsidiaries of MNEs from other countries. The effective tax rate depends on a range of factors including the statutory corporate tax rate, the tax base (including depreciation of assets for tax purposes), the rules for double tax relief and the opportunities for aggressive tax planning".

<sup>55</sup> Sul concetto di doppia imposizione interna si rinvia, tra gli altri, a P. Adonnino, *Doppia imposizione B) Diritto Tributario*, in *Enc. giur.*, XIII, Milano, 1964, 1016 ss.; G. Ardizzone, *Doppia imposizione – interna*, in *Dig. comm.*, Torino, V, 1990, 176 ss.; S. Burelli, *Doppia imposizione interna e internazionale [dir. trib.]*, voce in *Treccani.it*, 2015; M.C. Fregni, *Appunti in tema di doppia imposizione interna*, in *Riv. dir. fin.*, 1993, II, 20; M. Interdonato, *Art. 67 d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600*, in *Commentario breve alle Leggi Tributarie*, tomo II, Padova, 2011, 330; G. Porcaro, *Il divieto di doppia imposizione nel diritto interno*, Padova, 2001, 2 ss.; D. Stevanato, *Divieto di doppia imposizione e capacità contributiva*, in L. Perrone, C. Berliri (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 69 ss. In merito al concetto di doppia imposizione internazionale, cfr.: S. Dorigo, *Doppia imposizione internazionale e diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2013, I, 23 ss.; A. Fantozzi, K. Vogel, *Doppia imposizione internazionale*, in *Dig. comm.*, V, 1990, Torino, 181; P. Tarigo, *Gli elementi costitutivi della doppia imposizione internazionale quale fattispecie dei trattati*, in *Rass. trib.*, 2009, 670; M. Vitale, *Doppia imposizione A) Diritto Internazionale*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 1007.

<sup>56</sup> V. Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata *Maastricht*) – Parte sesta: Disposizioni generali e finali – Art. 293 – Art. 220 – Trattato CE (versione consolidata *Maastricht*) – Art. 220 – Trattato CEE.

<sup>57</sup> Questa impostazione sembrerebbe avvalorare la tesi per cui la politica fiscale comunitaria è nata nel Trattato di Roma come politica negativa (G. Magliano, *L'armonizzazione fiscale comunitaria dopo il Mercato Unico: problemi e prospettive*, in *Affari sociali internazionali*, 1993, n. 2, 46), funzionalmente preordinata a prevenire misure che potessero ostacolare le quattro libertà fondamentali di circolazione all'interno della Comunità (cfr. Rapporto Cee sulle prospettive di convergenza dei sistemi fiscali, Bollettino Ce, 1980, 1). Secondo P. Valente, F. Roccatagliata, G. Rolle (*Concorrenza fiscale internazionale. Scenari sulla fiscalità comunitaria e riflessi sulle imprese*, Milano, 2002, 3) è l'aspetto macroeconomico che prevale nella visione fiscale del Trattato CE, vietando gli atteggiamenti nazionali suscettibili di turbare l'allocazione dei fattori tra Stati membri o di discriminare i beni e servizi prodotti in altri Stati membri.

i quali hanno preferito ricorrere al processo di armonizzazione piuttosto che al metodo convenzionale per risolvere i conflitti positivi tra i diversi ordinamenti tributari degli Stati membri, attribuendo a questi il potere di concludere apposite Convenzioni bilaterali<sup>58</sup>. In sostanza, l'Unione Europea ha fissato il principio (divieto di doppia imposizione) lasciando liberi gli Stati membri di raggiungere l'obiettivo prefissato attraverso l'emana-zione della normativa interna<sup>59</sup> e, laddove occorra, mediante accordi bilaterali o altre forme di negoziato.

La presenza dell'art. 293 nel Trattato, secondo una prima tesi, anziché rivestire un ruolo positivo per la fiscalità, avrebbe piuttosto frenato l'utilizzo dell'art. 94 del Trattato CE (ex art. 100) ai fini dell'armonizzazione in materia di fiscalità diretta<sup>60</sup>, a mente del quale “Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. L'Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative”. Un'interpretazione piuttosto restrittiva basata sul dato letterale della disposizione poteva far intendere come non strettamente necessaria l'eliminazione della doppia imposizione<sup>61</sup>.

Il quadro normativo di riferimento è mutato (v. art. 114 e ss. del T.F.U.E.), tuttavia, le Convenzioni concluse dagli Stati per far fronte al fenomeno della doppia imposizione<sup>62</sup> hanno assunto un'importanza strategica tanto per le amministrazioni fiscali<sup>63</sup> coinvolte, quanto per le imprese che operano nel mercato globale.

---

<sup>58</sup> V. Uckmar, G. Corasaniti, P. De Capitani Di Vimercate, *Diritto tributario internazionale. Manuale*, Padova, 2009, 3.

<sup>59</sup> Le distorsioni derivanti dalla coesistenza di regimi fiscali differenti negli Stati membri non sembrerebbero integrare, di per sé solo, una violazione dei principi comunitari.

<sup>60</sup> P. Valente, F. Roccatagliata, G. Rolle, *Concorrenza fiscale internazionale. Scenari sulla fiscalità comunitaria e riflessi sulle imprese*, Milano, 2002, 7.

<sup>61</sup> Cfr. M. Burgio, *L'Union européenne et la fiscalité directe des entreprises*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1995, 2, 20.

<sup>62</sup> Si veda C. Garbarino, *Convenzioni per evitare le doppie imposizioni*, in *Digesto, Aggiornamento IV*, Torino, 2008; V. Uckmar, *Trattati internazionali in materia tributaria*, in *Trattato di diritto tributario*, A. Amatucci (diretto da), Padova, 1994, II, 2, 721.

<sup>63</sup> Cfr. P. Adonnino, *La pianificazione fiscale internazionale*, in *Corso di diritto tributario internazionale*, cit., 57, secondo cui le Amministrazioni finanziarie hanno interesse ad intervenire affinché sia tutelata l'integrità degli ordinamenti e siano, al tempo stesso, rispettati alcuni principi fondamentali dell'imposizione sulle attività transnazionali, quali quelli della non discriminazione, della neutralità, della necessità di evitare doppie imposizioni, rendendoli compatibili anche con speciali previsioni normative tendenti ad incentivare investimenti stranieri. Trattasi di principi, secondo l'A., “che rilevano ai fini del corretto rapporto tra Stati, ai fini di equilibri sviluppi delle economie ed ai fini del mantenimento dell'ordine internazionale”.