



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA**

Corso Di Laurea Magistrale In Giurisprudenza

Tesi di Laurea in Diritto Finanziario

Le dinamiche finanziarie e fiscali nell'area transfrontaliera monegasca: Tra la
preminenza francese, le pressioni internazionali e l'Italia.

Relatore:

Chiarissimo Prof. Alberto Marcheselli

Candidato:

Paolo Briozzo

Anno Accademico 2025/2026

*A mia nonna, che in cuor suo lo sapeva,
A mia mamma, che ci ha sempre creduto,
A mio papà, che a suo modo ci sperava,
A Vale, che avrebbe tanto voluto viverla da vicino.*

Sommario

Nota Introduttiva.....	6
Cap. I – Le origini del Principato di Monaco.....	9
1. I primi passi per l'affermazione di una comunità	9
2. Il sostentamento economico della comunità.....	12
2.1. La direttrice espansionistica.	13
2.2. l'esercizio del diritto di passaggio marittimo.	13
2.3. La rendita feudale.	14
3. La Rivoluzione francese e la restituzione del Principato.....	15
Cap I Le conseguenze della preponderanza francese nelle relazioni con Monaco	18
1. Identità di uno stato di ridotte dimensioni.	18
2. Le differenti dinamiche relazionali: Focus sul comparto economico-finanziario monegasco.	24
3. La convenzione fiscale del 1963	25
3.1. Il contesto storico-giuridico.....	25
3.2. L'ambito di applicazione del Titolo I: La disciplina dell'ISB	28
3.2.1 la natura e struttura della norma impositiva.	28
3.2.2. Le disposizioni interpretative dello Scambio di Lettere del 1963: i criteri di imputazione del fatturato estero	29
3.2.3. La commissione mista e il tasso d'imposizione: Un allineamento fiscale.....	30
3.3. L'ambito di applicazione del Titolo II: La disciplina dell'imposizione sulle persone fisiche	31
3.3.1 La natura della norma: L'autolimitazione della potestà impositiva	32
3.3.2. Le differenze sostanziali fra il Titolo I e il Titolo II: I soggetti attivi.....	33
3.3.3. Il primo requisito normativo: La cittadinanza francese e la questione della doppia cittadinanza .	34
3.3.4. Il secondo requisito: Il trasferimento o la mancata anzianità di residenza e l'esperienza giurisprudenziale francese.	36
3.4. L'ambito di applicazione del Titolo IV: I rapporti doganali fra Francia, Monaco e le conseguenze sul piano impositivo	38
3.4.1. Le accise	40
3.4.2. Le « Taxes sur le chiffre d'affaires » e la Taxe sur la valeur ajoutée.....	41
3.4.3. La disciplina della TVA e le sue evoluzioni.....	42
3.4.3.1. La natura e la struttura dell'imposta.	42
3.4.3.2. Le problematiche inerenti alla riscossione dell'imposta: Il Compte de partage	43
3.4.3.3. Evoluzioni delle formule di ripartizione delle somme riscosse	45
3.4.4. Le conseguenze inattese di un rapporto asimmetrico: Gli effetti dell'odierna formula di ripartizione.....	48
4. Un ulteriore indice relazionale con rilevanza finanziaria: il Budget National	52
4.1. La natura del Budget National e il contesto in cui si afferma.....	52
4.2. la doppia anima del Ministre d'État	53
4.3. La Loi du Budget National come "Power of the Purse"	55

Cap III Le pressioni internazionali	57
1. La riconfigurazione degli equilibri globali	57
2. Le nuove pressioni internazionali: Un fenomeno globalizzato	60
3. Monaco sul panorama internazionale.	61
3.1. Un'esclusiva nello scambio informativo con l'estero.	62
4. Il contesto OCSE in cui si teorizzano gli stati "resistenti" alla forza fiscale globalizzatrice	64
4.1 L'identikit delle "nicchie fiscali": paradisi fiscali e regimi preferenziali dannosi	65
4.2. La lotta alla concorrenza fiscale dannosa e la cooperazione allargata.	66
4.3 Gli strumenti di contrasto	68
4.3.1 L'Articolo 26 del Modello OCSE: dal paradigma del 1963 alla trasparenza globale	68
4.3.2 Gli strumenti multilaterali di contrasto alla concorrenza fiscale dannosa: dalle liste nere alla peer review	69
4.3.3 Il nuovo paradigma della trasparenza internazionale: dal superamento del segreto bancario alle nuove frontiere del digitale.....	71
4.4. Monaco e il percorso verso la conformità OCSE	72
4.4.1. Verso la fine di un'era	72
4.4.2. Monaco in un mercato sempre più digitalizzato: le nuove sfide delle cripto-attività	78
5. Il contrasto al riciclaggio di denaro come scenario ancora aperto: L'attrattività economica di Monaco sotto lo scrutinio degli organismi sovranazionali	79
5.1 Il contesto finanziario monegasco: tra attrattività economica, vulnerabilità del settore ludico e criticità di vigilanza	80
5.2 Il paradigma antiriciclaggio monegasco alla prova di MONEYVAL	83
5.2.1 Il quadro normativo antecedente al Mutual Evaluation Report (2009-2022)	83
5.2.2 Lo scrutinio di MONEYVAL e le criticità del sistema finanziario	83
5.2.3. La risposta del Principato: l'organica riforma legislativa quadripartita	86
5.2.4. Dalla gray list del GAFI agli sviluppi del 2026.....	88
5.3 L'AMSF: il nuovo perno istituzionale nella lotta al riciclaggio	89
5.3.1. L'effettività dell'apparato sanzionatorio: il caso UBS (Monaco) e la conformità "cosmetica"	89
5.3.2. L'elusione delle sanzioni finanziarie e i presidi di vigilanza attiva.	91
5.3.3. Un caso pratico: la strumentalizzazione del trust come strategia di aggiramento delle sanzioni finanziarie internazionali	92
5.4. Il delicato ruolo dell'unione europea nel contesto della lotta al riciclaggio di denaro	93
5.4.1. Il Savings Tax Agreement e lo strumento della ritenuta alla fonte	94
5.4.2. Intensificazioni nei rapporti Monaco-UE: Il ruolo di garante degli standard internazionali e il processo di associazione.	96
5.4.4. Un doppio standard? La rilettura giurisprudenziale degli obblighi AML nell'Unione e gli interrogativi con Monaco.....	101
5.4.4.1 l'evoluzione giurisprudenziale europea sulla proporzionalità della sanzione	101
5.4.4.2. La giurisprudenza monegasca sulla proporzionalità della sanzione: possibilità di comparazione?	103

Capitolo IV le relazioni fiscali fra l'Italia e il Principato di Monaco.....	106
1. Dinamiche economiche, fiscali e demografiche fra Italia e Principato di Monaco	106
2. Evoluzione della attività pattizia, in materia fiscale, con l'italia	108
2.1 Finalità e natura del TIEA	111
2.2 Il TIEA fra Italia e Principato.....	111
3.2.1 Il piano cooperativo	112
3.2.2. La peculiarità dell'articolo 12.....	113
3.2.3 Il Protocollo aggiuntivo all'Accordo fiscale.....	114
3.2.4. I Limiti dell'accordo TIEA: Il rifiuto della richiesta, la riservatezza	115
3.2.5 Un approfondimento sull'utilizzabilità delle informazioni trasmesse nei processi penali e tributari.	117
4. La posizione del Principato di Monaco nell'ordinamento tributario italiano: il paradigma del regime preferenziale.	119
4.1 Il DM 4 maggio 1999, il collegamento con il TUIR e le conseguenze sul piano probatorio	120
4.1.1 La difficile prova della residenza non fittizia.	122
4.2 Tra cooperazione e diffidenza normativa: l'art. 12 del D.L. 78/2009 e le imposte patrimoniali IVIE- IVAFAE	124
4.2.1 L'articolo 12 del D.L. 78/2009.....	125
4.2.2 IVIE e IVAFAE.....	127
Conclusioni.....	129
Bibliografia.....	131
Sitografia	133
Ringraziamenti	142

*“The tax man's taken all my dough
And left me in my stately home
Lazin' on a sunny afternoon
And I can't sail my yacht
He's taken everything I got
All I've got's this sunny afternoon

Save me, save me, save me from this squeeze
I got a big fat mama tryna break me
And I love to live so pleasantly
Live this life of luxury
Lazin' on a sunny afternoon
In the summertime”*

(The Kinks, “Sunny Afternoon” - Face to Face, 1966)

Nota Introduttiva.

L'obiettivo della tesi è complesso e articolato. Il lavoro si concentra sullo studio, a un livello più approfondito e intenso, delle dinamiche relazionali che riguardano il Principato di Monaco. Il termine "approfondito" si riferisce alla natura stessa del Principato, quale realtà caratterizzata da una spiccata connotazione finanziaria.

Alla luce del contesto di globalizzazione in cui il mondo occidentale si è trovato immerso dalla fine della Seconda guerra mondiale a oggi, l'autore si pone il seguente interrogativo; se da un lato sono generalmente noti gli effetti di tale processo sulla gran parte degli Stati europei di grandi dimensioni, cosa può invece essere osservato riguardo agli Stati europei di dimensioni ridotte? In che modo questi ultimi si muovono all'interno di tale nuovo contesto?

La ricerca intende, in particolare, far emergere quegli elementi meno immediatamente noti delle strutture giuridiche dei microstati. A tal fine, si farà riferimento ai testi solenni, quale il testo costituzionale, che tuttavia sarà utilizzato non come oggetto esclusivo di analisi, bensì come punto

pivotale per individuare aspetti rilevanti dal punto di vista fiscale e finanziario, nonché le relative conseguenze sul piano istituzionale.

Poiché le premesse di analisi risultano piuttosto ampie, si procede a circoscrivere il campo di indagine al Principato di Monaco. Quest'ultimo si rivela un valido spunto per un'analisi in chiave evolutiva giuridico-finanziaria, in quanto esso stesso è fortemente orientato in senso finanziario.

La tesi si articola in quattro parti. La prima è dedicata alla ricostruzione storica della comunità monegasca in quanto tale, con l'obiettivo di individuare i caratteri fondamentali che ne hanno determinato l'affermazione e il sostentamento economico nel tempo. Da questo punto di partenza storico, la ricerca prosegue su 3 direttrici che corrispondono ai principali interlocutori del Principato in età contemporanea.

La prima scelta ricade sullo Stato francese, motivata dalla forte interconnessione storica e culturale che la Francia esercita sul Principato. Quest'ultimo viene spesso definito lo "storico alleato" di Monaco, oppure, con accento più provocatorio, "il protettore" o "l'egemone". La ricerca riprende queste definizioni provocatorie e ne fa uno dei propri obiettivi. Comprendere il grado di preminenza della Francia su Monaco e le conseguenze che tale rapporto determina sul piano fiscale e finanziario.

La seconda parte abbandona il profilo storico-relazionale per concentrarsi sugli effetti che il fenomeno della globalizzazione produce sul Principato di Monaco, in particolare in materia fiscale. Lo studio di tale fenomeno conduce a una riflessione sugli sforzi collettivi di contrasto verso quegli ordinamenti che presentano una condizione di "opacità" fiscale. Un'opacità che, sul piano della cooperazione internazionale, impedisce agli altri Stati di contrastare efficacemente i fenomeni finanziari illeciti, con la conseguenza di frenare il processo di globalizzazione stesso. Si analizzeranno dunque le ragioni per cui Monaco viene talvolta definito un ordinamento opaco, nonché gli sforzi regolatori e normativi intrapresi dal Principato per superare tale definizione.

Si affronterà in seguito un tema più attuale, dai risvolti prettamente finanziari, che rappresenta ancora oggi una "ferita aperta" per il Principato monegasco. Verranno esaminate le insufficienze in termini di monitoraggio finanziario segnalate da organismi quali il GAFI e Moneyval, nonché i conseguenti sforzi intrapresi da Monaco, con particolare attenzione a uno dei principali protagonisti di questo mutamento, l'AMSF (Autorité Monégasque de Sécurité Financière). Risultano inoltre centrali, in questo quadro, soggetti quali l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), quale attore promotore dell'implementazione degli standard internazionali, e l'Unione Europea, che si pone quale garante degli standard stessi. Si osserverà inoltre come, in questo ruolo di garanzia, l'Unione Europea trovi un parallelo nell'azione del GAFI. Un aspetto che offrirà lo spunto

per alcune considerazioni conclusive in tema di bilanciamento dei principi e di efficacia sanzionatoria, riportando così al centro dell'indagine la valutazione dell'efficacia sanzionatoria monegasca operata da Moneyval.

La terza e ultima parte è dedicata alla Italia, che si configura come l'attore "in ombra". Meno in risalto rispetto agli altri due, ma che continua a intessere profondi legami economici e culturali con il Principato. L'Italia si presenta infatti come un polo economico e demografico di riferimento per Monaco, da cui il Principato attinge un ampio bacino di forza lavoro e di soggetti residenti. L'autore ritiene necessario indagare ulteriormente questo rapporto, per portare alla luce alcuni elementi relazionali che si discostano dai consueti canali diplomatici, ma che offrono, in un ambito più tangibile come quello fiscale, un vero e proprio indice del legame tra i due Paesi.

In particolare, ci si soffermerà sull'individuazione di tali indici dal punto di vista italiano. Si può tuttavia sin d'ora anticipare un primo elemento che muove l'autore a questa tipologia d'indagine, ovvero il fatto che il Principato di Monaco si sia reso spesso protagonista indiretto di vicende giudiziarie e di cronaca relative a reati tributari, arrivando a occupare un posto di rilievo nelle cronache giornalistiche dei primi anni Dieci del Duemila.

Una premessa doverosa riguarda l'impostazione metodologica della ricerca. Trattandosi di una tesi in giurisprudenza, la tematica giuridica assumerà un ruolo preponderante e decisivo nell'economia complessiva del lavoro. Tuttavia, in un ambito di indagine così variegato quale quello dell'analisi delle relazioni fiscali e finanziarie nell'area transfrontaliera, un approccio limitato alla sola scienza giuridica risulterebbe eccessivamente asettico e, in ultima analisi, insufficiente a cogliere la reale complessità del fenomeno oggetto di studio. Saranno pertanto richiamati, laddove necessario, anche concetti propri della scienza storica, economica e sociologica, nella convinzione che solo un approccio interdisciplinare consenta di comprendere pienamente le dinamiche analizzate.

Cap. I – Le origini del Principato di Monaco

1. I primi passi per l'affermazione di una comunità

Per parlare seriamente e approfonditamente del Principato di Monaco, dei monegaschi e, di conseguenza, del loro modo di concepire il sistema fiscale, non si può prescindere dalla Leggenda di Santa Devota, la martire patrona della città, vissuta a cavallo fra il III secolo e l'inizio del IV dopo Cristo.

Devota è una giovane cristiana di Corsica, dedita al digiuno, all'astensione e alla preghiera. La sua vicenda si intreccia con la realtà politica del suo tempo quando l'imperatore Diocleziano promulga l'ultimo, crudele editto di persecuzione contro i cristiani: costretta ad abiurare la propria fede, Devota rifiuta e viene condotta a morte tra gravi sevizie. I cristiani superstiti, temendo per la propria incolumità, fuggono via mare dalla Corsica; durante la traversata, in un momento di tempesta, Devota appare in sogno a uno dei naviganti annunciando che il mare si sarebbe calmato e che lei stessa si sarebbe manifestata sotto forma di colomba, da seguire per giungere in salvo. I superstiti seguono il volatile fino alla valle dei Gaumates, dove seppelliscono la martire, dando così origine alla comunità di Monaco.

Il racconto presenta un carattere fortemente suggestivo ed è tradizionalmente annoverato tra le narrazioni fondative dell'identità monegasca. Gustave Saige, archivista del Principato sotto il regno di Alberto I, colloca questo testo in apertura della *Collection de documents antérieurs au XVe siècle*, una scelta significativa, se si considera che la versione a sua disposizione risaliva soltanto al 1602 e che, allo stato delle conoscenze dell'epoca, non risultava confermata l'esistenza di una redazione anteriore.

La centralità del culto di Devota emerge con chiarezza nell'opera *A Légenda de Santa Devota*¹ di Louis Notari, autore dell'inno monegasco e primo artista ad aver codificato per iscritto la lingua monegasca dopo una lunga tradizione di trasmissione orale. L'opera mette in scena il confronto fra due personaggi, Gaudente e Graziano: quest'ultimo, superstite della Corsica, persuade con il proprio discorso i monegaschi diffidenti riuniti dinanzi all'imbarcazione, mentre Gaudente, nativo della zona, ne esprime la benevolenza. Nonostante la diversità di credo fra nativi e naufraghi, questi ultimi vengono accolti presso la rocca e viene loro concessa la sepoltura della Santa: il martirio di Devota è così presentato come atto supremo di coerenza con i valori di indipendenza e autonomia che

¹ Y. GOURGAUD, *La Légende de Sainte Devote* (traduction du poème monégasque de 1927 de Louis Notari), Comité National des Traditions Monégasques, Monaco, 2020, disponibile su: <https://www.traditions-monaco.com/wp-content/uploads/2020/02/L%C3%89GENDE-DE-SAINTÉ-D%C3%89VOTE-traduction-dYves-Gourgaud.pdf>

innervano l'identità monegasca. Da questo passo emerge la celebre quartina sui colori delle vele bianche, parzialmente intrise del sangue di Devota, che cristallizza uno dei tratti identitari più caratteristici della cultura monegasca:

*“Cun ř’ardente cuřù d’u sanghe vivu,
U giancu d’u linçè dighe sçü a tera
E sçü l’aiga : « Veyu a paije ma nun schivu,
Candu řa fò, ni a lüta, nin a ghera. ”²*

In conclusione, la figura di Santa Devota non costituisce un semplice riferimento suggestivo, ma un motivo ricorrente che permea la letteratura e la ritualità monegasca, incarnando quello spirito di resilienza e ricerca di indipendenza che ha storicamente contraddistinto il percorso politico e identitario di Monaco.

Si tratta, tuttavia, di un mito che si discosta nettamente dalla realtà storica: far risalire la fondazione di Monaco a un periodo antecedente il 311 d.C. non trova infatti riscontro documentale. Nel corso dell'antichità, il territorio dell'odierno Principato conosce la presenza di diverse comunità che si succedono senza garantire la continuità di una realtà territoriale stabile. Il geografo greco Strabone riporta il nome di un insediamento detto *Monoikos*, derivante da un tempio dedicato al culto di Ercole, e riferisce come le popolazioni ivi residenti fossero esposte alla cultura ellenica; lo storico francese Salomon Reinach, sulla base degli scritti di Ecateo di Mileto, preferisce invece ricondurre l'etimologia del nome alla tribù dei liguri intemeli, i *Monoicos*, che abitavano la zona.

All'epoca del Principato di Ottaviano Augusto, l'area è interessata dalla costruzione della Via Julia Augusta, e il porto monegasco, detto porto d'Ercole, diviene un centro rilevante per il collegamento con l'insediamento della Turbia, tanto da vedere lo sbarco delle truppe di rinforzo di Vitellio nella lotta contro Vespasiano e il transito delle armate dell'imperatore Massimiano verso l'Italia.

Solo in epoca medievale l'area conosce una fase di profonda trasformazione: l'erezione di una fortificazione sulla rupe a ridosso del porto nel 1215 dà origine all'attuale centro storico e vi si insediano i genovesi. Le politiche di espansione, e in particolare le misure di esenzione fiscale riservate ai residenti, favoriscono una rapida crescita del nuovo insediamento. È significativo notare come il consolidamento di una comunità stabile, identificata nella popolazione ligure la cui lingua risulta tuttora in uso, si sviluppi parallelamente all'adozione di politiche di esenzione fiscale. Un

² “Con l’ardente colore del sangue vivo e il bianco del lenzuolo dico sulla terra come sul mare: <Voglio la pace ma non temo né la lotta né la guerra> ”

fenomeno analogo si riscontrerà nel 1869, quando l'abrogazione di ogni forma di imposizione diretta sulle persone fisiche contribuirà in modo decisivo all'evoluzione della città verso il suo assetto attuale.

La rapida crescita del castrum si inserisce in un contesto politico segnato da diffusa instabilità: l'Europa, e in particolare la penisola italiana, sono attraversate dai conflitti tra guelfi e ghibellini, che alimentano tensioni fra le diverse entità politiche (regni, marchesati, contee), coinvolgendo anche realtà di dimensioni ridotte come Monaco. In tale contesto i Grimaldi si insediano a Monaco nel 1297, ma la loro presenza è segnata da marcata discontinuità, alternando fasi di controllo della rocca a periodi di esilio: già nel 1301 la Repubblica di Genova ne ripristina il controllo, per poi subire una nuova perdita nel 1331. Da questa data si origina una fase di prolungata instabilità giurisdizionale fra le autorità genovesi e la casata Grimaldi, con Genova che mantiene il presidio della roccaforte fra il 1357 e il 1395 e, dopo una breve alternanza nel 1396, ancora fino al 1397; un'ultima transizione di potere nel 1402 segna l'inizio di un possesso stabile genovese, concluso solo nel 1419.

Il 1419 rappresenta un vero punto di svolta, che porta la rocca a un riconoscimento internazionale da parte delle potenze vicine. La prima conferma giunge al termine della rivolta che Genova pone in essere contro il Regno di Francia: per proteggersi dal tumulto politico genovese del periodo 1409-1419, Monaco richiede l'ausilio di Luigi II d'Angiò, conte di Provenza, il quale interviene fornendo contingenti a difesa della rocca. L'intervento del conte, tuttavia, non si configura come tentativo di soggiogare la città, bensì come azione improntata a una logica di equilibrio, volta a riconoscere a Monaco una posizione di pari dignità quale signoria: assetto che troverà formalizzazione nei trattati di pace fra Genova e la contea di Provenza, in cui vengono riconosciute l'indipendenza di Monaco e la restaurazione dei figli di Raniero Grimaldi sul trono.

Il riconoscimento della sovranità giunge a uno stadio ulteriore quando Giovanni Grimaldi, per conservare l'integrità territoriale, avvia un rapporto di vassallaggio offrendo in pegno la sovranità di Roccabruna e della metà di Mentone al Ducato di Savoia, che nel 1489 riconosce Monaco come entità sovrana e indipendente. Tale riconoscimento è accompagnato dalla manifestazione di compiacimento per l'ottimo rapporto di vicinato instaurato: una condotta dal duplice obiettivo di ufficializzare i rapporti diplomatici fra i due Stati e, al contempo, rinnovare l'atto di soggezione delle due cittadine mentonasche al dominio sabauda. Paradossalmente, è proprio questo l'atto che gli eredi di Giovanni utilizzeranno più spesso per rivendicare la sovranità di Monaco sulle due cittadine.

Secondo l'esegesi di Gustave Saige, l'atto di sottomissione dei territori di Mentone e Roccabruna risulta subordinato a una clausola onerosa specifica: il versamento di una quota della rendita della gabella di Nizza presso le casse della Signoria. L'estinzione di tale onere finanziario configura dunque

il venir meno di una condizione essenziale dell'accordo, inficiando la validità stessa dell'omaggio feudale e determinando la conseguente decadenza del vincolo di subordinazione.

In definitiva, la strategia diplomatica dei Grimaldi porta Monaco verso un'affermazione sempre più netta del distacco dalla Repubblica di Genova, mentre le sottigliezze giuridiche appena descritte permettono di svincolarsi dalle mire espansionistiche del Ducato di Savoia. Nondimeno, se i rapporti diplomatici consolidano la pretesa d'indipendenza sul piano formale, questa fatica ad affermarsi sul piano sostanziale: la fragilità dei confini, privi di un entroterra agricolo capace di sostenere lo sviluppo economico della città, costringe la Signoria a cercare altrove le basi della propria sussistenza materiale.

2. Il sostentamento economico della comunità

Nel contesto del Basso Medioevo, la resilienza economica locale si fonda in larga parte sulla vocazione produttiva delle singole comunità: ne sono un esempio le collettività nate in seno ai grandi latifondi, da cui si sviluppa l'economia curtense, o i nuclei montani che gravitano attorno al sistema della selvicoltura e alla vendita dei suoi derivati.

Monaco, al contrario, si presenta come un'anomalia: la posizione geografica, particolarmente ripida, rocciosa e ristretta, non consente un adeguato sfruttamento agricolo del terreno e rende impraticabile la via dell'autosufficienza. Jean-Baptiste Robert, nel suo articolo sulla demografia monegasca nel Medioevo, definisce l'insediamento come³.

L'utilizzo del termine «villaggio» intende sottolineare la compagine demografica di un nucleo che, all'epoca, non possedeva ancora i requisiti numerici per essere classificato come civitas; parallelamente, l'attributo «senza terra» non descrive una mera ristrettezza geografica, ma denuncia una penuria di suolo arabile.

Questa privazione di risorse primarie impone alla Signoria di svincolarsi dai modelli economici tradizionali, costringendola a edificare il proprio sostentamento su pilastri alternativi: la posizione strategica e, come si vedrà, una rigorosa impalcatura fiscale, una consapevolezza collettiva ben espressa da una tradizionale dizione riportata dalla rivista *Annales Monégasques*:

³ «un village sans terre»

*“Son Monaco su d'uno scoglio
non semino e non raccoglio
il ben altrui non toglia
eppur viver voglio...”⁴*

Al fine di garantire la stabilità economica e la sicurezza annonaria della comunità, vengono adottate diverse soluzioni strategiche, articolate su più livelli d'azione.

2.1. La direttrice espansionistica.

In un primo momento si persegue una politica di espansione territoriale tramite l'acquisizione di territori vicini dotati di maggiore estensione e superficie agricola, come Mentone (1346) e Roccabruna (1355). La prossimità geografica assume un ruolo più che rilevante, assicurando un canale diretto nell'approvvigionamento di derrate alimentari, indispensabile per mitigare la sterilità della rocca. La ridotta capacità produttiva è un fenomeno ricorrente e strutturale per l'intero periodo medievale, al punto che non si osservano margini di miglioramento nemmeno in epoca moderna, come testimoniano le ricerche sulla fiscalità monegasca dei secoli XVI e XVII. Le due comunità periferiche contribuiscono in modo significativo a implementare le dinamiche di mercato tramite il commercio dei proventi agricoli, come illustrato efficacemente da una fonte storiografica⁵.

Parallelamente alla direttrice espansionistica, i Grimaldi ritrovano nelle complesse dinamiche della diplomazia feudale una condizione di vantaggio attraverso cui attuare la necessaria diversificazione delle entrate, accedendo a benefici e rendite extra-territoriali ottenuti grazie a legami clientelari o di vassallaggio con le realtà limitrofe, che permettono di svincolare il sostentamento della rocca dall'esigua attività produttiva locale.

2.2. l'esercizio del diritto di passaggio marittimo.

Il Principato individua nel comparto marittimo un settore di primaria importanza per il proprio sostentamento finanziario, beneficiando della vantaggiosa conformazione del Porto d'Ercole, uno dei rari approdi naturali e profondi della Costa Azzurra, capace di offrire ormeggio ai navigli mercantili proteggendoli dalle avverse condizioni meteorologiche. Oltre al valore logistico, l'infrastruttura portuale favorisce l'affermazione di un comparto strategico incentrato sulla sicurezza marittima:

⁴ «Son Monaco su d'uno scoglio / non semino e non raccoglio / il ben altrui non toglia / eppur viver voglio...»

⁵ «Monaco era un piccolo scalo con poco più di un migliaio di abitanti, che per certi versi poteva assomigliare molto alle vivaci comunità del Ponente ligure, dedite prevalentemente alla produzione di olio e di agrumi: l'olio monegasco, specie nel Settecento, tendeva ad andare soprattutto verso Marsiglia; l'esportazione di cedri e limoni, coltivati nella vicina Mentone, costituiva addirittura «le principal commerce de la ville, une source de profit qui débordait très largement du cadre local».» Paolo Calcagno, «I diritti di Monaco e Villafranca tra XVI e XVIII secolo», *Mediterranea*, ricerche storiche, Anno XVI, Aprile 2019

grazie all'egemonia militare offerta dalla rocca, i Grimaldi organizzano un capillare sistema di pattugliamento costiero, creando un'area sicura dalla guerra di corsa e dalla pirateria.

Sotto il profilo fiscale, l'istituzione di diritti doganali sul transito marittimo lungo il litorale monegasco diviene uno dei pilastri finanziari del Principato. In virtù della sua redditività, l'imposizione subisce una significativa evoluzione: se in una prima fase è giustificata dalla necessità di finanziare la repressione degli atti illeciti contro la navigazione sicura, nel tempo si cristallizza in un vero e proprio tributo di passaggio, consolidando l'imperio del Principato sulle proprie acque. L'attività di pattugliamento si rivela proficua e spinge i Grimaldi a strutturare un apparato di controllo progressivamente più rigoroso, volto a reprimere sistematicamente le violazioni, non più solo da parte di corsari o barbareschi, ma anche degli stessi mercantili che evadevano il pagamento del dazio.

2.3. La rendita feudale.

Per comprendere il rapporto di vassallaggio intercorso fra Monaco e il Ducato di Savoia, occorre richiamare il paradigma relazionale elaborato da Marc Bloch, fondato su due concetti cardine: il *beneficium*, termine che in epoca medievale muta semanticamente da semplice atto di benevolenza a rapporto sinallagmatico, con cui un signore concede la gestione di un feudo, assieme ai diritti di godimento dei terreni e dei profitti dalle attività produttive, in cambio di servizi di varia natura, dal supporto finanziario al sostegno militare; e la *precaria*, termine tratto dal latino *precarium*, che evoca la richiesta, quasi una preghiera, con cui un sottoposto domanda la concessione di un feudo. I due termini illustrano chiaramente il rapporto asimmetrico fra il soggetto investitore, che elargisce la propria autorità politica, e l'investito, tenuto a una prestazione sottomessa al volere del signore feudale.

La particolare situazione politica dimostra tuttavia come questo schema classico non sia pienamente riferibile al rapporto fra Monaco e il Ducato di Savoia: la casata dei Grimaldi detiene infatti già da tempo la titolarità di Mentone e Roccabruna, consolidando un dominio ampiamente stabilizzato. L'atto di vassallaggio del 1448 rivela quindi una realtà più problematica: l'obiettivo strategico della Signoria è garantire la persistenza della rocca, da un lato scongiurando un potenziale intervento militare sabaudo, dall'altro inserendosi in un ordinamento territoriale florido che consenta l'accesso a circuiti economici esterni, come la gabella di Nizza.

Diversa è la vicenda della rendita feudale francese: a differenza del rapporto con la Savoia, i legami con la Francia danno vita a un vero e proprio rapporto di vassallaggio, da cui deriva un *beneficium* concreto per il sostentamento della cittadella monegasca. Il momento chiave si colloca nel periodo in cui Monaco, non ritenendo più convenienti i rapporti con il Regno di Spagna, procede, con l'ausilio francese, all'espulsione del contingente iberico dalla rocca Grimaldina (1641). L'evento pone Monaco

sotto la sfera d'influenza della corona di Francia, consolidando un asse politico-diplomatico privilegiato ancora oggi ben saldo. L'atto di fedeltà non poteva che essere ufficializzato in forme squisitamente feudali, da cui emergono le concessioni di diversi titoli nobiliari a Onorato II Grimaldi, fra cui il Marchesato di Baux e il Ducato di Valentinois: titoli che permettono di rimediare alle perdite subite con il sequestro dei beni in terra di Spagna e, al contempo, assicurano l'approvvigionamento di grano e materie prime da feudi vicini. Come emerge chiaramente da questa vicenda, i rapporti diplomatici e le alleanze o i protettorati non si esauriscono in una mera sfera politica, ma si traducono in concrete opportunità di integrazione economica.

3. La Rivoluzione francese e la restituzione del Principato.

Grazie alla solida alleanza con Parigi e al presidio francese della rocca, Monaco mette al sicuro la propria sovranità, ponendo fine alle mire espansionistiche esterne. L'alleanza strategica con la Francia rappresenta per il Principato un pilastro fondamentale per garantire la propria neutralità, permettendo di preservarsi dalle conseguenze dei conflitti europei e di godere di lunghi periodi di stabilità e prosperità, come dimostra emblematicamente il periodo successivo alla Pace di Aquisgrana (1748), durante il quale Monaco vive una notevole fase di sviluppo economico.

I rapporti particolarmente stretti con la Francia presentano tuttavia anche un risvolto negativo: a momenti di stabilità dovuti alla protezione francese si alternano fasi di instabilità causate dai tumulti interni della Francia rivoluzionaria (1789). Un primo impatto negativo si registra proprio sul versante finanziario: con la capitolazione della monarchia e del sistema nobiliare vengono meno i titoli che i Grimaldi possono vantare sui feudi transalpini, con conseguente contrazione delle entrate e compromissione della stabilità economica dello Stato.

In una fase iniziale, il Principato riesce a preservare una relativa stabilità sociale, rimanendo sostanzialmente estraneo ai moti rivoluzionari anche grazie alla protezione del presidio militare francese: presidio che, tuttavia, pur limitando l'operato dei battaglioni di volontari, contribuisce alla definitiva decadenza del Principato. Al fine di garantire il controllo del territorio, la Convenzione Nazionale dispone la costituzione di amministrazioni locali fedeli ai principi repubblicani: Monaco diviene parte integrante del territorio francese tramite l'annessione al dipartimento delle Alpi Marittime, i membri della famiglia principesca vengono privati dei titoli nobiliari e tratti in arresto, e persino il nome di Monaco viene soppresso e mutato in Fort d'Hercule.

L'evoluzione politica francese vede poi la transizione degli ideali rivoluzionari nel Consolato e, successivamente, nella proclamazione del Primo Impero, la cui parabola si conclude con la disfatta di Napoleone e la disgregazione territoriale degli Stati annessi. In questo scenario, la pragmaticità

della famiglia Grimaldi si manifesta negli stretti rapporti intessuti da Onorato IV con l'alta nobiltà francese e con la corte della corona restaurata, che permettono l'avvio della ricostituzione del Principato. In tale processo spicca la figura di Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, abile diplomatico capace di preservare l'integrità territoriale francese nel 1814 grazie al Trattato di Fontainebleau, e passato alla storia con appellativi di tenore sarcastico come "Ambasciatore del Diavolo zoppo" o, con maggior rilievo, "ultimo rappresentante del diciottesimo secolo": definizione che ben esprime la sua strategia orientata alla restaurazione dello status quo e alla dissoluzione dei lasciti ideologici rivoluzionari, come testimonia una celebre frase a lui attribuita:

*« Celui qui n'a pas vécu au dix-huitième siècle avant la Révolution ne connaît pas la douceur de vivre et ne peut imaginer ce qu'il peut y avoir de bonheur dans la vie. »*⁶

In questo clima reazionario, i Grimaldi si pongono come vessillo del "buon vivere" da ripristinare, forgiando un saldo sodalizio con Talleyrand, che diviene strenuo difensore delle prerogative sovrane sulla rocca. Tale rapporto culmina nel riconoscimento della piena titolarità del Principato nel Trattato di Parigi del 1814, che lo preserva da istanze di annessione o frammentazione, riconducendo l'ordinamento monegasco alle condizioni pattizie originariamente sancite dal Trattato di Péronne del 1641.

Un punto di svolta si verifica con la fuga di Napoleone dall'Isola d'Elba, evento che apre la fase dei "Cento Giorni" e che, pur concludendosi in pochi mesi con la sconfitta di Waterloo, provoca una reazione ben più severa da parte delle potenze vincitrici, volta a scongiurare il ripetersi di eventi analoghi. Il secondo Trattato di Parigi (1815) impone infatti alla Francia condizioni ben più gravose rispetto al precedente accordo: un'ingente indennità di guerra pari a 700 milioni di franchi, un periodo di occupazione militare straniera e la rinuncia a diverse porzioni territoriali. In questo riassetto geopolitico assume un ruolo determinante il Regno di Sardegna, che espande i propri domini con l'acquisizione della Savoia e ottiene il trasferimento del protettorato sul Principato di Monaco, consolidandone di fatto il ruolo di "stato cliente" in funzione antifrancese. Il nuovo quadro istituzionale altera profondamente gli equilibri politici, configurando un rapporto di dipendenza diplomatica verso una potenza confinante la cui egemonia rappresenta una minaccia storica per il Principato⁷.

⁶ Mémoires du Prince de Talleyrand : La Confession de Talleyrand, V. 1-5 Chapter: La jeunesse – Le cercle de Madame du Barry.

“Chi non ha vissuto nel Settecento, prima della Rivoluzione, non conosce la dolcezza del vivere e non può immaginare cosa possa esservi di felicità nella vita”

⁷ “L'Europe substituait un protectorat imposé, manifestement constitué au profit de la Sardaigne et dans l'intérêt de la domination exclusive de cette puissance sur les côtes de Ligurie, telles qu'elle les possédait maintenant du Var à la Spezzia.” traduzione: “L'Europa sostituiva (con) un protettorato imposto, chiaramente istituito a vantaggio della

A seguito delle crisi istituzionali francesi, la cittadella monegasca e le sue dipendenze registrano un depauperamento della capacità finanziaria e una conseguente contrazione delle entrate pubbliche. I tentativi della neo-monarchia borbonica di riacquisire i diritti signorili sui feudi di Baux e Valentinois si scontrano con il mutamento radicale imposto dal secondo Trattato di Parigi, che determina il definitivo scioglimento di ogni azione diplomatica fra le due entità territoriali. Il sostentamento finanziario della rocca non trova alcun margine di miglioramento nel nuovo rapporto di protettorato con il Regno di Sardegna: anzi, la dinastia sabauda mira a porre fine alla controversia territoriale con Monaco, portando definitivamente Roccabruna e Mentone sotto la propria sovranità, nel quadro di una persistente politica di indebolimento economico volta a delegittimare i Grimaldi agli occhi delle due città costiere.

Ciò risulta evidente dal Trattato di Stupinigi (novembre 1817), che riproduce sostanzialmente i contenuti del Trattato di Péronne, aggiungendovi però una clausola relativa all'*homagium* reso da Onorato IV al re sabauda. Muovendo da tale trattato, i rapporti fra il Principato e le potenze limitrofe si sviluppano in una condizione di marcata precarietà finanziaria, che incide profondamente sulla capacità del Principato di esercitare pienamente le proprie prerogative sovrane. I tentativi di riorganizzazione economica promossi dalle autorità monegasche risultano fortemente condizionati dal quadro geopolitico circostante: emblematico il caso dell'industria del tabacco, il cui sviluppo viene ostacolato da interessi economici e fiscali esterni, a dimostrazione di come l'indipendenza economica monegasca fosse, già a quest'epoca, significativamente compressa da dinamiche sovranazionali.

Parallelamente, si sviluppa il processo, dapprima diplomatico, poi coercitivo, di affermazione della titolarità sabauda su Roccabruna e Mentone, attuato tramite l'invio di emissari in funzione anti-monegasca e politiche di delegittimazione popolare del casato principesco. La rielaborazione del sistema impositivo e l'attribuzione di ampi poteri discrezionali all'amministrazione fiscale, unite alla propaganda sarda, contribuiscono a far percepire il tributo come eccessivamente oneroso, alimentando un sentimento di antagonismo verso la famiglia Grimaldi: antagonismo comprensibile se si considera che la Rocca, priva di produzione alimentare autonoma e sorretta solo da una limitata flotta peschereccia, dipende ormai quasi esclusivamente dalle risorse di Mentone e Roccabruna.

La complessa situazione internazionale costringe il Principato a ripiegare su accordi mercantili emergenziali, come il contratto di fornitura concluso con un mercante di Marsiglia, che ottiene in cambio il monopolio esclusivo sulla vendita del grano, un accordo che, pur arginando

Sardegna e nell'interesse del dominio esclusivo di tale potenza sulle coste della Liguria, così come ora le possedeva dal Var alla Spezia". Gustave Saige, Monaco : ses origines et son histoire d'après les documents originaux.

temporaneamente la crisi alimentare, genera un profondo malessere popolare a causa della scarsa qualità del pane fornito, esasperando ulteriormente le tensioni sociali:

*« La mauvaise qualité du pain avérée par l'augmentation du nombre de malades, ajouté à de mauvaises récoltes, sont les conséquences d'agitations dans la principauté. Ces révoltes frumentaires ont été suivies, en 1821, par un mouvement révolutionnaire de nature libéral et qui toucha au préalable le royaume de Piémont-Sardaigne. »*⁸

Sebbene il nuovo Principe Florestano I muova verso l'abolizione della tassa di "esclusività" sul monopolio del grano, le sue politiche non riescono a riguadagnare il favore popolare, e la situazione d'instabilità sociopolitica culmina prima nei moti liberali del 1821, che toccano anche il Regno di Piemonte-Sardegna, e poi negli eventi del 21 marzo 1848. Il momento conclusivo di questa lunga vicenda si individua nel 1860, con la definitiva cessione di Roccabruna e Mentone alla Francia da parte del Regno di Sardegna, sancita dal Trattato di Torino: un evento che segna una cesura significativa nella storia del Principato, determinandone una definitiva riduzione territoriale.

Il 1860 costituisce, in questa sede, il punto di arrivo della ricostruzione storico-mitologica sin qui condotta, ma rappresenta al contempo il punto di partenza da cui muoverà l'analisi sviluppata nel prosieguo della tesi: i momenti storici successivi a tale cesura, a cominciare dall'abolizione della contribuzione personale e fondiaria del 1869, saranno infatti oggetto di un approfondimento specifico nei capitoli seguenti, in quanto tappe determinanti nell'evoluzione del sistema fiscale e finanziario monegasco verso l'assetto attualmente vigente.

Cap I Le conseguenze della preponderanza francese nelle relazioni con Monaco

1. Identità di uno stato di ridotte dimensioni.

In via preliminare, occorre tuttavia svolgere alcune brevi considerazioni sulla struttura del Principato di Monaco quale entità giuridica.

Un tratto caratterizzante del Principato risiede nella sua localizzazione e nella sua estensione: proprio a causa di quest'ultima, Monaco viene comunemente definito "microstato". Sebbene il prefisso

⁸ Quentin Guilbaud ; Le “ printemps des peuples ” mentonnais (1847-1861) du point de vue de certains “ quarante-huitards ” : Charles Trenca, Auguste Massa, Charles Faraldo, Charles de Monléon, Joseph de Monléon, Jean-Marie Trenca, Dominique Trenca et les frères Partouneaux

“La scarsa qualità del pane, evidenziata dall'aumento del numero di malati, unita ai cattivi raccolti, sono le conseguenze delle agitazioni nel principato. Queste rivolte per il pane furono seguite, nel 1821, da un movimento rivoluzionario di natura liberale che aveva già interessato in precedenza il regno di Piemonte-Sardegna. La scarsa qualità del pane, dimostrata dall'aumento del numero di malati, unita ai cattivi raccolti, sono le conseguenze delle agitazioni nel principato. Queste rivolte per il pane furono seguite, nel 1821, da un movimento rivoluzionario di natura liberale che aveva già colpito il regno di Piemonte-Sardegna.”

"micro" descriva efficacemente la ristrettezza del territorio su cui il Principato esercita la propria sovranità, si tratta di una terminologia che si tende a evitare in ambito relazionale e diplomatico. Di per sé, infatti, tale termine appare privo di specificità e slegato da una precisa correlazione con la conformazione territoriale, finendo per risultare riduttivo e potenzialmente svalutante nei confronti delle capacità statali dello Stato. Per tali ragioni, in campo diplomatico si preferisce l'espressione "stato di ridotte dimensioni", reputata più rigorosa in quanto ancora direttamente il campo semantico al dato territoriale.

Nonostante in ambito diplomatico si tenda a limitare o a espungere del tutto l'uso del prefisso "micro", alcuni contributi dottrinali, come il contributo di Elisa Bertolini⁹, lo impiegano con maggiore precisione analitica, adottandolo per studiare il rapporto tra uno stato di ridotte dimensioni e il suo stato di riferimento, e delineando così un parametro d'indagine fondato sulla relazione macrostato-microstato.

Nel lavoro della Bertolini si rinviene un'analisi più puntuale del termine "micro", il quale si articola in due variabili: una quantitativa e una qualitativa.

Sotto il profilo quantitativo, come già anticipato, l'attribuzione del termine discende primariamente dalla ridotta estensione territoriale. Tuttavia, Bertolini compie un ulteriore passo verso la generalizzazione scientifica, affermando che il prefisso non si attribuisce a un solo elemento oggettivo come il territorio, bensì sulla base di elementi oggettivi ancorati a variabili fisse e indipendenti, ossia non derivate da altri fattori (*"meaning that the variables employed do not derive from any other variable"*)¹⁰. Tra questi elementi di tipo oggettivo rientra, ad esempio, la demografia; ciononostante, la dottrina tende a privilegiare la dimensione territoriale rispetto a quella demografica, poiché quest'ultima si è storicamente dimostrata maggiormente soggetta a fluttuazioni nel tempo. La variabile qualitativa, invece, attribuisce la specificità del micro-Stato sulla base di elementi soggettivi e di natura relazionale. Questo approccio misura i rapporti asimmetrici tra micro-Stati e macro-Stati attraverso un preciso *pattern* comportamentale: Il pattern dell'autoconservazione (*self-preservation*)¹¹. I microstati sarebbero guidati da una stringente necessità di sottrarsi ai moti politici, culturali e tecnologici che potrebbero ridurre ampiamente o annientare la propria individualità e, al fine di evitare ciò, accettano di sottoporsi a complessi meccanismi di integrazione sovranazionale,

⁹ Elisa Bertolini, *The Constitutional Identity of European Micro States and the Continental Integration Mechanisms. The Influence of the Diminutive Size* <https://doi.org/10.1515/icl-2019-0055>

¹⁰ Ivi, p. 139

¹¹ Ivi, p. 140

con un macro-stato di riferimento, pur di garantire la propria continuità statale, anche a costo di subire un parziale depauperamento della propria sovranità.

In linea con le altre aree geografiche, il panorama europeo è caratterizzato dalla presenza di queste realtà statali che intrattengono un peculiare rapporto con il rispettivo macrostato di riferimento. Ne sono un esempio il Liechtenstein con la Svizzera, oppure il Vaticano e San Marino con l'Italia.

Sotto il profilo empirico, tuttavia, il rapporto fra il Principato di Monaco e la Repubblica Francese si distingue per essere considerato la tipologia di legame più stretto e pervasivo che sussiste fra uno stato di ridotte dimensioni e il macrostato contermino¹², validando così lo sforzo scientifico posto in essere dalla tesi di Elisa Bertolini.

Declinando in maniera più rigorosa i concetti precedentemente delineati si nota come: Da un punto di vista quantitativo Monaco si distingue per una ristrettezza geografica estrema, con un'estensione complessiva che supera di poco i due chilometri quadrati. Anche il dato demografico ne conferma la natura ristretta, nonostante un'altissima densità urbana, la popolazione residente si attesta intorno alle 40 mila unità, una soglia inferiore a quella di realtà minori italiane come Savona o Manfredonia. Di questi residenti, inoltre, i cittadini autoctoni si assestano attorno al 24% della popolazione¹³ complessiva, delineando una struttura sociale fortemente esogena, composta per la maggior parte da stranieri residenti.

È il profilo qualitativo che offre maggiori spunti di analisi del contesto relazionale rilevanti e tangibili anche giuridicamente. La materialità di questo rapporto preponderante emerge dall'analisi delle fonti pattizie. Una ricognizione condotta sul portale digitale ufficiale *LegiMonaco*, alle sezioni "*Traités et accords internationaux*" e "*Traités bilatéraux*", rivela come la cooperazione con la Repubblica Francese costituisca l'asse portante della politica estera del Principato: gli accordi franco-monegaschi rappresentando circa il 55% dell'intera produzione pattizia bilaterale dello Stato, coprendo ben 125 strumenti convenzionali su un totale di 227¹⁴.

Questo dato statistico, seppur rilevante, in solitaria non può che riflettere una mera prossimità diplomatica. Se si vuole individuare una strutturale interdipendenza giuridica, che vincola l'esercizio

¹² Ivi, p. 146. È infatti la stessa autrice a sostenere che Monaco presenti "*the closest bond with the neighbouring macro state*"

¹³ Per un computo demografico del principato si rimanda alla pagina ufficiale dell'Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques <https://imsee.mc/thematiques/population/recensement-de-la-population>

¹⁴ Per approfondimenti si rimanda al portale digitale ufficiale LegiMonaco nella parte inerente ai trattati internazionali <https://legimonaco.mc/~write/explorer/type=tai/dateDesc>

della sovranità monegasca alle dinamiche relazionali con Parigi, è necessario incrociare il dato statistico con le risultanze costituzionali.

Prima di introdurre la sezione dedicata a un'analisi approfondita della Costituzione, è tuttavia necessario evidenziare come un'indagine condotta attraverso i soli canoni della dogmatica costituzionalistica tradizionale rischi di rivelarsi eccessivamente estesa, finendo per allontanarsi dalle premesse metodologiche della ricerca. Per tale ragione, ci si soffermerà in misura minore sulle questioni di puro diritto costituzionale interno, cercando soprattutto di cogliere la dimensione relazionale all'interno del testo costituzionale.

È possibile però scomodare gli sforzi di altri autori in materia di dogmatica costituzionale, in uno spettro di analisi più ampio ancorandolo genericamente ai microstati, per aiutare allo svolgimento di questa tesi. A questo proposito interviene il contributo di Pierre-Alexis Blévin. L'autore intraprende la via dell'analisi in linea con la dogmatica costituzionale soffermandosi sul concetto di sovranità.

In particolare, si scontra con le categorie “pure” della sovranità: la sovranità Interna, e la sovranità esterna, giungendo alla ovvia considerazione, che seppur realtà ridotte e con una limitata dimensione territoriale sussistono i canoni per la sussistenza di queste categorie dogmatiche, la questione più interessante sta nel fatto che quest'ultime presentano peculiarità tali da rendere i microstati modelli squisitamente originali ed eccezionali.

Blévin osserva infatti: « *La souveraineté interne des micro-Etats européens n'est pas contestable. Elle reste pour autant très originale à plus d'un titre, et ce pour de nombreuses raisons tant matérielles que juridiques qui tiennent à l'addition d'éléments de souveraineté atypiques. Leur caractéristique commune est d'avoir un territoire exigu et une faible démographie. Ces particularités géographiques ont fortement influencé leurs évolutions juridiques qui sont dissemblables car adaptées à des circonstances différentes. Partant de celles-ci les micro-Etats européens ont établi une organisation politique créée de toutes pièces, prenant en compte leur situation géopolitique territoriale et historique. [...] ainsi peut-on considérer que les micro-Etats jouissent d'une souveraineté interne adaptée à leurs contraintes* »¹⁵

¹⁵ «La sovranità interna dei micro-Stati europei non è contestabile. Essa rimane tuttavia decisamente originale sotto più aspetti, e ciò per numerose ragioni sia materiali sia giuridiche che derivano dall'aggiunta di elementi di sovranità atipici. La loro caratteristica comune è quella di avere un territorio esiguo e una bassa demografia. Queste particolarità geografiche hanno fortemente influenzato le loro evoluzioni giuridiche, che sono eterogenee in quanto adattate a circostanze differenti. Partendo da queste ultime, i micro-Stati europei hanno istituito un'organizzazione politica creata ad hoc, tenendo conto della loro situazione geopolitica, territoriale e storica. [...] si può quindi ritenere che i micro-Stati godano di una sovranità interna adatta ai loro vincoli.»

In questo caso, il pensiero di Blévin si accorda con quello di Bertolini. L'autrice, infatti, parla di un istinto di "*guarded openness*"¹⁶ da parte dei microstati per evitare di essere completamente assimilati (*swallowed*) dal macrostato, cercando di bilanciare le proprie tradizioni con le esigenze imposte dal contesto geopolitico di riferimento. Blévin, tuttavia, affronta la questione con una maggiore attenzione al profilo giuridico, sostenendo la tesi secondo cui questo stato di perenne vigilanza sui mutamenti esterni non si traduca in un "*minus* giuridico", bensì produca come conseguenza un'organizzazione politica interna creata *ad hoc*, modellata sulle specifiche contingenze storiche e geopolitiche.

Un punto di partenza nel percorso costituzionale monegasco è ravvisabile con la cosiddetta "Rivoluzione monegasca" del 1910. In quella circostanza, un diffuso malcontento popolare spinse la cittadinanza a richiedere l'adozione di una carta costituzionale, nel 1911, che allineasse il Principato agli standard degli altri ordinamenti europei.

Una prima analisi porta l'autore verso la presa in esame di alcune fonti di tipo editoriale coeve ai fatti di analisi insite nel *New York Times*. Secondo i giornalisti dell'epoca una delle motivazioni principali, non risiederebbe nel solo allineamento con gli standard europei, ma i moti potrebbero risiedere nella reazione popolare a una percepita monopolizzazione dei vantaggi tratti dalle risorse pubbliche da parte della dinastia Grimaldi e dei dignitari o pubblici ufficiali che all'epoca erano di etnia francese¹⁷.

Per poter analizzare la vera architettura costituzionale asimmetrica basata su istanze bilaterali, è necessario prendere in analisi il Trattato del 1918 e a a quest'appunto un primo e fondamentale contributo critico alla questione è rintracciabile nel lavoro di Louis Aureglia apparso sulla *Rivista di Studi Politici Internazionali*¹⁸, nel quale l'autore analizza la peculiare natura del cosiddetto "Stato lillipuziano"¹⁹ e di cui analizza ulteriormente la valenza giuridica e politica del Trattato del 1918,

¹⁶ Elisa Bertolini, *The Constitutional Identity of European Micro States and the Continental Integration Mechanisms. The Influence of the Diminutive Size* <https://doi.org/10.1515/icl-2019-0055> Pag. 135

¹⁷ Per il riferimento giornalistico dell'epoca: "IS MONACO DOOMED? OTHER NATIONS WANT IT; *Germany, Italy and France Cast Envious Eyes on the Little Principality and Its Own People Demand a Republic*" *New York Times*; Dec 11, 1910; <https://www.nytimes.com/1910/12/11/archives/is-monaco-doomed-other-nations-want-it-germany-italy-and-france.html>

¹⁸ Louis Aureglia; "Il Principato di Monaco, Stato sovrano?" Vol. 24, No. 4 (ottobre-dicembre 1957), pp. 542-554; <https://www.jstor.org/stable/43785507>.

¹⁹ L'espressione è di Georges Combarnous, autore delle opere «Liechtenstein et Monaco» (1932), «Andorre et Saint-Marin» (1933), ripresa poi da Louis Aureglia in "Il Principato di Monaco, Stato sovrano?" (1957).

documento che si pone come manifesto programmatico della crisi successoria e istituzionale che investì il Principato di Monaco in quel periodo.

L'esegesi del testo rivela una profonda divisione: se, da un lato, l'incipit del Trattato sembra voler assicurare le istituzioni monegasche, da parte francese, attraverso la riaffermazione solenne del rispetto per l'indipendenza e l'autonomia dello Stato, impegnandosi esplicitamente, all'articolo 1, nella "*difesa della sua indipendenza e della sua sovranità*" e garantendo "*l'integrità del suo territorio*", dall'altro, l'analisi delle clausole successive smentisce parzialmente tali premesse.

Sebbene il dettato del trattato sia rispettato sotto il profilo strettamente geografico, non essendosi verificate sottrazioni di territorio o occupazioni militari dirette da parte francese, la sovranità monegasca ne esce sensibilmente depotenziata.

Il trattato, di fatto, istituisce una serie di vincoli diplomatici e politici tali da compromettere l'effettiva autodeterminazione del Principato, trasformando la protezione francese in una forma di tutela pervasiva e condizionante. Ciò è reso evidente dal comma successivo all'art.1 secondo cui la sovranità monegasca deve essere esercitata in conformità con gli interessi francesi, dimostrando come questa sia limitata nelle sue forme di espressione militari, politiche e economiche.

Tale impostazione politica, fondata su una forte limitazione dell'imperio monegasco, porta a classificare la trattazione Franco-Monegasca come appartenente alla categoria dei "*«traités inégaux»*²⁰" o "*«iniquum foedus»*²¹", Quei trattati contraddistinti da condizioni asimmetriche che sanciscono la superiorità di un'entità sull'altra. Si tratta di una tipologia di ideologia politico-diplomatica posta in essere da parte della Monarchia Francese e in secondo luogo dalla Francia Repubblicana nei confronti del Principato che si sostanzia in una "Amitié Protectrice" in chiave paternalistica²².

I passi costituzionali successivi sono ravvisabili nella Costituzione del 1962, nella correlata convenzione fiscale del 1963 e, in seguito, nella profonda riconfigurazione operata dal trattato del 24 ottobre 2002²³ nei confronti dell'assetto pattizio del 1918 e del 1964. In questa sede, la rigidità

²⁰ Dal francese: trattati ineguali, termine impiegato da Louis Aureglia in: "Il principato di Monaco, uno stato sovrano?"; p. 551.

²¹ Dal Latino: trattato ineguale, termine impiegato da Pasquale Costanzo in "La costituzione del Principato di Monaco"; Seconda edizione; 1° dicembre 2004; Giappichelli.

²² Pasquale Costanzo; "costituzione del Principato di Monaco"; Seconda edizione; 1° dicembre 2004; Giappichelli.

²³ Rubricato come : "*Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la principauté de Monaco*".

normativa del primo dopoguerra cede il passo a una visione più moderna, influenzata dai processi di mondializzazione e globalizzazione.

Il baricentro del rapporto bilaterale si sposta drasticamente: la volontà dei due Stati è quella di superare la storica e asimmetrica *“amitié protectrice”* per approdare a una più paritaria *“communauté de destin”*.

Il nuovo articolo 1 del trattato del 2002, recepito nel testo costituzionale del 1962, introduce una dimensione più paritaria e dialettica, traducendosi nell'allineamento agli interessi fondamentali della Repubblica non più come atto unilaterale di sottomissione, ma quale esito di una «concertazione appropriata e regolare»²⁴.

Come evidenziato ulteriormente dall'analisi di Elisa Bertolini, il 2002 rappresenta un vero e proprio spartiacque per l'ordinamento monegasco:

"The year 2002 was a turning point for the Principality, because both the 1918 Treaty and the 1962 constitution were amended. This overall reform marked a significant step further in better clarifying the relationship with France and in democratising more the form of government. Nonetheless, it did not sweep away all the concerns that both the relations with France and the form of government had raised. The significant amendment of the 1918 Treaty has put an end to the protective friendship, thus introducing a full equality between the two parties."

Sebbene si noti come a livello costituzionale si siano registrati mutamenti determinanti con il trattato del 2002, passando da un'impostazione politico-diplomatica più rigorosa a una più flessibile, occorre comprendere che la vera sovranità di un simile paese di ridotte dimensioni si fonda in larga parte sul proprio mantenimento economico e finanziario. È proprio all'interno di questa sfera di sopravvivenza fiscale che la Convenzione fiscale è in grado di fornirci gli elementi relazionali più profondi.

2. Le differenti dinamiche relazionali: Focus sul comparto economico-finanziario monegasco.

L'autore della presente tesi ritiene che la centralità della tematica finanziaria per Monaco si basa su una precisa evoluzione economico-storica, dove, il Principato ha saputo valorizzare prima il settore turistico e poi, dalla metà dell'Ottocento, l'attrattiva finanziaria come elemento strutturante.

Gli argomenti impiegati sono di tipo economico evolutivo, infatti Monaco è stato infatti tra i primi a fare del turismo un pilastro dello sviluppo, per poi trasformare l'attrattiva finanziaria in un elemento

²⁴ La terminologia che in precedenza indicava una sottomissione quasi gerarchica, basata sull'obbligo di «perfetta conformità», viene così sostituita dal concetto di «accordo» o di «concertazione».

strutturale a partire dalla metà del XIX secolo. Oggi il Principato si configura come un polo finanziario e bancario di primario rilievo nel panorama europeo e internazionale, in grado di fondare una quota determinante della propria ricchezza nazionale sul settore creditizio e sui servizi connessi

Attualmente, la piazza finanziaria della Rocca registra 25 istituti bancari autorizzati, 43 fondi di investimento di diritto monegasco e 6 società specializzate nella prestazione di servizi fiscali²⁵. Sotto il profilo macroeconomico, l'attività finanziaria costituisce il secondo pilastro di formazione della ricchezza del Principato: il comparto delle *Activités financières et d'assurance* incide infatti per il 17,6% sul Prodotto Interno Lordo complessivo, generando introiti pari a 1,804 miliardi di euro e collocandosi immediatamente alle spalle del settore delle *Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien*²⁶.

Un altro motivo sotteso a spostare su questo campo l'area d'indagine è proprio il fatto che la regolamentazione dei mercati a svela una intensa attività patteggiata con la Repubblica Francese: su un totale di 125 accordi bilaterali vigenti tra Parigi e Monaco, ben il 54,4% esibisce una matrice strettamente economica, fiscale o finanziaria. Il censimento sistematico dei testi normativi condotto attraverso il portale ufficiale *Légimonaco*²⁷ permette di mappare analiticamente questa fitta trama regolatoria, la quale si articola in tre fondamentali comparti di disciplina: Il Comparto Fiscale e Doganale; Il Settore Bancario e Finanziario; La Disciplina dei Mercati, delle Assicurazioni e dello Sviluppo.

Lo studio sposta dunque il proprio baricentro sulla dimensione economico-giuridica, assunta quale parametro analitico per comprendere meglio come le suddette dinamiche nel settore finanziario, budgetario e tributario producano effetti sul rapporto Macro-Micro.

3. La convenzione fiscale del 1963

3.1. Il contesto storico-giuridico

La genesi del modello economico e tributario monegasco affonda le radici nella ridefinizione geopolitica del XIX secolo quando, all'indomani della perdita dei territori agricoli di Mentone e Roccabruna, la Corona riorienta la propria sopravvivenza statale verso una deliberata strategia di attrattività finanziaria e turistica.

²⁵ Per le informazioni di carattere economico-bancario, l'ammontare degli istituti di credito e informazioni presenti nel presente paragrafo confrontare: IMSEE, *Quarterly Economic Report, 1st quarter 2026 (Aggregated data since 1st January)*, giugno 2026.

²⁶ IMSEE, *Rapport sur le Produit Intérieur Brut*, Novembre 2025.

²⁷ Censimento normativo condotto nell'agosto 2026 sul portale ufficiale del Principato di Monaco (*Légimonaco*), consultabile all'indirizzo: <https://legimonaco.mc/>.

Il punto di svolta di questo percorso si realizza con la celebre Ordinanza Sovrana dell'8 febbraio 1869, attraverso la quale il Principe Carlo III decreta la soppressione della contribuzione fondiaria, della contribuzione personale e dell'imposta di patente. Tale azzeramento dell'imposizione diretta, reso finanziariamente sostenibile dai proventi del gioco d'azzardo e dalle concessioni della *Société des Bains de Mer* (SBM), segna la scelta formale dello Stato di non esercitare la propria potestà tributaria tradizionale su redditi e patrimoni privati. L'assenza di prelievo fiscale diretto, unita allo sviluppo infrastrutturale e al rigoglio della *Belle Époque*, trasforma rapidamente il Principato in un *locus amoenus* per le élites internazionali, consacrando l'attrattività finanziaria a fattore strutturale e identitario del microstato.

L'eccezionale forza attrattiva esercitata da Monaco finisce tuttavia per generare una profonda asimmetria con i sistemi impositivi dei Paesi limitrofi, culminando nel secondo dopoguerra in una massiccia migrazione di risorse finanziarie oltre confine. Di fronte alla costante emorragia di capitali e al dilagare di fenomeni evasivi posti in essere dai propri cittadini, il Governo francese focalizza stabilmente la propria attenzione sulla Rocca, avviando una complessa produzione pattizia volta a contenere l'operatività del regime fiscale monegasco. Questa progressiva reazione di contrasto si articola attraverso una successione di strumenti convenzionali chiave: dalla *convention de voisinage* del 10 aprile 1912 e dal trattato del 17 luglio 1918, fino alla convenzione del 26 giugno 1925 sulla repressione delle frodi fiscali e al successivo accordo del 28 luglio 1930. Tale morsa regolatoria trova una fondamentale tappa di consolidamento nelle due convenzioni del 14 aprile 1945 prefigurando il terreno normativo su cui si consumano poi le storiche tensioni diplomatiche degli anni Sessanta.

In questo scenario, la Convenzione del 1963 trae origine da una complessa crisi diplomatica, maturata nel delicato contesto storico della decolonizzazione e, più nello specifico riguardante, nel fenomeno dei cittadini francesi nati in terra d'Algeria costretti all'esilio dalle nuove autorità insurrezionali algerine. Tale migrazione è caratterizzata non solo dal trasferimento dei beni mobili o effetti personali, ma anche da un consistente deflusso dei capitali maturati nel territorio maghrebino sotto il precedente controllo francese.

« *L'indépendance algérienne ne fut pas sans conséquences sur la région (Provenza). Environ 80 000 Pieds-Noirs arrivèrent dans les Alpes-Maritimes. Une moitié d'entre eux allait s'établir à Nice. Une communauté d'environ 400 trouva refuge en Principauté, et il ne s'agissait pas des moins fortunés :*

*selon le gouvernement français, il y avait en 1963 466 français venus de l'étranger ou d'ex-colonies à Monaco »*²⁸

Un ruolo altrettanto cruciale viene giocato dall'evoluzione tecnologica e dalla nascita della televisione commerciale. La proliferazione del fenomeno radiotelevisivo e il consolidamento di emittenti estere, prime fra tutte le emittenti monegasche *Télé Monte Carlo* (TMC) e *Radio Monte Carlo* (RMC) entrano infatti in rotta di collisione con la *Société financière de radiodiffusion* (SOFIRAD) la società pubblica che all'epoca detiene il monopolio di fatto sulla radio telediffusione in Francia.

Le divergenze strategiche, legate in particolare a una politica pubblicitaria molto differente rispetto a quella statale francese, permettono a TMC di erodere quote di mercato e di raccogliere un considerevole bacino di spettatori nelle regioni meridionali della Francia. A esacerbare il conflitto e a giustificare il successivo, fermo intervento di Parigi concorre un elemento di sovranità territoriale altamente critico: il potente trasmettitore televisivo utilizzato dall'emittente monegasca per irradiare il proprio segnale è fisicamente posizionato in territorio francese (sul Monte Agel). Tale circostanza offre alla Francia una formidabile leva di pressione politica e diplomatica nella gestione della crisi con il Principato.

Come ricorda lo storico Jean-Rémy Bezias, I vertici SOFIRAD contemplavano questo conflitto radiotelevisivo come un contrasto al monopolio della *Radiodiffusion-Télévision Française* e quindi la sovranità nazionale «*violer de plus en plus cyniquement le monopole de la RTF dans des conditions qui constituent une véritable atteinte à la souveraineté nationale*»²⁹.

Gli storici sono soliti impiegare il concetto di “Telecrazia” per definire l'era del Generale De Gaulle, caratterizzata da un uso sistematico e centralizzato del mezzo televisivo, volto a instaurare un contatto diretto e plebiscitario con il corpo elettorale. In questo scenario, il modello economico e culturale

²⁸ Jean-Rémy Bezias ; Les Alpes-Maritimes et la crise franco-monégasque de 1962 ; Les crises dans l'histoire des Alpes-Maritimes ; Les crises dans leurs expressions politiques et sociales ; p. 321-336.

“L'indipendenza algerina non fu priva di conseguenze per la regione. Circa 80.000 Pieds-Noirs giunsero nelle Alpi Marittime. La metà di loro si stabilì a Nizza. Una piccola comunità di circa 400 persone trovò rifugio nel Principato, e non si trattava certo dei meno abbienti: secondo il governo francese, nel 1963 a Monaco c'erano 466 francesi provenienti dall'estero o dalle ex colonie”

²⁹ Les Alpes-Maritimes et la crise franco-monégasque de 1962 ; paragraphe 6 ; Jean-Rémy Bezias. En 1959, le SNPQR, sous son impulsion, dénonça la présence sur le sol français de l'émetteur du Mont-Agel, permettant à TMC de contourner la loi interdisant à la RTF de faire de la publicité et accusa RMC de « violer de plus en plus cyniquement le monopole de la RTF dans des conditions qui constituent une véritable atteinte à la souveraineté nationale »

promosso dal Principato di Monaco si concilia assai faticosamente con la rigida postura autocratica del gaullismo.³⁰

Per riequilibrare lo scenario a favore di Parigi ed evitare ulteriori tensioni bilaterali, nel 1963 viene siglata una storica convenzione fiscale. L'accordo punta a introdurre regimi impositivi capaci di disinnescare la concorrenza fiscale del Principato, giudicata "aggressiva" dalle autorità francesi. È proprio in questo strumento pattizio che si cristallizza il complesso dialogo istituzionale tra macro e microstato: la Convenzione costringe Monaco a ridisegnare la propria fisionomia fiscale, introducendo prelievi tributario mirati a penalizzare determinate categorie di persone fisiche e giuridiche.

3.2. L'ambito di applicazione del Titolo I: La disciplina dell'ISB

3.2.1 la natura e struttura della norma impositiva.

L'imposta è denominata "*Impôt sur les Bénéfices des Sociétés*" e prevista al titolo I³¹ agli articoli dal numero 1 al numero 6, poi trasposta in una apposita ordinanza sovrana con valore di legge la "*Ordonnance Souveraine n° 3.152 du 19 mars 1964 instituant un impôt sur les bénéfices*".

L'imposta si caratterizza per la sua natura diretta sul reddito d'impresa o societario, derivato da una attività industriale, commerciale o di gestione di asset posta in essere all'interno dei confini monegaschi.

Il periodo d'imposta coincide di norma con l'anno solare ovvero con l'esercizio contabile di dodici mesi relativo al bilancio, ammettendosi tuttavia che l'imposta si commisuri alla durata effettiva del periodo gestorio qualora l'esercizio abbia una durata diversa (inferiore o superiore a dodici mesi), sia privo di bilancio solare o presenti più chiusure nel corso del medesimo anno.

L'evento scatenante che introduce l'obbligo di contribuzione all'amministrazione finanziaria è scomponibile in due: In primo luogo, sono assoggettate al pagamento dell'imposta le imprese le cui attività, nel territorio del Principato, presentano un volume d'affari prodotto in quota pari o superiore al 25% da operazioni realizzate al di fuori dei confini nazionali. In secondo luogo, il regime impositivo si estende alle società il cui oggetto sociale consiste nella percezione di proventi derivanti dalla proprietà intellettuale, industriale o artistica, quali brevetti, marchi e diritti d'autore.

La determinazione della base imponibile dell'ISB si fonda sul risultato economico d'esercizio. L'ordinamento monegasco recepisce in prima battuta il beneficio netto derivante dalla

³⁰ "CHARLES DE GAULLE AND THE MEDIA Leadership, TV and the Birth of the Fifth Republic"; Riccardo Brizzi; 22 novembre 2017.

³¹ *Titre I Dispositions applicables aux sociétés et entreprises monégasques (artt. 1-6)*

contrapposizione contabile tra ricavi e costi di gestione; A tale ammontare applica successivamente le variazioni fiscali in aumento e in diminuzione previste dagli Articoli 9 e seguenti.

La logica di fondo che sottintende a questa imposizione può essere ritrovata nel criterio di "extraterritorialità" economica, volto a colpire quelle realtà che utilizzano Monaco come piattaforma logistica o amministrativa per proiettarsi sui mercati esteri, oppure nel criterio di contrasto alla volatilità degli asset al fine di neutralizzare il potenziale utilizzo del Principato come veicolo per la mera gestione passiva.

3.2.2. Le disposizioni interpretative dello Scambio di Lettere del 1963: i criteri di imputazione del fatturato estero

Il nodo centrale della questione sta nel comprendere quando un'operazione possa considerarsi avvenuta all'interno o al di fuori del territorio del Principato. A fare chiarezza interviene il successivo scambio di lettere del 1963, e in particolare la Sezione I, che individua i criteri fondamentali per imputare una determinata operazione alla quota di fatturato prodotta all'estero.

Il primo criterio di imputazione si fonda sulla qualità della vendita. Qualsiasi cessione di merci, prodotti o elementi dell'attivo realizzata da un'impresa stabilita a Monaco verso la Francia o Paesi terzi è imputata al fatturato "estero", indipendentemente dal luogo in cui avvenga la consegna materiale. A tutela della continuità del commercio locale, la norma introduce una clausola di salvaguardia che esclude dal computo extra-territoriale le vendite effettuate a Monaco al dettaglio, sul posto e per contanti.

Un secondo criterio di imputazione in merito alle operazioni che presentano l'utilizzo e il godimento di beni immateriali. Per le operazioni finanziarie, bancarie, creditizie, assicurative, di trasporto e per la concessione in godimento di beni immateriali e diritti di proprietà industriale (brevetti, marchi, *know-how* e *royalties*), il fatturato si radica al di fuori del Principato qualora il servizio reso, il diritto ceduto o il bene locato sia fisicamente utilizzato o economicamente sfruttato fuori da Monaco.

Un ulteriore passaggio interpretativo di grande rilievo è contenuto nella Sezione II, pensata per ricomprendere nel campo di applicazione dell'ISB specifiche operazioni commerciali potenzialmente elusive.

In questo contesto assume un ruolo centrale la figura della *personne interposée*. Tale soggetto agisce come un semplice canale di mero transito e non aggiunge alcun valore al processo industriale, limitandosi a trasferire il bene in un Paese terzo al solo scopo di aggirare la norma impositiva. Viene così identificato come interposto chiunque si limiti a consegnare all'estero, privi di sostanziali

trasformazioni industriali, prodotti fabbricati nel Principato; è proprio l'espressione “*en l'état*” a chiarire come il bene venga trasferito esattamente nello stato in cui è stato ricevuto, evidenziando la manovra di aggiramento del requisito della territorialità.

3.2.3. La commissione mista e il tasso d'imposizione: Un allineamento fiscale

L'articolo 5 della Convenzione presenta particolari profili di interesse quale l'intenzione delle Parti contraenti, emergente dal testo bilaterale, che evidenzia la scelta per un'introduzione graduale dell'imposta sugli utili, prevedendo un incremento progressivo dell'aliquota dal 25% nel primo anno fino al regime ordinario del 40% a partire dal quarto anno.

A temperare la diretta applicazione dell'aliquota del 40% interviene tuttavia la clausola di salvaguardia di cui al comma 2 del medesimo articolo. Questa disposizione istituisce una commissione mista franco-monegasca con il compito di monitorare l'impatto macroeconomico del prelievo al raggiungimento della soglia del 35%, subordinando l'eventuale passaggio al tetto del 40% a una verifica congiunta degli effetti sull'economia del Principato.

Dall'analisi delle fonti consultate non emergono elementi documentali che attestino l'effettiva attivazione della commissione paritetica ex art. 5, comma 2, né l'esito di una valutazione ufficiale degli effetti macroeconomici della soglia del 35%. Il silenzio delle fonti, unito al dato storico per cui l'aliquota non raggiunge mai la soglia del 40%, suggerisce che il meccanismo di salvaguardia svolga una funzione preventivo-dissuasiva, evitando il raggiungimento del tetto massimo.

L'evoluzione del tasso impositivo e il mancato ricorso documentato alla commissione mista evidenziano come Monaco non assimili per un primo periodo (precedente al 1993) l'elemento di rigidità fiscale che caratterizza il regime francese verso le imprese nel secondo dopoguerra.

Il richiamo al modello transalpino offre lo spunto per evidenziare un parallelo storico tra le aliquote monegasche e quelle francesi. Nel sistema tributario francese, dopo il decreto n. 48-1986 del 9 dicembre 1948³² che porta l'aliquota al 50%, si assiste a una progressiva riduzione del prelievo a partire dal 1985³³, che sfocia nella riforma intesa a fissare il tasso al 33,33% dal 1° gennaio 1993³⁴.

³² Décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000686689>

³³ Si veda al riguardo il contributo offerto nei lavori parlamentari del Senato francese del 6 giugno 2023, nell'ambito dell'esame della proposta di legge n. 862 (2022-2023) presentata dal senatore Rémi Féraud, che ripercorre l'evoluzione storica dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche in Francia (disponibile su: <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/ppl22-862-expose.html>).

³⁴ Per un'analisi tecnico-giuridica sull'evoluzione dell'aliquota, cfr. J.-N. Caubet-Hilloutou, P. Girard, P. Redondo, *La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés depuis 1986 : une analyse à partir de données individuelles d'entreprises*, in *Économie et prévision*, n. 98, 1991, p. 145.

L'ordinamento monegasco recepisce inizialmente l'articolo 5 della Convenzione del 1963 nell'articolo 21 dell'Ordonnance Souveraine n. 3.152 del 19 marzo 1964, riproducendone fedelmente il contenuto. Snodo fondamentale di tale dinamica si rivela la successiva modifica del citato articolo 21, mediante la quale l'aliquota d'imposta viene rideterminata nella misura del 33,33% a decorrere dal 1° gennaio 1993.

La perfetta coincidenza temporale e quantitativa tra la riforma francese e quella monegasca potrebbe indicare l'esistenza di una sorta di legame tra i due sistemi. Tale specularità trova ulteriore conferma con l'Ordonnance Souveraine n. 7.174 del 24 ottobre 2018.

Gli ulteriori mutamenti normativi portano l'articolo 21 dell'Ordonnance Souveraine n. 3.152 a recepire in modo speculare l'articolo 84 della legge francese n. 2017-1837 del 30 dicembre 2017. Tale provvedimento dispone la progressiva riduzione del tasso ordinario dell'imposta sulle società, conducendo sia l'ordinamento francese sia quello monegasco a un'aliquota uniforme del 25% sui redditi societari a partire dal 1° gennaio 2022.

È possibile giustificare questa corrispondenza descrivendola come a un fenomeno di allineamento strutturale più profondo tra le due giurisdizioni derivante dall'articolo 1 della Convenzione del 1963; è la stessa ad affermare che l'imposta si applica e si riscuote alle medesime condizioni di quella francese sugli utili. Sebbene tale formulazione riveli un legame intrinseco tra i due prelievi ma non è possibile affermare che sussista un chiaro obbligo di coincidenza tra i livelli di imposizione diretta, a differenza di quanto previsto per la TVA, dove è invece prescritta la coincidenza tra le aliquote indirette dei due Paesi.

La disposizione dell'articolo 1, se letta alla luce dell'evoluzione normativa antecedente al 1993, solleva ulteriori dubbi circa l'effettiva uniformità delle aliquote tra i due ordinamenti. A partire da tale data, tuttavia, la puntuale convergenza con i tempi e i ritmi del sistema impositivo francese rivela un allineamento spontaneo tra le Parti. Pur in assenza di un vincolo esplicito e formalmente dichiarato, emerge così un costante recepimento per trasposizione della disciplina transalpina da parte del Principato, che ne rispecchia capillarmente i mutamenti.

3.3. L'ambito di applicazione del Titolo II: La disciplina dell'imposizione sulle persone fisiche
Risulta, a livello puramente atecnico e nella percezione comune, l'istituto impositivo più noto della convenzione. La motivazione che sottende alla fenomeno di popolarità che interessa la norma impositiva è dovuta al fatto che questa si distacca dalla sfera strettamente societaria o commerciale per calarsi nell'ambito dell'imposizione delle persone fisiche; di conseguenza, la norma costituisce il primo e inevitabile punto di contatto per chiunque decida di approcciare la tematica della fiscalità

monegasca. Si configura sia come un elemento direttamente sperimentabile da parte di chi pianifichi un reale trasferimento, sia da parte di coloro che esplorino questo scenario a livello di pura ipotesi o di suggestione ideale.

3.3.1 La natura della norma: L'autolimitazione della potestà impositiva

Richiamando brevemente i concetti inerenti alle prerogative statali, nei confronti dei singoli soggetti che ne abitano il territorio, si può affermare che: Lo Stato detiene la potestà di richiedere il pagamento di una o più imposte al fine di procurarsi le risorse necessarie a garantire il corretto funzionamento della macchina statale.

Monaco limita parzialmente l'esercizio di tale prerogativa l'8 febbraio 1869³⁵ rimuovendo l'obbligo contributivo diretto in merito ai redditi prodotti dalle persone fisiche ivi residenti.

I successivi mutamenti normativi introdotti dalla Convenzione del 1963 si inseriscono in questo delicato contesto istituzionale presentando particolari profili di complessità, in quanto alteranti un assetto fiscale consolidato e caratterizzato da pressoché le medesime peculiarità da quasi un secolo.

La disposizione convenzionale attribuisce la qualità di soggetti passivi ai cittadini francesi residenti a Monaco dopo il 13 ottobre 1962, o che risultino privi di un soggiorno pregresso nel Principato superiore a cinque anni. Tali soggetti vengono assoggettati in Francia all'imposta sul reddito delle persone fisiche e alle relative imposte complementari, alle medesime condizioni come se conservassero il proprio domicilio o la propria residenza in territorio francese.

La questione dell'imposizione dei cittadini transalpini residenti nel Principato da parte dell'amministrazione fiscale di Parigi dimostra come il principio di territorialità dell'ordinamento tributario monegasco subisca una contrazione circoscritta ma qualitativamente significativa.

Tale contrazione non costituisce tuttavia l'esito di un atto unilaterale da parte dello Stato francese, bensì il frutto di un articolato compromesso economico-politico consacrato nella Convenzione del 1963, in piena sintonia con i principi del diritto internazionale che ammettono atti di autolimitazione della propria sovranità. La portata della norma appare infatti parzialmente derogatoria rispetto alla potestà impositiva monegasca ammettendo una compressione del principio di non imposizione sui redditi personali esclusivamente a carico dei cittadini francesi.

³⁵ « *L'Ordonnance Souveraine supprimant la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière et l'impôt des patentes, 8 février 1969* ». <https://legimonaco.mc/tnc/ordonnance/1869/02-08-L000669@1869.02.15/>

3.3.2. Le differenze sostanziali fra il Titolo I e il Titolo II: I soggetti attivi

Ai fini della presente ricerca risulta utile evidenziare una differenza sostanziale tra la disciplina prevista dal Titolo I e quella prevista dal Titolo II della Convenzione, con particolare riguardo all'individuazione del soggetto attivo del rapporto tributario.

Come già rilevato al titolo I, articolo 1, comma 3, la Convenzione attribuisce all'Amministrazione monegasca la competenza esclusiva in materia di accertamento, riscossione e contenzioso “*dell'Impôt sur les Bénéfices*”, disponendo altresì che il relativo gettito sia integralmente acquisito al Tesoro Principesco.

L'ISB si costituisce come norma impositiva di derivazione pattizia pienamente recepita nell'ordinamento interno monegasco (tramite l'Ordonnance Souveraine n. 3.152 del 1964) e rappresenta un'imposta propria del Principato. Il recepimento si manifesta sia sotto il profilo patrimoniale, poiché il gettito è integralmente devoluto allo Stato monegasco, sia sotto il profilo organizzativo, dovendo l'amministrazione fiscale monegasca predisporre in autonomia le procedure di accertamento, di riscossione e di gestione del contenzioso tributario.

Diversa è la struttura della norma prevista al titolo II dall'articolo 7 della Convenzione. In questo caso la norma presa in esame non disciplina l'istituzione di una nuova imposta, la cui titolarità appartiene all'amministrazione monegasca. Si tratta più nello specifico di una *fictio iuris*, una finzione giuridica, che estende l'applicazione della normativa fiscale francese a soggetti fiscalmente residenti in Monaco e dunque al di fuori del territorio della Repubblica.

Ne discende che, diversamente da quanto previsto per il Titolo I, il soggetto attivo del rapporto tributario (relativo al Titolo II) è l'Amministrazione fiscale francese; in quanto soggetto chiamato all'accertamento, la riscossione e l'eventuale contenzioso relativo all'imposta sul reddito applicata ai cittadini francesi residenti nel Principato. In questo ambito l'amministrazione fiscale monegasca e le casse del tesoro monegasco non lambiscono minimamente il relativo gettito prodotto.

Nella sostanza la differenza tra i due Titoli non si esaurisce dunque sul piano meramente patrimoniale, ma investe la stessa titolarità della potestà impositiva.

Nel caso dell'ISB, Monaco esercita una potestà tributaria propria, per quanto istituita in sede convenzionale.

Nel caso dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, il Principato si limita a tollerare, sul proprio territorio, l'esercizio extraterritoriale della potestà impositiva francese nei confronti di una categoria di soggetti individuata dalla Convenzione stessa.

Ne discende che la compressione della sovranità fiscale monegasca non si atteggia in termini uniformi, ma secondo un'intensità variabile: massima laddove il Principato tollera l'esercizio di una potestà impositiva del tutto estranea al proprio ordinamento, assai più contenuta laddove, come nel caso dell'ISB, la titolarità del prelievo resta comunque nelle mani dell'Amministrazione monegasca.

3.3.3. Il primo requisito normativo: La cittadinanza francese e la questione della doppia cittadinanza

L'ambito di applicazione soggettivo della norma si circoscrive alle sole persone fisiche in possesso della cittadinanza francese. Sebbene l'accertamento di tale status risulti apparentemente lineare, si profilano nella prassi talune fattispecie di confine che richiedono un necessario coordinamento esegetico.

In primo luogo, occorre precisare che la portata della disposizione non si estende ai cittadini di Stati terzi, a titolo esemplificativo, i soggetti di nazionalità italiana, britannica o spagnola, i quali restano interamente estranei all'imposta francese.

In secondo luogo, sorge la necessità di chiarire quale sia il regime applicabile qualora l'interessato risulti titolare di una doppia cittadinanza e, tra queste, figuri anche quella francese.

A questo proposito sono state richiamate le commissioni consultive miste francesi e monegasche più volte in un periodo a cavallo fra la fine degli anni 80 e gli inizi degli anni 2000. Sono disciplinate all'art 25 e il compito principale risiede nell'esaminare le difficoltà che potrebbero derivare dall'interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione, che non abbiano potuto essere risolte per via diplomatica proponendo soluzioni alle Parti.

Nel merito della questione le commissioni ritengono fuori dal campo di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, i soggetti che presentano una doppia cittadinanza, fra cui è ricompresa la cittadinanza francese solo quando sussistano determinati requisiti di tipo generale indicati dal “*Code général des impôts (CGI)*”, Parte I, Titolo I, Capitolo I, Sezione I, Articolo 4B, comma 1, lettere a,b,c: La Francia non deve rappresentare il focolare (*foyer*) del contribuente o il luogo del suo soggiorno principale (*lieu de séjour principal*); La Francia non deve essere il luogo in cui è svolta un'attività professionale, subordinata o meno, a meno che non si dimostri che tale attività è esercitata a titolo accessorio; La Francia non deve rappresentare il luogo in cui gli interessati pongono il centro dei loro interessi economici; Gli interessati devono aver trasferito il proprio domicilio o la propria residenza a Monaco prima del 29 dicembre 1995; Gli stessi devono aver costantemente mantenuto la loro residenza abituale nel Principato di Monaco a decorrere da tale insediamento; I contribuenti devono possedere sia la cittadinanza francese sia un'altra nazionalità straniera alla precisa data del trasferimento del domicilio o della residenza a Monaco; Gli interessati devono aver conservato la medesima nazionalità

straniera che possedevano al momento del loro stabilimento a Monaco; Gli stessi devono aver trasmesso all'amministrazione finanziaria competente, entro il termine perentorio del 31 dicembre 1996, l'intera documentazione idonea a giustificare la propria situazione giuridica.³⁶

Oltre ai requisiti di tipo generale sono presenti requisiti specifici che corrispondono ai periodi d'intervento delle diverse commissioni consultive miste.

Sono consideranti al di fuori del campo di applicazione dell'articolo 7, *alinéa* 1, i soggetti di nazionalità francese ugualmente titolari di una nazionalità straniera diversa da quella monegasca e che hanno trasferito il proprio domicilio o la propria residenza a Monaco prima dell'8 luglio 1978.

Sono considerati al di fuori del campo di applicazione, le persone di nazionalità francese ugualmente titolari di una nazionalità straniera diversa da quella monegasca; Se hanno trasferito il proprio domicilio o la propria residenza a Monaco tra l'8 luglio 1978 e il 12 luglio 1991, qualora abbiano stabilito il proprio domicilio o la propria residenza abituale nel Principato a partire da un paese terzo diverso dalla Francia.

Sono considerati al di fuori del campo di applicazione, le persone di nazionalità francese ugualmente titolari di una nazionalità straniera diversa da quella monegasca che hanno trasferito il proprio domicilio o la propria residenza a Monaco tra il 13 luglio 1991 e il 29 dicembre 1995, qualora soddisfino le due seguenti condizioni cumulative: Aver acquisito la nazionalità straniera prima di quella francese, aver trasferito il proprio domicilio o la propria residenza nel Principato a partire da un paese diverso dalla Francia.

In ultimo luogo, nel caso in cui lo stesso disponga sia della cittadinanza francese che di quella monegasca, quest'ultima rileva ai fini fiscali e il soggetto non rientra nel campo di applicazione della convenzione

Tuttavia, è necessario porre delle distinzioni siccome tale principio incontra precisi limiti applicativi delineati in sede bilaterale. Viene precisato³⁷ che i cittadini monegaschi residenti nel Principato, i quali esercitano in Francia un'attività professionale o vi mantengono il centro dei propri interessi

³⁶ I. Imposition sur le revenu des personnes physiques résidant à Monaco ; A. Détermination du domicile ou de la résidence des personnes physiques installées à Monaco au sens de la convention fiscale ; 1. Personnes de nationalité française ; 2. Personnes de nationalité française également titulaires d'une nationalité étrangère autre que monégasque ; Numero del paragrafo 130.

https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12995-PGP.html/identifiant%3DBOI-INT-CVB-MCO-10-20210602#2. Personnes_de_nationalite_37

³⁷ L'esto di questa decisione si deve alle riunioni della Commissione mista franco-monegasca del 12 novembre e del 27 dicembre 2001.

professionali, non sono soggetti all'imposta sul reddito in Francia per i proventi percepiti a Monaco, a condizione che tali redditi siano del tutto indipendenti dalle attività svolte sul territorio transalpino.

Di contro, la preminenza della nazionalità monegasca decade qualora si verifichi un radicamento fisico nel territorio francese.

I soggetti bi-nazionali che esercitano attività in Francia e vi mantengono il proprio focolare (*foyer*) o il luogo di soggiorno principale (*lieu de séjour principal*)³⁸ restano sottoposti a un'obbligazione fiscale illimitata (*obligation fiscale illimitée*) in Francia.

3.3.4. Il secondo requisito: Il trasferimento o la mancata anzianità di residenza e l'esperienza giurisprudenziale francese.

L'ambito di applicazione della norma individua un secondo requisito di tipo oggettivo, riferito alle sole persone fisiche in possesso della cittadinanza francese ed evoca una questione che offre risvolti concreti da punto di vista giurisprudenziale. In questo caso, infatti, la ricostruzione non si ancora alla produzione interpretativa di un organo previsto bilateralmente ma, in forza di quella titolarità in merito al contenzioso amministrativo da parte dell'ordinamento francese, evidenzia una vera e propria evoluzione dettata dalle vicende giudiziarie sottoposte al vaglio delle corti francesi competenti.

Nello specifico, la disciplina prevede l'imposizione dei redditi prodotti verso coloro che non abbiano trasferito la propria residenza o il proprio domicilio prima del 13 ottobre 1962, ovvero che non siano in grado di dimostrare cinque anni di residenza abituale pregressa a Monaco. Da ciò consegue l'applicazione del regime fiscale differenze e dunque all'imposta sul reddito esattamente come se si fosse mantenuta la residenza o il domicilio nel territorio francese.

La formulazione stessa della norma ha generato non poche incertezze in sede di contenzioso, rispetto alle quali si registrano due significativi interventi giurisprudenziali del *Conseil d'État*.

La questione attiene all'ambito spazio-temporale di applicazione del secondo requisito oggettivo e, nello specifico, alla rilevanza della nascita di un cittadino francese in territorio monegasco ai fini dell'assoggettamento all'imposta.

In un primo momento, l'alto consesso ricomprende la nascita del cittadino francese in territorio monegasco, sulla base dell'atto di nascita, qualora l'interessato risulti impossibilitato a dimostrare un'anzianità di soggiorno superiore o pari ai cinque anni come fattispecie su cui vige l'obbligo impositivo.³⁹

³⁸ ai sensi dell'articolo 4 B, comma 1, lettera a) del Code général des impôts

³⁹ *Le Conseil d'État avait confirmé cette analyse en jugeant : « qu'il résulte des dispositions de l'article 7-1 de la convention fiscale franco-monegasque que les personnes physiques de nationalité française sont assujetties en France*

In un secondo momento l'orientamento del Consiglio di Stato muta seguendo la vicenda del cittadino francese Monsieur Giorgis, nato a Monaco in data che non permette la disapplicazione dell'articolo 7-1, ricorrente nel 2011 presso il Tribunale amministrativo di Nizza, convenuto nel 2012 presso la corte d'appello amministrativa di Marsiglia a seguito di un'impugnazione posta in essere dal Ministero competente, e ricorrente in ultimo grado presso il Consiglio di Stato.

La suprema corte amministrativa chiarisce che la disposizione non può essere scissa in due elementi autonomi e distinti, in quanto l'onere della prova relativo alla residenza quinquennale grava esclusivamente sui soggetti che abbiano effettivamente trasferito nel Principato la propria residenza o il proprio domicilio, e non su chiunque si trovi sul territorio per il mero dato oggettivo della nascita⁴⁰.

La vicenda che coinvolge M. Giorgis e la suprema corte amministrativa permette di comprendere un ulteriore dato piuttosto rilevante inerente al comportamento e l'opinione delle varie corti amministrative dinanzi alla presentazione dei motivi del ricorso. Questi concernono il secondo grado dinanzi la Corte di appello amministrativa di Marsiglia ove, Monsieur Giorgis, esperisce come motivo del ricorso illegittimità dell'art. 7-1 della Convenzione fiscale Franco-Monegasca in quanto in contrasto con l'art 14 CEDU e l'art 1. Protocollo addizionale risultando in una doppia discriminazione fra i cittadini francesi e monegaschi e fra i cittadini francesi e i diversi residenti in Monaco con cittadinanze differenti.

Secondo i giudici di Marsiglia, l'art 7-1 non presenta profili di illegittimità e di contrasto con le norme CEDU e affini, sempre secondo i giudici: La particolare situazione impositiva introdotta dalla convenzione del 1963 è frutto dell'attività pattizia fra i due ordinamenti e costituisce particolari

aux impositions qu'elles mentionnent dans les mêmes conditions que si ces personnes avaient leur domicile ou leur résidence en France, soit lorsqu'elles transportent à Monaco leur domicile ou leur résidence, soit lorsqu'elles ne peuvent justifier de cinq ans de résidence habituelle à Monaco à la date du 13 octobre 1962, ce qui est le cas si elles sont nées à Monaco après la date marquant le point de départ de cette période de cinq ans » (CE, décision du 2 novembre 2011, n° 340438, ECLI:FR:CESSR:2011:340438.20111102). Versione tradotta: "Il Consiglio di Stato aveva confermato tale interpretazione stabilendo che: «dalle disposizioni dell'articolo 7-1 della convenzione fiscale franco-monegasca risulta che le persone fisiche di nazionalità francese sono soggette in Francia alle imposte ivi menzionate alle stesse condizioni che si applicherebbero se tali persone avessero il domicilio o la residenza in Francia, ovvero quando trasferiscono a Monaco il proprio domicilio o la propria residenza, sia quando non possono dimostrare cinque anni di residenza abituale a Monaco alla data del 13 ottobre 1962, il che si verifica se sono nate a Monaco dopo la data che segna l'inizio di tale periodo di cinque anni” <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12995-PGP.html/identifiant%3DBOI-INT-CVB-MCO-10-20210602#a>. Personnes de nationalité 420

⁴⁰ "Cependant, le Conseil d'État est depuis revenu sur cette analyse et a jugé que les Français nés à Monaco et y ayant constamment résidé depuis leur naissance n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 7-1 de la convention fiscale du 18 mai 1963 (CE, décision du 11 avril 2014, n° 362237, ECLI:FR:CESSR:2014:362237.20140411) ” versione tradotta : "Tuttavia, il Consiglio di Stato è successivamente ritornato su tale orientamento, stabilendo che i cittadini francesi nati a Monaco e che vi hanno costantemente risieduto sin dalla nascita non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 7-1 della convenzione fiscale del 18 maggio 1963”

rapporti e accordi fra la Francia e il Principato che non rendono la situazione, esperibile da cittadini monegaschi o stranieri, assimilabile a quella di un cittadino francese.

Peculiare risulta invece l'approccio adottato dalla Suprema Corte Amministrativa. Al riguardo, come evidenziato da Carla Lollo nella sua analisi sul trasferimento della residenza nel Principato di Monaco⁴¹, il *Conseil d'État* pare aver «fin troppo frettolosamente liquidato»⁴² la questione della presunta illegittimità dell'articolo 7 per contrasto con l'articolo 14 CEDU e con il relativo Protocollo addizionale.

Nello specifico, il giudice amministrativo ha ritenuto del tutto infondato tale motivo d'impugnazione. Da un lato, la Corte ha rilevato come le censure mosse dal ricorso Giorgis riguardassero presunte discriminazioni tra cittadini francesi e residenti stranieri a Monaco estranee alla giurisdizione transalpina; dall'altro, ha declinato la doglianza inerente alla disparità di trattamento tra i cittadini francesi trasferitisi nel Principato e quelli residenti in altri Paesi terzi. Richiamando le conclusioni già espresse dai giudici di Marsiglia, il *Conseil d'État* ha ribadito che tali differenziazioni non costituiscono discriminazioni arbitrarie, bensì discendono direttamente dalla specifica attività pattizia intercorsa tra gli Stati.

L'orientamento espresso dalla Corte assume un valore emblematico. Evidenzia un parziale disallineamento rispetto alla più rigida politica di contrasto all'elusione fiscale manifestata in altra occasione e inerente a una pronuncia della corte in merito all'*Impôt sur le Revenu* (IR)⁴³. Sul piano della conformità alle norme della Convenzione EDU, la pronuncia si pone in ideale continuità con la sentenza *Kandyrine de Brito Paiva*⁴⁴, prediligendo una soluzione di compromesso che evita di addentrarsi nel complesso e insidioso terreno dell'antinomia tra fonti internazionali e pattizie.

3.4. L'ambito di applicazione del Titolo IV: I rapporti doganali fra Francia, Monaco e le conseguenze sul piano impositivo

Evocare la tematica dell'imposizione indiretta significa allargare l'oggetto d'indagine a uno strumento pattizio distinto, sebbene storicamente e funzionalmente connesso alla Convenzione fiscale del 1963: l'unione doganale franco-monegasca.

⁴¹ C. LOLLIO, Il trasferimento di residenza nel Principato di Monaco è sempre così conveniente? Notazioni a margine dell'art. 7, I alinea della Convenzione fiscale del 18 maggio 1963 fra la Repubblica francese ed il Principato di Monaco, in *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, n. 2, 2014, par. 6 ("La decisione del Conseil d'État, Plén. Fisc. dell'11 aprile 2014 n. 362237: une éclaircie dans le ciel du droit français mais aussi une occasion manquée?").

⁴² Ibidem, p. 108.

⁴³ Ibidem, p. 107.

⁴⁴ Conseil d'État, Assemblée, 23 dicembre 2011, n. 317070, M. Kandyrine de Brito Paiva

Quest'ultima a costituire il presupposto storico-giuridico che rende necessaria, in sede di Titolo IV della Convenzione fiscale (artt. 15-18), l'assimilazione normativa del Principato al sistema delle imposte indirette francesi.

L'unione doganale si è consolidata attraverso una successione di atti pattizi, ciascuno dei quali è sorto in concomitanza con profondi mutamenti storici e istituzionali per il Principato. Un primo e fondamentale pilastro è rappresentato dalla convenzione del 9 novembre 1865, Successivamente, la Convenzione doganale franco-monegasca del 10 aprile 1912 e infine il suo compimento nella convenzione doganale del 1963, coeva e strettamente connessa alla Convenzione fiscale del medesimo anno.

La costituzione di un'unione doganale rappresenta la manifestazione giuridica della volontà di due Stati di assoggettare a un regime unitario la circolazione delle merci all'interno di uno specifico territorio. Tale assetto si realizza concretamente attraverso: la rimozione delle barriere doganali interne tra i Paesi contraenti (la dimensione interna) e la contestuale applicazione di una medesima tariffa daziaria nei confronti dei Paesi terzi (la dimensione esterna).

L'Articolo 1 dell'accordo⁴⁵ prevede l'unità doganale tra i due Stati contraenti, estendendola all'interezza del territorio francese e monegasco. Il principale effetto di questa disposizione è l'assoluta soppressione delle linee di frontiera interne; di conseguenza, Monaco si ritrova privo di confini doganali terrestri, essendo la Francia l'unico Stato limitrofo.

Dal punto di vista normativo, i trattati non delineano una legislazione comune e condivisa, bensì delegano integralmente alla legislazione doganale francese il compito di disciplinare la materia sull'intero territorio unificato. Il Principato conserva formalmente una propria linea doganale esclusivamente sul versante marittimo; tuttavia, anche tale spazio ricade, dal punto di vista formale e operativo, sotto la giurisdizione e il controllo diretto dell'amministrazione doganale francese.

Sotto questo profilo, l'unione doganale rappresenta, nell'economia complessiva della presente ricerca, il punto di massima compressione della sovranità monegasca: a differenza di quanto osservato per l'ISB — ove l'art. 1 della Convenzione fiscale ammette espressamente "adattamenti... giudicati necessari di comune accordo in ragione della situazione particolare del Principato" — la materia doganale non conosce alcuna analoga clausola di flessibilità, risolvendosi in un'integrale delega normativa alla legislazione francese.

⁴⁵ Convention douanière du 18 mai 1963 entre le Gouvernement de la Principauté de Monaco et le Gouvernement de la République française; <https://legimonaco.mc/tai/convention/1963/05-18-tai11000236/>

Sotto il profilo strettamente economico, il principale effetto di un'unione doganale risiede nell'abbattimento dei costi di transazione e attrito che le barriere tariffarie e confinarie impongono tradizionalmente alla circolazione transfrontaliera delle merci. L'azzeramento o la diminuzione di tali oneri genera un'immediata riduzione dei costi d'importazione o esportazione per le imprese, incentivando l'espansione dei flussi commerciali bilaterali. Le aziende di entrambi i territori beneficiano così di una significativa estensione del proprio mercato potenziale, potendo sfruttare economie di scala e ampliare la propria capacità commerciale in un contesto di mutua integrazione economica.

È in questo quadro, e non già al momento della stipula dell'unione doganale, che la persistenza di un regime fiscale privilegiato a Monaco pone un problema specifico di coerenza sistemica: la libera circolazione delle merci in un'unione doganale priva di frontiere interne, se non accompagnata da un'armonizzazione della fiscalità indiretta, avrebbe potuto esporre le imprese francesi a una posizione di oggettiva vulnerabilità competitiva rispetto agli operatori monegaschi, beneficiari di un carico fiscale complessivamente più ridotto. È ragionevole ritenere che sia questa esigenza, resa attuale dal contesto del secondo dopoguerra sopra descritto, a trovare risposta nel Titolo IV della Convenzione fiscale del 1963.

3.4.1. Le accise

Una prima tipologia di imposte indirette prevista dal testo convenzionale fiscale del 1963 sono le accise. Contraddistinte da una natura indiretta che si manifesta sui grandi beni di consumo, presentano un'aliquota specifica e costante per unità di misura, con la conseguenza che l'onere fiscale complessivo aumenta in misura direttamente proporzionale all'incremento della quantità di bene immessa al consumo.

Nel quadro normativo delineato dalla Convenzione, il legislatore adotta una classificazione diversificata delle accise in ragione delle specifiche caratteristiche dei beni sottoposti a prelievo. Il fulcro di tale disciplina si rinviene nell'Articolo 16, il quale assoggetta a regime fiscale un'ampia categoria di prodotti, tra cui gli alcolici, i vini, i sidri, i sidri di pere e gli idromeli, nonché le uve da vino (vendemmie), i frutti da sidro e da sidro di pere, le birre e le altre bevande in genere. La peculiarità della disposizione risiede nell'obbligo di perfetta assimilazione giuridica; tali prodotti sono infatti assoggettati, nel Principato, a una regolamentazione identica a quella applicata sul territorio della Repubblica francese, venendo tassati sulle medesime basi imponibili e con le stesse aliquote.⁴⁶

⁴⁶ A titolo esemplificativo, l'operatività di questo meccanismo di recepimento si manifesta chiaramente nell'applicazione del "*Droit spécifique sur les eaux et boissons gazéifiées ou non*", disciplinato dall'Articolo 224 A dell'Ordinanza Sovrana n. 2.666 del 14 agosto 1942 (e successive modifiche e codificazioni in materia di bevande e liquidi). Tale tributo, che

3.4.2. Le « Taxes sur le chiffre d'affaires » e la Taxe sur la valeur ajoutée

Una seconda categoria di imposte introdotta dal testo convenzionale sono le «Taxes sur le chiffre d'affaires». L'espressione adoperata per inquadrare questo genere di imposte è rinvenibile nell'esperienza tributaria francese. Con questa si identifica una categoria di unificazione normativa composta da plurime forme di imposizione. Sotto questo ombrello concettuale, il legislatore recepisce una pluralità di tributi eterogenei ritenuti "assimilati", assoggettandoli per rinvio espresso al medesimo regime giuridico, procedurale e sanzionatorio (in termini di accertamento, riscossione e contenzioso).

Sebbene la traduzione letterale del termine *chiffre d'affaires* richiami immediatamente la nozione contabile di "fatturato", inteso come l'insieme dei ricavi complessivi di un'impresa in un determinato periodo, sul piano della dogmatica giuridica la realtà applicativa si rivela differente. Nessuno dei tributi confluenti in tale categoria, infatti, è commisurato al volume d'affari globale del contribuente; Al contrario, essi si strutturano come prelievi settoriali, ancorati analiticamente ai ricavi lordi generati esclusivamente all'interno di determinati comparti economici.⁴⁷

Nel sistema bilaterale franco-monegasco, la disciplina delle «*taxes sur le chiffre d'affaires* » trova il proprio fondamento nell'Articolo 15 della Convenzione Fiscale del 1963. Tale disposizione configura un vero e proprio rinvio mobile e recettizio alla legislazione francese, stabilendo che « *Les taxes sur le chiffre d'affaires et les taxes de remplacement sont appliquées dans la Principauté sur les mêmes bases et aux mêmes tarifs qu'en France* ».

Poiché il dato testuale dell'Articolo 15 non esplicita analiticamente i singoli tributi inclusi in tale categoria, l'esatta individuazione del perimetro impositivo richiede l'esame del «*Protocole de signature*» del 18 maggio 1963, atto integrativo della Convenzione stessa.

Al punto I, sezione IV del Protocollo, i due Stati dichiaravano che la nozione ricomprendeva allora tre distinte fattispecie: la *taxe sur la valeur ajoutée* (TVA), la *taxe sur les prestations de services* (TPS) e la *taxe locale sur le chiffre d'affaires*.

L'attuale lettura del « *Code des taxes sur le chiffre d'affaires* »⁴⁸ di Monaco rivela tuttavia un'apparente asimmetria, data la totale assenza di riferimenti alla TPS e alla tassa locale. Evidenziando una situazione di vuoto applicativo.

ammonta a 0,54 € per ettolitro, si applica alle bevande analcoliche fornite sia a titolo oneroso sia gratuito escludendo espressamente dal proprio perimetro impositivo gli sciroppi, i succhi di frutta o di ortaggi e i nettari di frutta.

⁴⁷ Bulletin officiel des finances publiques ; TCA - Taxes sur le chiffre d'affaires. <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/7765-PGP.html/identifiant=BOI-TCA-20250813>

⁴⁸ Code des taxes sur le chiffre d'affaires, visualizzabile su:

Il perché di questo vuoto è da ricercare nell'esperienza tributaria francese dove la TVA fa il suo ingresso con la « *Loi n° 54-404 du 10 avril 1954* »⁴⁹. Inizialmente concepita per gravare solo sulle grandi imprese industriali e commerciali, coesistendo così con gli altri tributi settoriali. La svolta strutturale avviene con la legge di riforma « *Loi n° 66-10 du 6 janvier 1966* »⁵⁰, la quale dispone la generalizzazione della TVA a ogni fase del ciclo distributivo e la contestuale semplificazione del prelievo. Il Titolo I dell'ordinanza di riforma sancisce infatti espressamente all'Articolo 1 la soppressione sia della *taxe sur les prestations de services* sia della *taxe locale sur le chiffre d'affaires*.

In virtù della clausola di perfetta assimilazione sancita dal citato Articolo 15 della Convenzione, questo mutamento strutturale della legislazione francese si è esteso ed applicato automaticamente anche nel Principato. Il recepimento della riforma fiscale d'Oltralpe ha così determinato l'abrogazione implicita dei vecchi tributi concorrenti e l'assoluta centralità della TVA moderna quale unica imposta sulla cifra d'affari nel territorio monegasco.

3.4.3. La disciplina della TVA e le sue evoluzioni.

3.4.3.1. La natura e la struttura dell'imposta.

La *Taxe sur la valeur ajoutée* (TVA) si configura come un'imposta plurifase non cumulativa. Sebbene il carico economico del tributo gravi interamente sul consumatore finale, quest'ultimo rimane un mero soggetto passivo di fatto, estraneo al rapporto di riscossione.

L'obbligo di versamento e l'adempimento formale verso l'amministrazione fiscale ricadono infatti sui soggetti passivi di diritto, ossia le imprese e i professionisti coinvolti nelle varie fasi del ciclo produttivo e distributivo. Un meccanismo, specularmente analogo a quello dell'IVA italiana, fondato su un sistema di detrazione operato da parte degli operatori economici che versano all'amministrazione finanziaria la differenza d'imposta riscossa sulle proprie vendite.

Sotto il profilo temporale, la dichiarazione presenta di regola una cadenza mensile; tuttavia, qualora l'ammontare annuo dell'imposta dovuta risulti inferiore alla soglia di 4.000 euro, è concessa al contribuente la facoltà di optare per una liquidazione su base trimestrale.

Sul piano strettamente procedurale, i meccanismi dichiarativi e di versamento della TVA nel Principato di Monaco trovano una chiara declinazione nelle linee guida fornite dal portale istituzionale « *MonEntreprise* ». L'ordinamento monegasco prevede una duplice modalità di adempimento: la via telematica (« *Démarche en ligne* »), associata a sistemi di pagamento digitali, e

<https://legimonaco.mc/code/code-taxes-chiffre-affaires/>

⁴⁹ Loi n°54-404 du 10 avril 1954 PORTANT REFORME FISCALE, visualizzabile :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000864818>

⁵⁰ Loi n°66-10 du 6 janvier 1966 PORTANT REFORME DES TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES, visualizzabile : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000320413>

la via analogica (« *Démarche papier* »), che conserva l'utilizzo del supporto cartaceo. A questa asimmetria procedurale corrispondono differenti modalità di estinzione del debito d'imposta:

- **Nel canale telematico (*e-TVA*):** il versamento avviene, come conseguenza della dichiarazione online, mediante addebito diretto sul conto corrente bancario preventivamente censito e registrato dall'utente in fase di accreditamento al servizio;
- **Nel canale cartaceo:** l'operatore economico è tenuto a presentare la dichiarazione fisica direttamente presso gli sportelli della *Direction des Services Fiscaux*, perfezionando il pagamento attraverso i mezzi ordinari di scomputo, quali assegni mirati, carte di credito o denaro contante.

L'analisi di questa fase della riscossione, materialmente accentrata in capo alla *Direction des Services Fiscaux*, potrebbe indurre a ritenere, in base a una valutazione puramente superficiale, che il gettito della TVA confluisca direttamente e integralmente nelle casse del Tesoro principesco al momento del versamento. Sebbene ciò sia vero per una parte consistente delle entrate, la realtà giuridica si rivela tuttavia più complessa.

L'esatta qualificazione della titolarità finanziaria del tributo non può infatti esaurirsi nel momento del percepimento locale, ma deve essere analizzata attraverso la lente dell'unione doganale e fiscale tra la Francia e il Principato.

3.4.3.2. Le problematiche inerenti alla riscossione dell'imposta: Il *Compte de partage*

Un'autorevole conferma della peculiare struttura della TVA e la sua risonanza nell'unione doganale si trova nelle dichiarazioni del *Ministère de l'Action et des Comptes publics* francese inserite all'interno di una interrogazione scritta presso l'Assemblea Nazionale. Il ministero d'Oltralpe evidenzia come l'integrazione fiscale si fondi su una vera e propria *fictio iuris*: ai fini della riscossione dell'imposta, i due Stati formano un "territorio unico" e la *Direction des Services Fiscaux* (DSF) opera sostanzialmente applicando le medesime regole dell'amministrazione francese. Sotto il profilo strettamente amministrativo, tuttavia, le due agenzie fiscali conservano la propria indipendenza strutturale.⁵¹

⁵¹ « Ainsi, au regard de la TVA, la France et la Principauté de Monaco sont considérées comme constituant un territoire unique bien que Monaco soit un État souverain. En pratique, l'existence de ce "territoire unique" a pour conséquence que les déclarations de TVA faites par les assujettis français et monégasques globalisent l'ensemble de la TVA collectée dans les deux États. Le système du compte de partage, tel qu'il est prévu à l'article 17 de la convention fiscale franco-

Da questa separazione burocratica all'interno di un mercato unico senza frontiere scaturisce la coesistenza di due diverse tipologie di imposta, che regolano i flussi finanziari del Principato: la TVA interna e la TVA esterna.

La TVA interna costituisce la fonte di entrata principale e diretta per il bilancio monegasco: si applica a tutte le operazioni commerciali e industriali interamente compiute sul territorio del Principato. In questo caso, il denaro viene versato dai contribuenti direttamente agli sportelli della DSF ed entra immediatamente nelle casse dello Stato di Monaco, senza transitare dalla Francia.

Al contrario, la TVA esterna riguarda i flussi transfrontalieri; Vi sono infatti situazioni in cui l'imposta, pur essendo di titolarità economica e giuridica del Principato o della Repubblica francese, poiché legata a consumi destinati alle due realtà territoriali, viene materialmente riscossa dall'amministrazione finanziaria della controparte. Si rende dunque necessario redistribuire queste somme acquisite senza legittimazione.

Operare una redistribuzione delle risorse all'interno di uno spazio economico comune risulta estremamente complesso, in quanto, tracciare l'esatto luogo di consumo finale e isolare i flussi della TVA ascrivibili a ciascun ordinamento, senza un istituto come l'amministrazione doganale risulta arduo.

In questo caso viene previsto quello che è il *Compte de partage*. Non si tratta di un canale di attribuzione diretta e immediata delle risorse fisicamente incassate; si configura, piuttosto, come una piattaforma di calcolo macroeconomico. Basato su una specifica formula matematica, il conto di riparto assolve alla funzione controfattuale di ricostruire virtualmente quale sarebbe stato

monégasque, a donc pour objet de rétablir ce qu'auraient été les recettes de TVA des deux États s'ils avaient formé deux territoires distincts au regard de cette taxe. Le reversement opéré chaque année par la France à la Principauté de Monaco est ainsi représentatif du remboursement de la fraction des recettes de TVA encaissées en France pour le compte de Monaco qui, si la Principauté avait formé un territoire distinct de la France et tiers à l'Union européenne au regard de cette taxe, auraient été encaissées directement par Monaco. ». Versione tradotta: “Di conseguenza, ai fini dell'IVA, la Francia e il Principato di Monaco sono considerati come costituenti un territorio unico, sebbene Monaco sia uno Stato sovrano. All'atto pratico, l'esistenza di questo "territorio unico" comporta che le dichiarazioni IVA presentate dai soggetti passivi francesi e monegaschi globalizzino la totalità dell'IVA riscossa nei due Stati. Il sistema del conto di riparto (*compte de partage*), così come previsto dall'Articolo 17 della Convenzione Fiscale franco-monegasca, ha dunque lo scopo di ripristinare quelle che sarebbero state le entrate IVA dei due Stati qualora essi avessero formato due territori distinti rispetto a tale imposta. Il riversamento operato annualmente dalla Francia a favore del Principato di Monaco rappresenta, in tal modo, il rimborso della quota di entrate IVA incassate in Francia per conto di Monaco le quali, se il Principato avesse costituito un territorio distinto dalla Francia e terzo rispetto all'Unione Europea ai fini di questa imposta, sarebbero state incassate direttamente da Monaco.” <https://questions.assemblee-nationale.fr/q16/16-686QE.htm>

l'ammontare dei prelievi spettanti a Monaco qualora il Principato avesse mantenuto una propria frontiera fiscale autonoma, operando come Stato terzo rispetto alla Francia e all'Unione Europea.

3.4.3.3. Evoluzioni delle formule di ripartizione delle somme riscosse

Un ulteriore elemento di complessità è ravvisabile nel dettato dell'Articolo 17 della Convenzione Fiscale, il quale amplia notevolmente l'oggetto della ripartizione bilaterale. La norma stabilisce infatti che la massa monetaria globale da sottoporre a riparto non si esaurisca nel solo gettito della TVA, disciplinato dal precedente Articolo 15, ma ricomprenda sinergicamente anche le accise e i diritti di fabbricazione gravanti sulle bevande alcoliche e analcoliche di cui all'Articolo 16.⁵²

L'inclusione di questi prelievi settoriali all'interno del medesimo paniere comune determina un considerevole incremento della complessità strutturale del sistema. L'elaborazione di una formula matematica capace di isolare e trasporre l'esatto ammontare delle spettanze fiscali di ciascuno Stato cessa di essere un mero calcolo proporzionale sull'imposta sul valore aggiunto, dovendo coordinare flussi, basi imponibili e aliquote specifiche eterogenee.

Il primo meccanismo di ripartizione finanziaria tra i due Stati viene introdotto con l'*Échange de lettres* del 1963: La quota che la Francia deve attribuire ogni anno al Principato si calcola moltiplicando il totale dell'IVA e delle accise riscosse nel territorio unico tra Monaco e la Francia per un rapporto di frazione che prevede: al numeratore, il totale degli affari realizzati nel Principato di Monaco addizionato a un ulteriore rapporto di frazione tra il totale degli affari monegaschi moltiplicato per sei e diviso dieci; al denominatore, un'addizione tra il totale degli affari realizzato dalla Francia e il volume realizzato nel Principato.

Dando vita alla formula in questione:

⁵² Come delineato dall'articolo 17 della medesima convenzione: "Article 17 : « *Le produit total des perceptions opérées, dans les deux États contractants, au titre des taxes sur le chiffre d'affaires, des taxes de remplacement et des impôts sur les boissons visées aux articles 15 et 16 ci-dessus, à l'exception de la part de ce produit représentative de taxes locales, est réparti entre les deux Gouvernements, selon les modalités fixées entre eux d'un commun accord* ». La cui traduzione: "Il gettito totale delle riscossioni effettuate, nei due Stati contraenti, a titolo di imposte sulla cifra d'affari, di imposte di surrogazione e di imposte sulle bevande di cui ai precedenti articoli 15 e 16, a eccezione della quota di tale gettito rappresentativa di imposte locali, è ripartito tra i due Governi secondo le modalità stabilite tra loro di comune accordo."

$$Q_m = R \times \frac{C.A.m + \frac{C.A.m \times 6}{10}}{C.A.f + C.A.m}$$

La determinazione della quota spettante a Monaco si basa su tre variabili fondamentali: La lettera R che rappresenta il totale dell'IVA e delle accise materialmente riscosse nei due Paesi, ma con la sottrazione degli eventuali rimborsi d'imposta; La sigla C.A.f. rappresenta il volume d'affari complessivo della Francia; La sigla C.A.m. rappresenta l'ammontare totale degli affari realizzati dai contribuenti del Principato, attenuato dell'ammontare degli affari corrispondenti a esportazioni verso la Francia.

All'epoca, l'amministrazione finanziaria francese non era tecnicamente in grado di calcolare il fatturato reale del Paese sommando direttamente tutte le dichiarazioni dei contribuenti. Per rimediare a questa mancanza, in attesa di strumenti più moderni, si decise di utilizzare un metodo statistico basato su un campione di imprese selezionato dal servizio di studi economici e finanziari del Ministero delle Finanze (S.E.E.F.). Le dichiarazioni di queste aziende venivano analizzate sistematicamente per calcolare il rapporto tra l'IVA totale incassata in Francia e quella pagata solo dal gruppo sotto esame; applicando poi questo schema matematico al fatturato delle imprese campionate, lo Stato riusciva a stimare per approssimazione il volume d'affari dell'intera nazione.

Su questo punto, è necessario precisare che le difficoltà tecniche sussistenti in merito alla precisa definizione dei volumi d'affari reali interessavano anche il Principato di Monaco. È lo stesso scambio epistolare del 1963 a presentare l'invito formale da parte del Governo francese, nei confronti dell'esecutivo monegasco, volto a prevedere misure strutturali atte a determinare l'esatto ammontare di tali flussi transfrontalieri.

In questa fase di transizione burocratica, riemerge come parametro di riferimento il “*Droit de sortie compensateur*” (diritto di uscita compensativo), istituto richiamato dall’articolo 6 della Convenzione fiscale. Diventa in questo caso istituto principale della fase transitoria come affermato dallo scambio di lettere del 1963 nei seguenti termini: « *Le Gouvernement français propose que le Gouvernement monégasque adopte, sans retard, toutes mesures qu’il jugera utiles pour déterminer exactement le montant des exportations vers la France. A titre provisoire et jusqu’à ce que de telles mesures soient intervenues, le volume des exportations vers la France sera supposé égal à la base totale d’imposition*

qui servirait - en l'absence de toute mesure d'exonération - pour l'assiette du droit de sortie compensateur. »⁵³

Si ricorre così a una presunzione giuridica provvisoria, resasi necessaria in quanto la natura stessa delle procedure originarie appare estremamente restrittiva e di difficile applicazione pratica. Le intrinseche difficoltà connesse alla quantificazione delle somme da ripartire spingono i due Stati, nel corso degli anni, a rimettere mano alla formula matematica attraverso successive fasi di negoziazione.

Un primo parziale aggiustamento avviene con l'*Échange de lettres* del 1971. In questa occasione, l'impianto generale rimane ancorato agli standard stabiliti nel 1963, ma la formula viene leggermente modificata:

$$Q_m = R \times \frac{CA_m \times 1,60}{CA_f + CA_m}$$

Nel caso in oggetto, la struttura complessiva del rapporto di frazione non viene a mutare, se non nella componente del numeratore relativa all'operazione di addizione. Non si tratta più di sommare al volume d'affari realizzato all'interno del Principato la quota correttiva dei sei decimi, bensì di applicare direttamente un moltiplicatore pari a 1,6.

Come specificato nei documenti ufficiali, questa revisione si rende necessaria per rispondere a una duplice esigenza: da un lato, recepire la riforma delle imposte sul volume d'affari intervenuta nel frattempo e, dall'altro, prendere atto dell'impossibilità tecnica per l'amministrazione finanziaria di determinare il volume d'affari francese secondo le vecchie modalità di campionamento applicate fino a quel momento.

Il 2003 rappresenta un ulteriore momento pivotale nell'evoluzione dei rapporti finanziari tra i due Stati, offrendo un caso di studio paradigmatico sulle dinamiche strutturali che governano le finanze pubbliche dei micro-Stati. Per queste entità territoriali minori, la gestione del bilancio è costantemente condizionata da una marcata vulnerabilità intrinseca, dall'assenza di economie di scala amministrative e dalla necessità di fare affidamento su regimi di comunione fiscale o doganale con i vicini più vasti.

Prendendo atto dell'impossibilità amministrativa e tecnica di isolare con precisione, in assenza di una frontiera doganale fisica, l'esatto ammontare di IVA e accise spettante a ciascun Paese sulla base dei

⁵³ «Su quest'ultimo punto, il Governo francese propone che il Governo monegasco adotti, senza indugio, tutte le misure che riterrà utili per determinare esattamente l'importo delle esportazioni verso la Francia. A titolo provvisorio, e fino a quando tali misure non saranno state introdotte, il volume delle esportazioni verso la Francia sarà presunto pari alla base imponibile totale che servirebbe — in mancanza di qualsiasi misura di esenzione — per l'applicazione del diritto di uscita compensativo.»

puri flussi reali, i due Governi scelgono di mutare radicalmente il criterio di ripartizione del cosiddetto *compte de partage*. Il mutamento avviene attraverso lo scambio di lettere del 2003 dove viene introdotta una variabile stabile su cui ancorare i conteggi successivi denominata “variabile di indicizzazione” (*Indexation*).

In base a questo algoritmo finanziario, si assume come valore di riferimento di partenza l’ammontare concordato ed effettivamente versato al Principato di Monaco per l’anno 2001, quantificato forfettariamente in 108.238.802 euro. A partire dall’anno 2002, e per gli esercizi seguenti, la quota spettante a Monaco non viene più calcolata su variabili difficili da calcolare, ma si ottiene aggiornando la cifra fissa del 2001 attraverso un tasso di evoluzione ponderato. Questo indice di crescita riflette l’andamento dei rispettivi flussi di riscossione netta dei due Stati, bilanciati attribuendo un peso preponderante, pari a **5/6**, alla variazione dei ricavi francesi e un solo sesto (**1/6**) a quella dei ricavi monegaschi.

Si risale a tale formula:

$$R_t = R_{2001} \times (1 + g_t). \text{ nota: }^{54}$$

Al contempo, l’accordo del 2003 mette a nudo il classico paradosso della sovranità finanziaria dei micro-Stati: per porre in sicurezza le proprie casse pubbliche e preservare l’equilibrio di bilancio, Monaco accetta di ancorare per ben 5/6 la crescita delle proprie risorse economiche alle performance macroeconomiche della Repubblica Francese, subordinando la propria redditività fiscale alla salute congiunturale del macro-Stato partner.

3.4.4. Le conseguenze inattese di un rapporto asimmetrico: Gli effetti dell’odierna formula di ripartizione

Il carattere asimmetrico che contraddistingue la Convenzione fiscale del 1963, con la quale viene prevista una rigida ristrutturazione del sistema tributario monegasco produce significative conseguenze.

L’analisi dell’Imposta sul Valore Aggiunto (TVA) evidenzia come tale tributo operi quale fattore di limitazione indiretta della potestà fiscale monegasco che si pone in una sorta di unione amministrativo-tributari fondata sulla riscossione delle imposte indirette.

Sebbene la dimensione puramente matematica di tali formule possa apparire minoritaria, essa produce in realtà conseguenze di straordinario valore: l’effetto immediato è l’instaurazione di una profonda interdipendenza finanziaria tra i due Stati tramite la costituzione di un canale di diretta attribuzione

⁵⁴ La formula è tratta dalla interpretazione dei testi matematico-descrittivi frutto dell’attività pattizia e dalle abilità dell’autore nel tradurre questi contenuti in formula matematica

del gettito; Ciò contribuisce al sostentamento economico monegasco in forza del *Compte de partage* disciplinato al Titolo IV della convenzione fiscale del 1963

Come recita un primo *Rapport d'information* dell'Assemblea Nazionale francese, la cui missione principale è fare chiarezza «*sur les obstacles au contrôle et la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe*»⁵⁵, l'imposizione della TVA al Principato di Monaco porta quest'ultima ad affermarsi rapidamente come la principale fonte di reddito dello Stato monegasco, arrivando a rappresentare, nel 1998, il 25% delle sue risorse complessive:

« *Les modalités d'établissement du compte de partage de la TVA ont été exceptionnellement favorables à l'Etat monégasque. D'une part, la fraction ainsi attribuée est rapidement devenue la principale ressource de son budget. Celui-ci se montant - selon les données diffusées par le site Internet officiel de la Principauté - à 3,3 milliards de francs en 1998, la ressource TVA représente environ 25 % des ressources de l'Etat.* »⁵⁶

In questa dinamica, la Francia, conformandosi alle formule contabili esplicitamente previste negli *avenants* (accordi integrativi) successivi alla Convenzione, partecipa attivamente al sostentamento economico monegasco in forza del *Compte de partage* disciplinato al Titolo IV della Convenzione fiscale del 1963.

I dati del 1998 documentano chiaramente questa asimmetria: su un bilancio totale dello Stato pari a 3,3 miliardi di franchi, i versamenti derivanti dal conto di ripartizione ammontano a ben 826 milioni di franchi, incidendo per circa il 25% sul totale delle entrate pubbliche: « *Par ailleurs, la formule est si bien équilibrée qu'elle a toujours abouti à un reversement de la France à Monaco : 635 millions de francs (1994), 750 millions de francs (1995), 816 millions de francs (1996), 839 millions de francs (1997) et 826 millions de francs en 1998 (prévisionnel). Sur les fins dernières années disponibles, le reversement a donc crû de 30,1 % alors que, dans le même temps, l'économie nationale ne progressait que de 14,2 % et le revenu disponible brut des ménages français de 13,9 % !* »⁵⁷

⁵⁵ «Sugli ostacoli al controllo e alla repressione della criminalità finanziaria e del riciclaggio di capitali in Europa» Rapporto dei deputati socialisti francesi, Peillon e Montebourg, fortemente critico delle politiche finanziarie monegasche consultabile presso: <https://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i2311-2.asp>

⁵⁶ «Le modalità di determinazione del conto di ripartizione della TVA sono state eccezionalmente favorevoli allo Stato monegasco. Da un lato, la quota così attribuita è rapidamente divenuta la risorsa principale del suo bilancio. Ammontando quest'ultimo — secondo i dati diffusi dal sito internet ufficiale del Principato — a 3,3 miliardi di franchi nel 1998, la risorsa TVA rappresenta circa il 25% delle risorse dello Stato»

⁵⁷ «Inoltre, la formula è così ben bilanciata da aver sempre generato un riversamento dalla Francia a Monaco: 635 milioni di franchi (1994), 750 milioni di franchi (1995), 816 milioni di franchi (1996), 839 milioni di franchi (1997) e 826 milioni di franchi nel 1998 (previsionali). Negli ultimi cinque anni disponibili, il riversamento è dunque cresciuto

Gli stessi relatori, Arnaud Montebourg e Vincent Peillon appartenenti al partito socialista, intitolano significativamente una specifica sezione d'indagine del rapporto informativo «*b) Monaco s'enrichit grâce à la France*»⁵⁸, formula che palesa un netto orientamento critico nei confronti della tenuta e dell'equità di tali disposizioni bilaterali.⁵⁹

Seppur gli istinti di modifica si pongono in essere l'obiettivo di calmierare l'acceso dibattito politico francese relativo all'anomalia economica e finanziaria del Principato. L'introduzione di tali limiti non arresta la controversia politica. Nel 2011, la testata informativa *Euractiv*⁶⁰ torna a interessarsi alla questione, riportando alcune dichiarazioni di fonti interne monegasche, secondo cui il reale significato di questo trasferimento di risorse nasconderebbe un risvolto più opaco. I

Il *Compte de partage* rappresenterebbe il prezzo corrisposto da Parigi affinché Monaco rinunciassi allo status di paradiso fiscale. Sebbene all'origine tale assetto potesse apparire giustificabile, a distanza di anni dall'accordo viene classificato alla stregua di un'anomalia. Pur considerando la complessità delle relazioni diplomatiche e l'eterogeneità delle analisi politologiche, tale interpretazione esula da una valutazione tecnico-giuridica; inoltre, l'anonimato della fonte citata da *Euractiv* non consente di verificarne la reale attendibilità.

Il 2022 si caratterizza per una *Question écrite*⁶¹ presentata da Clémence Guetté, deputata della coalizione *La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale*. Nell'atto ispettivo rivolto al Governo, e in particolare al Ministro dell'Economia e delle Finanze, la parlamentare solleva seri interrogativi sulla natura del conto di ripartizione. La deputata richiama esplicitamente l'attenzione sulle dichiarazioni rilasciate dallo stesso Ministro durante un'intervista al quotidiano *Le Figaro*, in cui quest'ultimo sottolineava la stringente necessità per la Francia di attuare risparmi di spesa. Di conseguenza, Guetté giudica singolare il mantenimento di un simile esborso finanziario, richiamando quale parametro critico della questione proprio i rilievi già espressi nel rapporto d'informazione a firma dei deputati Peillon e Montebourg.

del 30,1% mentre, nello stesso periodo, l'economia nazionale progrediva solo del 14,2% e il reddito disponibile lordo delle famiglie francesi del 13,9%!»

⁵⁸ «*b) Monaco si arricchisce grazie alla Francia*»

⁵⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i2311-2.asp#P423_58043

⁶⁰ <https://euractiv.com/fr/news/la-france-continue-de-reverser-environ-100-millions-deuros-par-an-a-monaco/>

⁶¹ Question écrite n° 686 : Convention fiscale entre la France et la Principauté de Monaco, 16e Législature. Publication de la question au Journal Officiel du 9 août 2022, page 3704. Publication de la réponse au Journal Officiel du 8 novembre 2022, page 5228. Question signalée le 24 octobre 2022 par Mme Clémence Guetté Val-de-Marne (2e circonscription) - La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale visualissabile sul link: <https://questions.assemblee-nationale.fr/q16/16-686QE.htm>

All'epoca dei fatti in cui si scrive, l'ammontare destinato al Principato di Monaco, sebbene ridimensionato rispetto alla dipendenza strutturale registrata alla fine degli anni Novanta, costituisce ancora un apporto sostanzioso per le entrate pubbliche monegasche.

Secondo quanto emerge dall'*Exposé des motifs de la loi de budget primitif de l'exercice 2026*⁶², il bilancio di previsione (*budget primitif*) ammonta complessivamente a 2.216.670.000 euro. Di questa cifra, ben 1.712,5 milioni di euro derivano dalle entrate fiscali (*contributions*). All'interno di questa voce, il 66,9% è rappresentato dalle tasse sulle transazioni commerciali (*transactions commerciales*), espressione contabile che identifica l'Imposta sul Valore Aggiunto (TVA).

Poiché i dati previsionali vengono parametrati sulle risultanze del bilancio 2025⁶³⁻⁶⁴, l'incrocio dei flussi finanziari evidenzia come la TVA registri un incremento dell'11,2%, pari a 115,7 milioni di euro in più rispetto all'esercizio precedente. Tale incremento porta il gettito complessivo dell'imposta a 1.354,8 milioni di euro. In questo quadro, il gettito derivante dal *Compte de partage* incide per 135,7 milioni di euro, assestandosi su una quota pari al 10% della percezione totale della TVA.

Il progressivo ridimensionamento del peso del *Compte de partage* sulle entrate pubbliche monegasche, dal 25% del bilancio complessivo registrato nel 1998 a una quota residuale, pari al 10% della sola componente IVA, nel 2026, offre una chiave di lettura conclusiva per l'intero impianto della Convenzione fiscale del 1963.

Se, nella sua genesi storica, il meccanismo di ripartizione rifletteva una condizione di sostanziale dipendenza finanziaria del Principato dal riversamento francese, la sua costante contrazione nel tempo evidenzia il consolidamento di una capacità fiscale monegasca sempre più autonoma. Tale traiettoria non contraddice, ma conferma, secondo cui l'asimmetria strutturale tra Monaco e la Francia permane, ma si è progressivamente ridefinita da un rapporto di sussidio quasi strutturale a una forma di cooperazione finanziaria residuale, che viene percepito sempre di più, specialmente dagli appartenenti alla sfera filofrancese, come un esborso poco conveniente per la Francia ma una voce di entrata redditizia per il Principato.

⁶² L'EXERCICE 2026 : Exposé des motifs de la loi de budget primitif de l'exercice 2026. Visualizzabile in versione PDF su: https://legimonaco.mc/projet/1.127/res/PL_adopte_par_le_Gvt.pdf

⁶³ IMSEE ; Focus - Finances publiques 2025:

<https://imsee.mc/en/thematics/economy/publications/focus-public-finances>

⁶⁴ 3 – BUDGET PRIMITIF DE L'EXERCICE 2025 : Exposé des motifs de la loi de budget primitif de l'exercice 2025 <https://www.conseil-national.mc/wp-content/uploads/2024/10/BP-2025-Expose-des-motifs.pdf>

4. Un ulteriore indice relazionale con rilevanza finanziaria: il Budget National

Nell'ambito dell'analisi delle diverse voci impositive trattate in questa tesi rileva, in ultima istanza, l'esame di un rilevante documento in tema economico-finanziario: Il Budget National, ove confluiscono le risultanze economiche delle diverse imposte dirette e indirette fin qui esaminate.

Lo studio del Budget National rileva ai fini dell'indagine in quanto se le sezioni precedenti hanno analizzato la formazione del gettito fiscale monegasco, portando alla luce i profili relazionali di tipo fiscale-impositivo, resta da chiedersi in quale conteso si concentra l'impiego di quelle stesse risorse. Nel caso in esame, si passa dunque da un'analisi dell'assetto relazionale ancorato alle risultanze normative e pattizie verso un allargamento del campo d'indagine ricomprendendo elementi di natura politico istituzionali rilevabili dal tema del diritto budgetario.

4.1. La natura del Budget National e il contesto in cui si afferma

Il Budget National è un atto la cui importanza è riconosciuta dal testo costituzionale all'art. 38 che lo qualifica come atto apicale della materia economica e finanziaria, espressivo dell'indirizzo politico del Principato: *«Le budget national exprime la politique économique et financière de la Principauté.»*

Si tratta, nella sostanza, di un documento contabile che ricomprende tutte le voci di spesa e di entrata della finanza pubblica monegasca, come stabilito dall'art. 37 della Costituzione: *«Le budget national comprend toutes les recettes et toutes les dépenses publiques de la Principauté.»*

L'approvazione del Budget National avviene tramite la *loi du budget*, come previsto dall'art. 39 del testo costituzionale: *«Le budget fait l'objet d'un projet de loi. Il est voté et promulgué en forme de loi.»*

Essendo promulgato in forma di legge, la competenza per la sua adozione è attribuita agli organi legislativi monegaschi. Su questo punto si impone un'osservazione particolare: l'evoluzione istituzionale monegasca configura una diarchia legislativa, attribuendo il potere di legiferare congiuntamente al Principe e al Conseil National. È lo stesso testo costituzionale ad affermare tale diarchia all'art. 4: *«Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et le Conseil National.»* — un principio che i canali ufficiali del Conseil National⁶⁵ ribadiscono, descrivendo il sistema legislativo come frutto di un dialogo stretto fra la figura del Principe — la cui volontà trova attuazione nel Governo — e l'Assemblea.

In questo delicato contesto, il Conseil National si trova sprovvisto di alcune prerogative tipiche dei parlamenti europei, registrando una contrazione della propria capacità di incidere sulla produzione

⁶⁵ Sito ufficiale del conseil national ; Le système législatif : <https://www.conseil-national.mc/textes-lois/le-systeme-legislatif/>

normativa. Mancano, in particolare: un rapporto di fiducia con il Governo; un potere di iniziativa legislativa propria, sostituito da un mero potere di proposizione, i cui progetti devono comunque essere sottoposti all'approvazione dell'esecutivo; e la facoltà, riservata al Governo, di ritirare un progetto di legge qualora l'esito dell'esercizio del potere emendativo da parte del Parlamento non sia di suo gradimento.

Il contesto monegasco conosce una limitazione ulteriore nella materia specifica della *loi du budget*: la necessità di approvare il Budget National attraverso due distinte leggi, il *Budget Primitif* e il *Budget Rectificatif*, circoscrive l'azione parlamentare a tempi legislativi predeterminati⁶⁶; Potendo intervenire sulla modifica del budget solo in un secondo momento nel *Budget Rectificatif*.

Il contesto può essere efficacemente sintetizzato da quanto afferma Pasquale Costanzo nel suo studio sulla costituzione monegasca: «*Resta, comunque, il fatto che il Consiglio Nazionale non costituisca un reale contropotere rispetto al Principe e al suo Governo, potendo addirittura essere sciolto, come già accennato, con decisione sovrana senza obbligo di motivazione e senza limitazione di numero di volte, anche in assenza di un'iniziativa governativa in tal senso.*»⁶⁷

4.2. la doppia anima del Ministre d'État

Prima di proseguire nella disamina del Budget National, risulta necessario specificare maggiormente il ruolo, precedentemente evocato, del Ministre d'État, la figura istituzionale deputata a rappresentare il Principe e a dirigerne l'esecutivo, come previsto dall'art. 44 del testo costituzionale: «*Le Ministre d'État représente le Prince. Il exerce la direction des services exécutifs. Il dispose de la force publique. Il préside avec voix prépondérante le Conseil de Gouvernement.*»

Storicamente, tale carica trova la propria disciplina nella *Convention franco-monégasque du 28 juillet 1930 relative aux emplois publics*, oggi abrogata e sostituita dalla *Convention du 8 novembre 2005 destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco*. All'art. 7 di quest'ultimo accordo si ritrova la definizione di *communauté de destin*, concetto cardine già presente nel Trattato franco-monegasco del 2002, in virtù della quale le parti si consultano reciprocamente sulla scelta degli alti funzionari preposti agli uffici che toccano gli interessi fondamentali dei due Stati, tra cui è espressamente annoverato il Ministre d'État.

Si tratta della figura di spicco dell'amministrazione monegasca che, sebbene i fenomeni di integrazione politica tra la Francia e il Principato appaiano oggi meno evidenti rispetto alla prima

⁶⁶ Come affermato dalla Loi n° 841 du 1er mars 1968 relativa alle leggi di bilancio, art. 8, secondo cui «*Seules des lois dites lois de budget rectificatif, peuvent modifier, en cours d'année, la loi de budget.*»

⁶⁷ Pasquale Costanzo, La costituzione del Principato di Monaco, seconda edizione, 1° dicembre 2004, Giappichelli

metà del Novecento, consente il permanere di una presenza giuridica transalpina precisa e significativa nell'organizzazione statale monegasca.

È opportuno evidenziare che, sebbene il tenore letterale dell'articolo apra formalmente alla possibilità di nominare sia cittadini francesi sia monegaschi, la prassi istituzionale consolidata vede tuttora la scelta del *Ministre d'État* attingere esclusivamente ai funzionari di cittadinanza francese, individuati d'intesa con il governo di Parigi.

Sulla figura sorgono profili di particolare interesse, suscitati dalla lettura di un contributo del 1966, quando la rivista *La Revue Administrative* ospita il saggio *"Une institution originale: Le Ministre d'État de la Principauté de Monaco"*, volto a comprendere in profondità la macchina amministrativa monegasca. L'autore del contributo è un osservatore d'eccezione: Jean-Émile Reymond, all'epoca *Ministre d'État* in carica e cittadino francese.

Nel suo scritto, Reymond evidenzia come tale carica traduca, nei fatti e nel diritto, l'innesto di un alto funzionario francese al vertice dell'esecutivo principesco, impiegando il termine *«imposé»*, che dimostra il carattere coattivo che il *Ministre d'État* assume nei confronti dell'ordinamento monegasco: *«Son Excellence Monsieur X, Ministre d'Etat de la Principauté de Monaco est bien, en fait et en droit, un français imposé et admis dans les fonctions de Chef du Gouvernement Princier Monégasque.»*

Proseguendo nell'analisi, l'autore chiarisce la complessa coincidenza funzionale insita nel ruolo: il vertice del governo, pur rispondendo formalmente al solo Principe, deve operare una costante sintesi geopolitica e amministrativa, tesa a far coesistere le prerogative sovrane di Monaco con gli interessi strategici di Parigi: *«Le Chef du Gouvernement Princier, responsable devant le Prince seul, doit faire coïncider à tout moment les intérêts légitimes de la Principauté, État souverain, avec les intérêts généraux de la France.»*

Questa duplice fedeltà funzionale dimostra come l'influenza francese non si eserciti tramite i classici meccanismi di controllo parlamentare, bensì attraverso la figura stessa del *Ministre d'État*, il cui compito è mediare l'indirizzo politico-finanziario del Principato affinché non entri mai in rotta di collisione con gli interessi generali della vicina Repubblica.

Seppure questo contributo dottrinale sembri confermare l'esistenza di un soggetto interno al contesto monegasco con il compito di influire sulla politica interna ed economica, si riscontrano elementi strutturali che stemperano la pervasività del ruolo del *Ministre d'État*. In primo luogo, come già evidenziato in sede di analisi del Trattato del 2002, la rigidità della Costituzione del 1962 - che prediligeva una comunione stretta degli interessi fra i due ordinamenti - si è progressivamente smorzata, assumendo caratteri meno vincolanti; ciò si riflette anche in una minore rigidità sulla figura

del Ministro di Stato, la cui riforma del pubblico impiego ammette ormai la nomina di cittadini monegaschi, in alternativa a quelli di nazionalità francese.

Resta tuttavia significativo il fatto che la consuetudine politica non abbia ancora registrato la nomina di alcun cittadino monegasco alla guida dell'esecutivo, perpetuando di fatto la tradizionale designazione di un funzionario di estrazione francese. Si può presumere, di conseguenza, che tale disposizione resti una norma "a orologeria», una riserva strategica potenzialmente applicabile qualora si manifesti la necessità istituzionale di recidere il vincolo di esclusività storico che lega la massima carica ministeriale alla cittadinanza francese.

Delineata questa figura, si può concludere che l'alto funzionario, e con esso l'intero comparto esecutivo, siano legati da un formale e ufficializzato rapporto di fiducia solo nei confronti del Principe, in assenza di un analogo rapporto formale fra il Conseil National e l'esecutivo. Le basi storiche della carica, inoltre, inducono a ritenere che il Ministro di Stato non sia una figura del tutto imparziale, risultando al servizio non soltanto degli interessi della Corona monegasca, ma anche di una certa contiguità con gli interessi della Repubblica francese.

4.3. La Loi du Budget National come "Power of the Purse"

Una citazione, ancora di Pasquale Costanzo, aiuta a comprendere l'evoluzione istituzionale monegasca su questo punto: l'autore evidenzia come l'approvazione della manovra finanziaria, pur collocandosi all'interno di un sistema privo di responsabilità politica formale, si elevi a vero e proprio surrogato della fiducia mancante.

«Anche da queste rapide notazioni, dovrebbe comunque chiaramente emergere la stretta affinità della forma di governo monegasca con la forma storica della monarchia costituzionale (v. art. 2 Cost.), anche se non mancano nei raccordi Governo-Parlamento le occasioni nelle quali le specificità dell'ordine del giorno potrebbero prestarsi almeno a una discussione sull'operato del Governo, surrogandosi così — almeno per quanto riguarda il promovimento della discussione e dell'informazione pubblica — all'inesistenza del rapporto fiduciario: tra queste, campeggia l'approvazione del bilancio annuale di previsione [...]»⁶⁸

Come ulteriormente evidenziato dall'Unione Interparlamentare⁶⁹, l'esame del bilancio costituisce un vero canale di controllo e di contrappeso a disposizione dell'assemblea. Alla voce *«Votes de confiance sur des programmes gouvernementaux et/ou des projets législatifs »*, l'istituzione rileva infatti come:

⁶⁸ Coordinate bibliografiche di Pasquale Costanzo, v. supra

⁶⁹ Monaco ; Conseil National ; Contrôle parlementaire « Comparer les données du module contrôle parlementaire des chambres parlementaires » http://archive.ipu.org/parline-f/reports/CtrlParlementaire/1217_F.htm

«Le Parlement peut exercer un contrôle sur l'action du Gouvernement de manière indirecte, en refusant de voter le budget, par exemple.»

Tale prerogativa si fonda sul fatto che l'approvazione finale degli atti legislativi e del bilancio statale rientra nelle competenze esclusive del Conseil National, il quale si esprime secondo l'ordinaria procedura di adozione delle leggi. A conferma di questa centralità procedurale, lo stesso sito ufficiale del Governo monegasco precisa che:

«Le Conseil National, assemblée représentative, dispose d'une compétence exclusive pour le vote des lois ainsi que du Budget de l'État.»

Si rende dunque evidente come il potere del Conseil National in questa materia richiami una categoria elaborata dall'esperienza costituzionale statunitense, secondo cui l'influenza esercitata da un organo legislativo su un altro deriva dal potere di stanziare — o negare — le risorse necessarie al perseguimento delle finalità pubbliche. Tale categoria viene definita in dottrina come "power of the purse", letteralmente "potere della borsa"⁷⁰.

Le modalità sopra elencate consentono al Conseil National la possibilità di instaurare, nei confronti dell'esecutivo, un rapporto non pienamente definibile come rapporto di fiducia in senso tecnico, ma piuttosto come una forma di condizionamento istituzionale reciproco, il cui eventuale esercizio negativo — il rifiuto del voto — comporterebbe conseguenze istituzionali di assoluto rilievo.

Si delinea così, a chiusura dell'indagine, una sovranità finanziaria monegasca che opera in una condizione qualitativamente limitata dall'assenza di un pieno rapporto di fiducia fra l'esecutivo e il Conseil National, ma che trova, sul fronte dell'impiego delle risorse, nell'atto della *loi du budget* il punto di equilibrio fra Corona, Governo e Conseil. Allargando lo sguardo, tale equilibrio rivela una conseguenza che investe il carattere stesso dei rapporti istituzionali monegaschi: da un lato un'assemblea che rappresenta direttamente il corpo elettorale del Principato, dall'altro un esecutivo altamente professionalizzato ma di matrice storicamente francese. È in questo confronto che si dimostra pienamente il principio della sovranità adattata: da una condizione originariamente rigida, il tempo e la prassi istituzionale hanno progressivamente tratto gli strumenti per uno stemperamento di quella stessa rigidità.

⁷⁰ : la definizione trae origine dalla riflessione sull'esperienza costituzionale statunitense; opere di riferimento: E.J. Ferguson; *The Power of the Purse: A History of American Public Finance, 1776-1790*, [2014]; K. Stith, *Congress' Power of the Purse*, *Yale Law Journal*, [1987]; A.J. Mikva, *Congress: The Purse, the Purpose, and the Power*, *Georgia Law Review*, [1986].

Cap III Le pressioni internazionali

1. La riconfigurazione degli equilibri globali

Nel contesto che segue la Seconda guerra mondiale si osserva la transizione verso un sistema internazionale bipolare, dominato dal confronto strategico tra Stati Uniti e Unione Sovietica che ridisegna i confini politici europei. Il continente europeo si trova diviso in due blocchi antitetici: l'area d'influenza sovietica e l'asse occidentale filoamericano, istituzionalizzato tramite il Patto Atlantico del 1949, a cui aderiscono la stessa Francia, l'Italia, il Regno Unito e la Repubblica Federale Tedesca. In questa nuova configurazione di equilibrio della forza le storiche rivalità intracontinentali sono sottomesse alle logiche di preparazione e di scongiuro di un possibile scontro globale su vasta scala, radicalizzato dal potenziale di annientamento insito negli armamenti atomici.

Sul versante occidentale, la convergenza strategica dei paesi aderenti al Trattato di Washington del 1949 (*North Atlantic Treaty*) include, fin dalle sue premesse ideologiche, una forte componente di stabilizzazione macroeconomica, normata all'articolo 2 del testo pattizio.

L'esplicita previsione di uno sforzo collettivo teso alla risoluzione delle asimmetrie e dei contrasti economici internazionali riflette fedelmente la *ratio* geopolitica di quel medesimo arco storico in cui l'amministrazione statunitense avvia il programma di aiuti del Piano Marshall, inteso come pilastro economico per la tenuta istituzionale delle democrazie occidentali.

Seguendo la ricostruzione di Oliva⁷¹, un'attenta riflessione viene riservata al ruolo dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE). Quest'ultima si colloca in una posizione cruciale per favorire la cooperazione tra gli Stati membri e opera in sinergia con l'istanza controparte statunitense, l'*Economic Cooperation Administration* (ECA), l'agenzia governativa americana incaricata della gestione operativa del Piano Marshall. In questo quadro istituzionale di coordinamento transatlantico, l'OECE elabora un ambizioso programma volto allo smantellamento progressivo delle barriere tariffarie, con l'obiettivo di liberalizzare e dare impulso al commercio intraeuropeo e dell'implementazione del sistema dei pagamenti tramite l'Unione Europea dei Pagamenti (UEP).

Da tali premesse si deduce un invito a una profonda rivisitazione dell'assetto economico interno dei singoli Stati. L'obiettivo strutturale consiste nel superare quegli approcci dirigisti e autarchici in cui lo Stato detiene il monopolio della pianificazione e determina capillarmente le regole del mercato. Al

⁷¹ «*Aiutare l'Europa ad aiutare se stessa: il piano Marshall e la cooperazione economica europea*»; Juan Carlos Martinez Oliva; Ventunesimo Secolo, Giugno 2007, Vol. 6, No. 13 (Giugno 2007), pp. 97-116; Rubbettino Editore
<https://www.jstor.org/stable/23719129>

contrario, si promuove una transizione verso modelli economici alternativi: da un lato, l'impianto di stampo keynesiano o basato sulle dottrine dell'economia regolativa — dove lo Stato interviene con funzione di vigilanza e preservazione —, dall'altro, l'approccio prettamente liberista orientato al libero gioco delle forze di mercato sono i modelli più diffusi nelle economie politiche europee nell'immediato secondo dopoguerra.

L'evoluzione di questa architettura cooperativa conduce, in seguito, alla transizione dall'OECE all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Quest'ultima si costituisce come un nuovo organismo internazionale volto a promuovere lo sviluppo economico non più entro i soli confini continentali, ma su scala intercontinentale, accogliendo tra i propri membri nazioni nordamericane, asiatiche e oceaniche. L'azione e l'effettività dell'OCSE si muovono, pertanto, in perfetta sincronia con il progressivo dispiegarsi del fenomeno della globalizzazione e della mondializzazione dei mercati.

Si assiste, di conseguenza, a un progressivo abbandono di quei modelli keynesiani e regolamentari che avevano caratterizzato il secondo dopoguerra, in favore dell'affermazione di un iper-liberismo radicato sulla dottrina del *laissez-faire*, orientata alla contrazione minimale dell'intervento statale nel tessuto economico.

In questo scenario, la Francia si colloca tra i maggiori beneficiari dei finanziamenti stanziati dal Piano Marshall, inaugurando una fase di eccezionale sviluppo economico denominata «les trente glorieuses»: un trentennio di diffusa prosperità che si dipana dal 1945 fino alla metà degli anni Settanta.

Il fulcro di questo straordinario dinamismo viene comunemente percepito nella centralità della dottrina dirigista francese all'interno della pianificazione economica transalpina. Il modello francese si fonda, infatti, su rigorose politiche di regolamentazione del mercato, distanziandosi dalle dinamiche del liberismo puro.

Come rilevano Vincent Wright e Alessia Vatta, l'architettura di questo sistema riflette un'originale sintesi istituzionale, in cui il modello di capitalismo transalpino — incardinato sul connubio tra keynesismo, welfare state e dirigismo industriale, oltre che su relazioni del tutto peculiari tra finanza, industria, capitale e lavoro — ha raggiunto l'apice proprio nei trent'anni successivi al secondo conflitto mondiale, caratterizzandosi per un processo di industrializzazione, crescita e benessere senza eguali nel panorama europeo⁷².

⁷² V. Wright, A. Vatta, *La fine del dirigismo? La Francia negli anni Novanta*, in *Stato e mercato*, No. 54 (3), Dicembre 1998, p. 353 (pp. 351-387). All'interno del saggio, gli autori richiamano la celebre definizione di «trentadue anni di

Si delinea, pertanto, un paradigma in cui l'intervento macroeconomico dello Stato non si limita a una funzione meramente correttiva, ma assume la direzione strategica dello sviluppo industriale, ponendo le basi per la modernizzazione strutturale del paese.

Le sorti della Francia si prospettano tuttavia meno rosee a partire dalla metà degli anni Settanta, periodo in cui emergono i limiti strutturali del modello d'oltralpe.

Nel capitolo dedicato alla disamina della realtà economica francese e all'efficacia del dirigismo, gli autori evidenziano come tale impianto presenti delle criticità rinvenibili nella inefficacia di fronte alle sfide poste dalla progressiva liberalizzazione e globalizzazione dei mercati. Con riferimento a questo aspetto, Wright e Vatta rilevano come la qualificazione della Francia quale economia puramente dirigista sia carente per tre ragioni interconnesse. Nello specifico, la prima di queste motivazioni risiede nel fatto che tale definizione sottovaluta sia la portata della flessibilità del mercato sia l'apporto del settore privato nell'era post-bellica; una circostanza dimostrata sia a livello macroeconomico sia aziendale, a mano a mano che i governi e le imprese (sia pubbliche che private) hanno assimilato la logica dell'integrazione nella Comunità Europea e le esigenze del mercato concorrenziale internazionale⁷³.

La penetrazione delle logiche di integrazione comunitaria e l'esposizione alla concorrenza internazionale spingono, di fatto, gli attori aziendali sia pubblici sia privati ad assimilare i meccanismi competitivi globali, incrinando la pretesa monolitica del controllo statale centralizzato.

Tra i primi fattori di destabilizzazione macroeconomica del sistema transalpino si annoverano, in particolare, gli shock petroliferi del 1973-1974 e del 1979. Come rilevato dagli autori, tali eventi congiunturali non fanno che anticipare e inaugurare la parabola declinante del dirigismo e la riconfigurazione del capitalismo francese. Si assiste, infatti, a una radicale transizione del paradigma ideologico e dottrinale: l'asse della politica economica si sposta da una gestione di matrice centralizzata, verso le emergenti teorie del monetarismo e della liberalizzazione dei mercati.

In questo nuovo quadro di riferimento si inserisce la progressiva introduzione di severe politiche di austerità di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, destinate a produrre profonde ripercussioni sui processi di policy-making finanziario. A tale mutamento si sommano, sul piano strutturale, gli effetti della rivoluzione tecnologica nel comparto dei trasporti e delle

miracolo» o «trente glorieuses» mutuandola dall'opera sociologica classica di Jean Fourastié (*Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979).

⁷³ V. Wright, A. Vatta, *La fine del dirigismo? La Francia negli anni Novanta*, in *Stato e mercato*, No. 54 (3), Dicembre 1998, p. 362 (pp. 351-387). All'interno del passaggio, gli autori richiamano i contributi di P. Bauchet (*La planification française: vingt ans d'expérience*, Paris, Éditions du Seuil, 1966) e di C. Durand, F. Durand, M. Vervaeke (*Mutations industrielles et conflits sociaux*, Paris, FNP, 1985).

telecomunicazioni e, infine, l'impatto decisivo della globalizzazione. Quest'ultima, agendo da catalizzatore sistemico, comprime in modo significativo l'autonomia decisionale e la sovranità degli Stati nell'elaborazione delle rispettive politiche economiche, imponendo al contempo una radicale riconfigurazione delle strategie industriali per le imprese radicate sul territorio.

Si giunge dunque a concludere come i fenomeni di mutazione dei sistemi finanziari debbano essere letti necessariamente nella macro-ottica della globalizzazione; un processo volto alla configurazione di un mercato strutturalmente omogeneo, ma fondato sulla profonda e intrinseca interdipendenza di una pluralità di Stati variegati e differenziati tra loro.

In ultima analisi, è proprio in questa dinamica che si iscrive l'esperienza della Francia la quale, nell'impatto economico-culturale con la globalizzazione, subisce una parziale contrazione della propria sovranità macroeconomica. Sebbene tale tendenza non si traduca in una decadenza irreversibile delle istituzioni statali, bensì in una profonda metamorfosi adattiva in cui il dirigismo si trasforma senza però determinare il declino dello Stato né la fine dell'eccezionalismo francese⁷⁴, essa determina inevitabilmente una riduzione del perimetro d'azione e degli strumenti di politica economica a disposizione dei decisori pubblici.

2. Le nuove pressioni internazionali: Un fenomeno globalizzato

La nuova ondata di globalizzazione che si sviluppa nel secondo dopoguerra e viene istituzionalizzata da organismi di cooperazione transnazionale come l'OCSE, si caratterizza per elementi spiccatamente economici e finanziari. Promuovendo una logica di profonda interdipendenza mercatistica e l'abbattimento progressivo delle barriere doganali, questo nuovo paradigma produce effetti ben più incisivi sulle sovranità statali rispetto ai fenomeni internazionalistici del passato. È proprio l'avvento di questa globalizzazione economica ad aver scardinato i vecchi schemi isolazionisti, ridefinendo la fisionomia stessa dello Stato-nazione: quest'ultimo si trova privato delle tradizionali barriere protettive e viene irrevocabilmente proiettato in una dimensione di perenne interazione, porosità e vulnerabilità rispetto alle dinamiche dei mercati finanziari globali.

In un simile contesto di progressiva omologazione e di appiattimento delle barriere commerciali, la leva della fiscalità cessa di essere una mera appendice burocratica o una prerogativa domestica isolata, assumendo un ruolo di cruciale rilevanza geopolitica. La globalizzazione si eleva, di fatto, a vero e proprio principio informatore dei moderni ordinamenti tributari. Essa non si limita a esercitare un'influenza esterna ed episodica sulle scelte dei singoli governi, ma penetra capillarmente all'interno

⁷⁴ V. Wright, A. Vatta, *La fine del dirigismo? La Francia negli anni Novanta*, in *Stato e mercato*, No. 54 (3), Dicembre 1998.

delle architetture giuridiche nazionali, imponendosi come la matrice concettuale in base alla quale i sistemi fiscali devono essere concepiti, giustificati e costantemente rimodellati. La potestà impositiva, storicamente intesa come la massima e più gelosa espressione della sovranità interna dello Stato — finalizzata unicamente al soddisfacimento del fabbisogno finanziario pubblico e a istanze redistributive interne —, viene radicalmente riscritta dall'imperativo della mobilità dei capitali.

Di conseguenza, due Stati possono difatti condividere il medesimo quadro regolatorio, sociale e istituzionale, ma l'adozione di politiche fiscali divergenti genera inevitabilmente una spiccata e aggressiva concorrenza interstatale. La leva tributaria si configura così come uno dei principali elementi discriminanti nel determinare l'attrattività di un territorio, orientando in modo decisivo le scelte localizzative delle imprese e la direzione dei flussi di ricchezza transnazionali. Nella civiltà dei capitali dematerializzati, i regimi fiscali nazionali sono costretti a interiorizzare i vettori della globalizzazione, trasformando le proprie norme interne in strumenti di reazione competitiva. La necessità di attrarre investimenti diretti esteri e, al contempo, di arginare la fuga delle basi imponibili nazionali spinge gli ordinamenti verso una costante rincorsa all'ottimizzazione e alla flessibilità normativa. In quest'ottica, il mercato globale si consolida come il baricentro normativo extranazionale che informa di sé le legislazioni tributarie interne, costringendole a un perenne bilanciamento tra l'originaria funzione di prelievo e la nuova, ineludibile funzione di posizionamento strategico internazionale.

3. Monaco sul panorama internazionale.

L'affermazione internazionale di Monaco nasce come proiezione diretta della globalizzazione del secondo dopoguerra e della crescente attenzione della comunità internazionale verso le realtà statali di dimensioni ridotte. Il primo tentativo in questa direzione risale già al 1920, con la candidatura del Principato alla Società delle Nazioni — un episodio che mette tuttavia a nudo le profonde ambiguità della capacità giuridica internazionale monegasca dell'epoca. L'iniziativa si scontra infatti con l'impianto ambivalente del Trattato di Parigi del 1918: se l'art. 5 impone alla Francia un dovere di tutela e assistenza diplomatica verso Monaco, l'art. 2 subordina all'opposto ogni sua azione diplomatica a una preventiva intesa con il governo di Parigi.

Di fronte ai potenziali vantaggi di una presenza monegasca nei consessi multilaterali, prevale nelle autorità francesi il timore opposto: che un Monaco diplomaticamente autonomo possa erodere l'influenza di Parigi. La pressione politica francese finisce così per soffocare sul nascere l'iniziativa, decretando il tramonto della candidatura alla Società delle Nazioni.

Un mutamento di segno diametralmente opposto si registra a partire dagli anni Novanta — non a caso in coincidenza con la fase di contrazione del modello dirigista francese descritta supra: mentre il controllo centralizzato transalpino perde progressivamente incisività, il Principato conosce una speculare affermazione sul piano internazionale. La svolta si compie formalmente il 28 maggio 1993, quando Monaco aderisce all'ONU come 183° Stato membro — un riconoscimento di piena statualità e sovranità che rende necessaria una revisione dei rapporti bilaterali con la Francia, ormai anacronistici nell'assetto ereditato dal 1918.

Il superamento si formalizza nel Trattato del 2002, che sostituisce il rigido meccanismo di approvazione preventiva dell'art. 2 del 1918 con un obbligo di consultazione regolare fondato sul principio di convergenza politica — preservando, questa volta, l'autonomia di iniziativa diplomatica del Principato. Il percorso di integrazione multilaterale si consolida ulteriormente il 5 ottobre 2004, con l'ingresso di Monaco nel Consiglio d'Europa. Come osserva efficacemente Jean-Rémy Bézias, questa rapida sequenza di tappe istituzionali segna il compimento di un disegno geopolitico di lungo periodo:

« En une dizaine d'années entre la fin du XXe et le début du XXIe siècle, le micro-État princier, enclavé en territoire français, est parvenu à atteindre l'objectif qui était celui, pratiquement un siècle plus tôt, du prince-savant Albert Ier : obtenir une véritable reconnaissance internationale et diplomatique pour la principauté »⁷⁵ .

Rispetto alla parabola fallimentare del primo dopoguerra, quella inaugurata negli anni Novanta è dunque una parabola pienamente compiuta, capace di sancire la matura emancipazione diplomatica del Principato. Si tratta però di un'affermazione che ha un prezzo: il riconoscimento multilaterale conquistato da Monaco non elimina le pressioni esterne sulla sua sovranità, ma le trasforma, sostituendo alla coercizione bilaterale francese una nuova stagione di pressione diplomatica diffusa e di intensa attività pattizia, che condurrà, come si vedrà nei paragrafi seguenti, a una radicale riforma degli assetti finanziari monegaschi.

3.1. Un'esclusiva nello scambio informativo con l'estero.

Come evidenziato precedentemente, nel capitolo incentrato sull'analisi delle dinamiche fiscali e finanziarie con la Repubblica Francese, il rapporto bilaterale tra le due amministrazioni è stato a lungo

⁷⁵ J.-R. Bézias, *La France et l'intégration internationale de la principauté de Monaco (1918-1939)*, op. cit., p. 103.
«Nel giro di una decina d'anni, tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, il micro-Stato principesco, enclave in territorio francese, è riuscito a raggiungere l'obiettivo che era stato, praticamente un secolo prima, del principe illuminato Alberto I: ottenere un vero riconoscimento internazionale e diplomatico per il principato».

l'unico canale⁷⁶ di scambio informativo in materia tributaria formalmente riconosciuto dall'ordinamento monegasco⁷⁷.

Il fulcro operativo di tale sistema è rappresentato dall'articolo 20 della Convenzione, che disciplina la condivisione delle informazioni documentali in possesso delle rispettive amministrazioni per contrastare l'evasione⁷⁸. Tale scambio, la cui gestione tecnica è affidata alla *Direction des Services Fiscaux* monegasca e alla *Direction Générale des Impôts* francese⁷⁹, può avvenire sia su richiesta sia d'ufficio (automaticamente)⁸⁰.

A rendere la convenzione particolarmente pervasiva è il successivo articolo 21, che struttura flussi informativi automatici ad ampio spettro⁸¹. In particolare, il Governo di Monaco si impegna a trasmettere d'ufficio alla Francia dati dettagliati afferenti a tre macroaree: Patrimoniale e immobiliare quali dati sui beni immobili monegaschi (valori di acquisto, canoni locativi e diritti reali); Commerciale quali volumi d'affari dichiarati o accertati nel Principato; Redditi di lavoro e di capitale quali elenchi di stipendi, dividendi, royalties, pensioni e rendite.

Questo canale di trasmissione, tuttavia, costituisce un'eccezione dettata dallo storico legame geopolitico e doganale tra Parigi e Monaco⁸². Per questa ragione, la Convenzione del 1963 garantisce trasparenza nei confronti della Francia, ma rispetto all'impatto sul piano internazionale rimane immutata l'opacità del Principato verso il resto della comunità.

⁷⁶ Un canale privilegiato con la Francia, fondato sul Titolo V della storica Convenzione fiscale del 18 maggio 1963, Cfr. Art. 20, comma 1, Titolo V, *Convention fiscale entre la France et la Principauté de Monaco*, firmata a Parigi il 18 maggio 1963.

⁷⁷ Come evidenzia Pierre-Alexis Blevin nel suo studio, questo accordo ha radici storiche profonde e, già alla fine degli anni '90, vantava oltre un trentennio di applicazione continuativa. L'autore ne definisce così le finalità: «Cet accord doit permettre à la France et Monaco d'en réprimer la fraude et garantir une bonne coopération entre les administrations fiscales des deux pays» (cfr. P.-A. Blevin, *Les micro-États européens*, Parigi, L'Harmattan, 2016, p. 491).

⁷⁸ L'art. 20, comma 1 recita: «En vue d'assurer l'exacte application des impôts français sur la fortune, sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés ainsi que de l'impôt sur les bénéfices perçus dans la Principauté, les États contractants conviennent que leurs administrations fiscales échangeront tous les renseignements qu'elles détiennent ou pourront se procurer conformément à leur législation respective et dont la communication réciproque leur paraîtra nécessaire aux fins sus-indiquées».

⁷⁹ *Ibidem*, Art. 20, comma 3. Per la parte francese, la *Direction Générale des Impôts* opera coadiuvata, a seconda dei casi, dai responsabili dei servizi fiscali dipartimentali.

⁸⁰ *Ibidem*, Art. 20, comma 2: «Ces échanges de renseignements s'effectueront d'office ou sur demande».

⁸¹ Cfr. Art. 21, Titolo V, *Convention fiscale entre la France et la Principauté de Monaco*, cit. La norma ha un focus asimmetrico volto a presidiare in modo specifico i redditi e i patrimoni dei soggetti (persone fisiche o giuridiche) domiciliati in Francia ma operanti o detentori di asset nel Principato.

⁸² P.-A. Blevin, *Les micro-États européens*, Parigi, L'Harmattan, 2016, p. 493. L'autore sottolinea la peculiarità di questo impianto bilaterale, irripetibile per altri micro-Stati: «Contrairement aux autres micro-États européens, cette convention n'étant pas issue des modèles d'accords types de l'OCDE, elle s'appuie sur un certain nombre de liens juridiques qui unissent la Principauté à la République française».

La particolare opacità proietta il Principato al centro delle dinamiche di sanzionamento internazionale. Le caratteristiche intrinseche del modello economico monegasco dell'epoca portano gli osservatori globali a classificarlo come entità territoriale non cooperativa.

Questa autonomia normativa trova, sul piano internazionale, una prima battuta d'arresto: il Principato viene ricompreso nell'alveo di quelle giurisdizioni che la dottrina definisce 'Stati resistenti', ordinamenti caratterizzati da un'opacità normativa e operativa che li sottrae ai processi di armonizzazione fiscale globale.

4. Il contesto OCSE in cui si teorizzano gli stati “resistenti” alla forza fiscale globalizzatrice

Per comprendere per quale motivo Monaco è iscritto all'interno di questo fenomeno di stato “Resistente” è necessario ripercorrere, brevemente, il contesto in cui va ad affermarsi tale contesto.

Proprio per arginare tali distorsioni, la comunità internazionale promuove un'azione coordinata per il tramite dell'OCSE, la quale interviene su esplicito impulso delle principali economie mondiali.

Il processo prende il via formale nel maggio 1996 quando, tramite un apposito comunicato ministeriale, viene chiesto all'Organizzazione: “...de mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d'investissement et de financement et leurs conséquences pour la matière imposable au niveau national, et soumettre un rapport en 1998.”⁸³

Questa istanza viene prontamente recepita e sostenuta dai paesi del G7. Il comunicato finale pubblicato in occasione del Vertice di Lione del 1996 contiene infatti il seguente fermo richiamo politico:

« Enfin, la mondialisation crée de nouveaux défis dans le domaine de la fiscalité. Le développement des ‘niches’ fiscales destinées à attirer des activités financières et d’autres activités géographiquement mobiles peut produire une concurrence fiscale néfaste entre les États, entraînant un risque de distorsion des échanges et des investissements et, à terme, d’effritement des assiettes fiscales nationales. Nous encourageons vivement l’OCDE à poursuivre avec détermination ses travaux dans ce domaine, en vue de mettre en place un cadre multilatéral dans lequel les pays pourront agir individuellement et collectivement afin de limiter la portée de ces pratiques. Nous suivrons attentivement les travaux de l’OCDE, qui doit présenter un rapport d’ici 1998 »⁸⁴.

⁸³ Cfr. OCSE, *Concurrence fiscale dommageable: Un problème mondial*, Parigi, Éditions OCDE, 1998.

⁸⁴ Cfr. OCSE, *Concurrence fiscale dommageable : Un problème mondial*, Parigi, Éditions OCDE, 1998.

Da ciò si origina il fondamentale Rapporto bilingue dell'OCSE del 1998, intitolato «*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*» o «*Concurrence fiscale dommageable: Un problème mondial émergent*».

Il Rapporto introduce una classificazione ulteriore dei menzionati Stati resistenti, ridefiniti sotto la categoria di "nicchie fiscali". Si tratta di ordinamenti la cui condotta competitiva pregiudica le dinamiche di armonizzazione globale, articolandosi in due distinte macrocategorie giuridiche: i «paradisi fiscali» (*tax havens*) propriamente detti e i «regimi fiscali preferenziali dannosi» (*harmful preferential tax regimes*).

Questi istituti e giurisdizioni di favore mettono infatti a disposizione dei contribuenti i mezzi ideali per erodere la base imponibile degli Stati di appartenenza, determinando una grave distorsione dell'allocazione dei capitali e alterando la parità competitiva sul piano internazionale. In questo mutato scenario globale, assume un ruolo di assoluto primo piano la lotta alla concorrenza fiscale dannosa.

4.1 L'identikit delle "nicchie fiscali": paradisi fiscali e regimi preferenziali dannosi

Gli Stati che resistono alla globalizzazione fiscale — le "nicchie fiscali" nella definizione OCSE — si contraddistinguono per un'elevata capacità di attrarre flussi economico-finanziari globali, generando al contempo effetti distorsivi sull'economia internazionale.

Un'analisi superficiale potrebbe ricondurre questa forza attrattiva al solo basso livello di tassazione. L'approccio non è tuttavia esaustivo: come ha chiarito la Fondazione Luca Pacioli, un'aliquota ridotta non costituisce di per sé concorrenza fiscale dannosa, non essendo nelle intenzioni dell'OCSE fissare «un livello minimo di imposizione sotto al quale il sistema fiscale di un paese possa essere considerato come improntato alla concorrenza fiscale dannosa». Occorre dunque superare il dato quantitativo dell'aliquota e individuare gli elementi distorsivi che danneggiano strutturalmente i sistemi fiscali altrui. Il Rapporto OCSE del 1998 delinea a tal fine un vero e proprio "identikit", articolato in due categorie.

Paradisi fiscali (tax havens). Il termine inglese *haven* non deriva da *heaven* (paradiso), ma dall'antico inglese *hæfen* — affine al tedesco *Hafen*, "porto" — a indicare un rifugio sicuro dalle pretese fiscali, non un luogo idilliaco¹. Una giurisdizione rientra in questa categoria quando presenta congiuntamente: un comparto impositivo inesistente o insufficiente; un'assenza sistematica di trasparenza legislativa e amministrativa; la mancanza di canali di scambio di informazioni con le amministrazioni fiscali estere; l'assenza di requisiti di sostanza economica, ossia l'obbligo di esercitare un'attività produttiva effettiva sul territorio.

Regimi fiscali preferenziali dannosi. Condividono con i paradisi fiscali un'aliquota nulla o esigua, la scarsa trasparenza e il mancato scambio di informazioni, ma se ne distinguono per il fenomeno del *ring-fencing* (segregazione normativa) — espressione mutuata dal contesto rurale anglosassone, dove indicava la recinzione a protezione del bestiame. L'ordinamento isola qui il proprio mercato interno, riservando i benefici fiscali ai soli capitali e operatori stranieri e precludendo loro l'attività domestica, così da proteggere il gettito nazionale dagli effetti della stessa agevolazione. Ne è un esempio storico — l'istituto è oggi abrogato — la holding lussemburghese "1929", tenuta a operare esclusivamente come holding di gestione senza alcuna attività sul mercato interno.

È proprio questa capacità di azzerare la pressione fiscale, garantendo al contempo l'anonimato dei flussi, a rendere entrambe le figure fortemente attrattive per gli operatori economici.

4.2. La lotta alla concorrenza fiscale dannosa e la cooperazione allargata.

Delineate le forme di concorrenza fiscale dannosa che più ostacolano una corretta e lineare integrazione globalizzata, è lo stesso Rapporto OCSE a muoversi verso l'auspicio di una rapida e coordinata rimozione di tali barriere distorsive. L'organizzazione sottolinea con fermezza la necessità di un intervento congiunto, evidenziando come l'inerzia degli stati nazionali di fronte a dinamiche predatorie finisca per legittimare lo svuotamento delle sovranità fiscali legittime. A tal proposito, la posizione ufficiale dell'OCSE emerge con assoluta nettezza: « *Les gouvernements ne peuvent rester inactifs lorsqu'ils voient s'éroder leur base d'imposition sous l'effet de mesures prises par d'autres pays qui offrent aux contribuables des moyens d'exploiter des paradis fiscaux et des régimes fiscaux préférentiels pour réduire l'impôt qu'ils auraient dû acquitter.* »⁸⁵

Viene dunque introdotto un articolato pacchetto di raccomandazioni strategiche rivolte agli Stati membri. Questo impianto di misure è specificamente volto a neutralizzare il pericolo derivante dalle pratiche fiscali scorrette ed è strutturato in modo sistematico su tre distinti livelli d'azione.

Il quadro normativo per il contrasto ai capitali offshore si articola in tre livelli: l'adeguamento delle legislazioni nazionali, il rafforzamento dei trattati contro le doppie imposizioni per facilitare lo scambio di informazioni e, soprattutto, l'intensificazione della cooperazione internazionale. Quest'ultimo pilastro rappresenta il motore centrale dell'azione, volto a coordinare e potenziare lo sforzo globale della comunità internazionale per contrastare in modo sistematico la concorrenza fiscale sleale.

⁸⁵ OCSE, *Concurrence fiscale dommageable : Un problème mondial émergent*, Parigi, Éditions OCSE, 1998, p. 41. Traduzione italiana: «I governi non possono restare inattivi di fronte all'erosione della propria base imponibile causata dalle misure adottate da altri Paesi, i quali offrono ai contribuenti gli strumenti per sfruttare i paradisi fiscali e i regimi fiscali preferenziali al fine di ridurre l'imposta che avrebbero dovuto assolvere».

Sebbene i correttivi interni e bilaterali siano in grado di generare i primi risultati, un approccio coeso e multilaterale consente di arginare in modo sistematico un fenomeno per sua natura transnazionale. È proprio in questa prospettiva di cooperazione allargata che si collocano le raccomandazioni finali, dalla numero 15 alla numero 19 (su un totale di 19 linee d'azione), destinate a tracciare la *roadmap* operativa dell'Organizzazione.

La Raccomandazione 15 definisce l'architettura istituzionale e programmatica del nuovo assetto multilaterale disponendo l'adozione di un corpo omogeneo di Principi Guida per l'eliminazione dei regimi dannosi, l'istituzione del *Forum on Harmful Tax Practices* (FHTP) per il monitoraggio permanente delle contromisure, la mappatura pubblica delle giurisdizioni non cooperative e la promozione di standard di buona *governance* fiscale. A completamento di questo quadro, la Raccomandazione 16 formalizza il mandato per l'elaborazione della *black list* dei paradisi fiscali, stabilendo che il FHTP debba redigere tale elenco entro un anno sulla base dei quattro criteri identificativi previsti dal Rapporto.

Le raccomandazioni successive ne estendono la portata strategica ai profili geopolitici e operativi. La Raccomandazione 17 responsabilizza gli Stati centrali nell'esercitare un attento monitoraggio sui territori d'oltremare o associati, impedendo che tali canali si traducano in veicoli di concorrenza fiscale sleale. Allo stesso tempo, la Raccomandazione 18 affida al Forum di Gestione Strategica la definizione di linee guida di buona amministrazione finanziaria per orientare gli uffici tributari nazionali, mentre la Raccomandazione 19 sancisce l'apertura del FHTP al dialogo costruttivo con le giurisdizioni non appartenenti all'OCSE.

In definitiva, l'analisi delle raccomandazioni conclusive del Rapporto del 1998 evidenzia un decisivo cambio di paradigma: la consapevolezza che le risposte unilaterali o puramente bilaterali siano ormai anacronistiche di fronte alla fluidità dei capitali globali. Il vero effetto dirompente delle linee guida OCSE risiede nell'aver catalizzato l'attenzione della comunità internazionale sulla necessità di una cooperazione multilaterale centralizzata e permanente, l'unica dimensione in grado di istituzionalizzare la lotta all'elusione transnazionale. Attraverso la creazione di organi sussidiari dedicati e la promozione di standard di buona *governance*, l'Organizzazione non si limita a un'astratta condanna di principio, ma si adopera per sviluppare un set di strumenti operativi e sanzionatori concreti. Tra questi, l'individuazione e la codificazione della *black list* si configura come l'asse portante della nuova strategia difensiva: un dispositivo di trasparenza e di pressione geopolitica mirato a isolare le giurisdizioni non cooperative e a scardinare, in modo sistematico, l'architettura stessa delle pratiche fiscali illecite.

4.3 Gli strumenti di contrasto

L'obiettivo che più intimamente racchiude lo spirito del multilateralismo promosso dall'OCSE, e in generale la *ratio* regolamentare della globalizzazione economica, risiede nella sistematica compressione delle pratiche fiscali scorrette. L'azione internazionale non mira tanto a sindacare le scelte sovrane degli Stati in merito alle aliquote applicate, quanto piuttosto a bonificare il contesto artificioso che si crea attorno ad essi.

Il focus delle contromisure globali si sposta, dunque, sulla trasparenza e sulla cooperazione amministrativa: l'intento è scardinare la natura impermeabile e stagna delle nicchie fiscali e dei territori *offshore*. Questi ultimi, infatti, non agiscono soltanto come poli di attrazione di capitali legittimi, ma si configurano troppo spesso come veri e propri "sistemi rifugio" per evasori e criminalità finanziarie. Sfruttando la cortina fumogena della segretezza bancaria e l'opacità degli ordinamenti ospitanti, tali soggetti riescono a sottrarsi ai controlli e alle legittime pretese tributarie e giudiziarie degli Stati terzi, alterando profondamente l'equità fiscale e la concorrenza internazionale.

Come emerge dall'analisi delle raccomandazioni OCSE contenute nel Rapporto del 1998, si avverte una forte urgenza di individuare strumenti idonei a contrastare e limitare tali pratiche fiscali dannose.

4.3.1 L'Articolo 26 del Modello OCSE: dal paradigma del 1963 alla trasparenza globale

L'Articolo 26 del Modello di Convenzione OCSE rappresenta il pilastro fondante del diritto tributario internazionale nella lotta alla pianificazione fiscale aggressiva (*harmful tax practices*). Concepito nel 1963 come mero strumento di assistenza reciproca nell'ambito degli accordi bilaterali, esso viene successivamente riconvertito, a partire dal Rapporto OCSE del 1998, in un presidio generale di contrasto alle pratiche sleali, espandendo la propria portata ben oltre la tradizionale prevenzione delle doppie imposizioni.

La sua portata innovativa risiede nell'affermazione di un principio cardine: l'elusione e l'evasione internazionale non si possono arginare con azioni statali isolate, ma richiedono un approccio cooperativo fondato sullo scambio sistematico di informazioni. L'obiettivo fondamentale è l'eliminazione delle asimmetrie normative e delle "zone grigie" giurisdizionali sfruttate dai contribuenti per occultare materia imponible.

In questa prospettiva, l'Articolo 26 traccia fin dalle sue origini la rotta per una transizione verso la trasparenza globale, affermandosi come uno strumento dinamico e indispensabile per disarmare la concorrenza fiscale dannosa su scala internazionale.

4.3.2 Gli strumenti multilaterali di contrasto alla concorrenza fiscale dannosa: dalle liste nere alla peer review

Il paragrafo ricostruisce l'evoluzione degli strumenti multilaterali adottati a livello internazionale per contrastare la concorrenza fiscale dannosa, muovendo dalla tradizionale *black list* fino al meccanismo della *peer review*. Lo scambio di informazioni tra amministrazioni finanziarie costituisce il pilastro di questa strategia, sviluppandosi attraverso fasi distinte: il passaggio dalla lista nera al sistema tripartito (*black, grey e white list*), fino all'affermazione della revisione paritaria.

Il primo strumento adottato è stato la *black list*, prevista dal Rapporto OCSE del 1998 e gestita dal Forum sulle Pratiche Fiscali Dannose⁸⁶. L'inserimento rispondeva a una logica di ostracizzazione della giurisdizione non cooperativa dai flussi economici globali, con finalità sanzionatorie e reputazionali (la prima classificazione ufficiale risale al 2000)⁸⁷. Per uscire dall'elenco, lo Stato doveva assumere un impegno politico formale (*Commitment to Eliminate Harmful Tax Practices*). Si configurava così un sistema a "binario condizionato", in cui la riabilitazione internazionale dipendeva dall'atto formale dello Stato stesso.

La svolta strategica è giunta con il G20 di Londra del 2 aprile 2009⁸⁸, quando la crisi finanziaria ha riorganizzato le agende politiche globali. Il sistema è stato riformato superando la lista unica in favore di una tripartizione cromatica dinamica (*black, grey e white list*), intesa come percorso procedimentale per valutare l'effettività degli impegni nel tempo:

- Black list: per le giurisdizioni con tratti tipici da paradiso fiscale;
- Grey list: per chi sottoscriveva un impegno formale di allineamento;
- White list: per gli Stati pienamente conformi, previo raggiungimento di un numero minimo di accordi bilaterali (storicamente fissato in almeno 12 trattati)⁸⁹.

Tra gli strumenti pattizi chiave si collocano i Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)⁹⁰: accordi formalmente bilaterali ma dalla sostanza multilaterale vista la loro capillare diffusione, diffusi soprattutto tra piccole giurisdizioni prive di interesse a stipulare complessi trattati contro le doppie imposizioni (DTTs).

⁸⁶ Raccomandazione 16, Rapporto OCSE 1998 sulla concorrenza fiscale dannosa.

⁸⁷ Rapporto OCSE 2000, «Vers une coopération fiscale globale: Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables».

⁸⁸ G20 di Londra, 2 aprile 2009; cfr. M. Carbone, *La geografia dei paradisi fiscali*, Milano, IPSOA, 2017, p. 6.

⁸⁹ Soglia individuata dalla dottrina nella ratifica di almeno dodici trattati di scambio di informazioni quale condizione per l'ingresso nella white list.

⁹⁰ Predisposti nel 2002 dal *Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information*, la loro sottoscrizione si è concentrata nel 2009 (ad es., Antigua e Barbuda ne siglò 7 in pochi mesi).

Il sistema delle liste ha però mostrato presto i suoi limiti. L'architettura OCSE presupponeva la compattezza dei Paesi membri e l'incapacità di difesa dei paesi non cooperativi. Tuttavia, gli impegni formali hanno prodotto risultati deludenti⁹¹: molte giurisdizioni stipulavano accordi di scambio "tra di loro" al solo scopo di incrementare artificialmente il numero di trattati attivi e raggiungere rapidamente la quota per la *white list*⁹².

Nonostante l'OCSE prediliga oggi altri strumenti, la lista nera sopravvive in diverse sedi: ne è un esempio la lista UE del Consiglio Ecofin (2017) e, a livello nazionale, il D.M. 4 maggio 1999, la cui portata è oggi circoscritta all'inversione dell'onere della prova sulla residenza fiscale dei contribuenti.

L'evoluzione successiva ha portato al superamento dei criteri quantitativi tramite la *peer review* (revisione paritaria)⁹³. Questo controllo incrociato ha svuotato le liste nere e grigie⁹⁴: per il passaggio alla *white list* è diventata centrale la volontà del Paese di sottoporsi alla procedura, a prescindere dall'esito immediato⁹⁵.

A differenza della *black list* (fondata su dichiarazioni unilaterali), la *peer review* comporta l'ingresso in un meccanismo dinamico e permanente di verifica reciproca tra pari. Valutazione e monitoraggio non sono affidati a un organo sovranazionale coercitivo, ma agli Stati stessi (*peers*). Attraverso la *peer pressure* — la pressione della comunità internazionale — si spinge la giurisdizione al rispetto dei canoni comuni per salvaguardare la propria reputazione.

La *peer review* verifica l'adempimento a tre Terms of Reference (ToR)⁹⁶:

- ToR A (Disponibilità): conservazione e aggiornamento dei dati societari, contabili e bancari;
- ToR B (Accesso): poteri dell'autorità di accedere liberamente a tali informazioni;
- ToR C (Scambio): presenza di strumenti giuridici e operativi per la trasmissione dei dati alle autorità estere.

Si è compiuto così un passaggio fondamentale: dall'approccio statico e classificatorio delle liste a una logica pragmatica, relazionale e cooperativa.

⁹¹ Cfr. P.-A. Blevin, *Les micro-États européens*, Parigi, L'Harmattan, 2016, p. 479.

⁹² *Ivi*, p. 481, nt. 2063: «Une simple déclaration d'intentions permet de quitter la liste noire... et le simple fait de signer 12 conventions permettait de quitter la liste grise pour la liste blanche».

⁹³ Cfr. M. Carbone, M. Bosco, L. Petese, *La geografia dei paradisi fiscali*, Milano, Ipsoa, 2015.

⁹⁴ Storicamente, i soli Stati di Nauru e Niue restavano formalmente considerati non cooperativi.

⁹⁵ Cfr. M. Carbone, M. Bosco, L. Petese, *op. cit.*, p. 8: «...è stata presa in considerazione la volontà del Paese di sottoporsi alla procedura di revisione, a prescindere dagli esiti».

⁹⁶ Terms of Reference (ToR) A, B, C: rispettivamente disponibilità, accesso e scambio delle informazioni ai fini fiscali.

4.3.3 Il nuovo paradigma della trasparenza internazionale: dal superamento del segreto bancario alle nuove frontiere del digitale

La crisi del 2009 segna lo spartiacque tra l'individuazione teorica dei fenomeni dannosi e l'azione pragmatica e sistematica⁹⁷. Attraverso la *Peer Review* del *Peer Review Group* (istituito in seno al Global Forum), l'OCSE ha raccolto un vasto patrimonio di dati giuridici.

Se i TIEAs hanno aperto la strada alla trasparenza, lo scambio di informazioni "su richiesta" ha mostrato evidenti criticità: l'attivazione resta episodica e legata all'impulso dello Stato richiedente. Inoltre, come evidenziato da Blevin, i quadri normativi interni sono spesso diventati un ostacolo concreto alla trasmissione reale dei dati⁹⁸. Da qui la necessità di strumenti più incisivi per penetrare e conformare i sistemi nazionali.

Il Common Reporting Standard e il superamento del segreto bancario

Storico corollario dell'evasione transfrontaliera, il segreto bancario permetteva agli istituti di credito di opporre la riservatezza dei depositi persino al fisco. Per superare questa asimmetria è stato introdotto il Common Reporting Standard (CRS), che impone lo scambio automatico di informazioni sui conti finanziari dei non residenti.

Nel quadro dei *Terms of Reference* dell'OCSE, il CRS si colloca nel parametro ToR A.3, imponendo la costante disponibilità dei dati bancari⁹⁹. Le istituzioni finanziarie dei Paesi firmatari devono raccogliere i dati della clientela estera e comunicarli alle proprie autorità fiscali per il successivo invio agli Stati di residenza effettivi.

Il progetto BEPS e il contrasto al treaty shopping

Con il progetto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), l'OCSE ha messo a fuoco il fenomeno del treaty shopping: la pratica elusiva con cui le multinazionali sfruttano le convenzioni bilaterali più favorevoli stipulate da Paesi terzi per erodere la base imponibile dello Stato d'origine. L'obiettivo è impedire l'allocazione artificiale dei profitti in Paesi a fiscalità privilegiata tramite società veicolo (*conduit companies*) o il trasferimento di beni immateriali (brevetti e IP).

Criptovalute e i nuovi standard CRS 2.0 e CARF

⁹⁷ Cfr. *La Geografia dei paradisi fiscali*, Cap. I (*L'azione della comunità internazionale*), p. 18.

⁹⁸ Cfr. P.-A. Blevin, *Les micro-États européens et l'Union européenne*, p. 481, par. 680.

⁹⁹ Cfr. M. Carbone, M. Bosco, L. Petese, *op. cit.*, p. 12.

L'espansione dei mercati digitali e delle criptovalute ha introdotto nuove opacità. La possibilità di detenere e trasferire ricchezza al di fuori dei circuiti tradizionali priva i fisci nazionali di visibilità, rischiando di vanificare i progressi sulla trasparenza.

Per colmare questo divario, OCSE e G20 hanno sviluppato due nuovi pilastri¹⁰⁰:

Crypto-Asset Reporting Framework (CARF): assoggetta i fornitori di servizi in cripto-attività e le piattaforme digitali a precisi obblighi di monitoraggio e segnalazione;

CRS 2.0: aggiorna lo standard del 2014 estendendo lo scambio automatico anche agli operatori del settore cripto collegati alle istituzioni finanziarie tradizionali, assicurando la copertura totale tra finanza classica e digitale.

4.4. Monaco e il percorso verso la conformità OCSE

4.4.1. Verso la fine di un'era

Il nuovo scenario multilaterale, tuttavia, si rivela sin da subito tanto stimolante quanto ostico. Il Principato si trova infatti proiettato in un contesto internazionale in profondo e repentino divenire, dinanzi al quale la sua macchina amministrativa — storicamente strutturata in una logica di stretta dipendenza e cooperazione con le realtà transalpine — necessita di riforme strutturali e profonde.

Come testimonia il contributo dell'ex Ministre d'État Michel Roger, la storica ritrosia del Principato verso la cooperazione internazionale era strettamente legata alla natura peculiare del suo stesso sistema tributario. Non prevedendo un'imposta diretta sui redditi delle persone fisiche, l'ordinamento monegasco mancava del presupposto logico e dell'interesse politico a promuovere e negoziare accordi bilaterali con Stati terzi; come evidenzia lo stesso Roger, infatti: «Monaco n'a pas d'impôt sur le revenu depuis la fin du XIXe siècle, et par conséquent n'avait que très peu d'accords fiscaux »¹⁰¹.

Questo scenario di parziale isolamento istituzionale alimenta a lungo, negli osservatori esterni, un atteggiamento di diffidenza nei confronti dello Stato di ridotte dimensioni. Ciononostante, le istituzioni monegasche dimostrano una spiccata capacità di resilienza e un forte spirito di mutamento, avviando una radicale metamorfosi a partire dai primi anni Duemila. Un passo fondamentale in questa transizione è rappresentato dall'ascesa al trono del Principe Alberto II (2005), con cui il Principato inaugura una decisa inversione di tendenza verso la trasparenza e l'integrazione finanziaria: « Le processus de transparence fiscale a commencé sous l'impulsion du prince Albert II, qui a indiqué

¹⁰⁰ Per l'analisi tecnica di CARF, CRS 2.0 e relativi protocolli XML e MCAA, cfr. OECD, *International Standards for the Automatic Exchange of Information in Tax Matters: Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard*, OECD Publishing, Paris, 2024.

¹⁰¹ Cfr. M. Roger, *La Principauté de Monaco : un État aux spécificités utiles à l'Europe*, intervista a cura di P. Lorot, in *Géoéconomie*, n. 62, 2012.

comme objectives principaux de son règne, vouloir davantage d'État de droit et de respect des règles internationales dans le domaine de la finance »¹⁰².

Seppur il cambio di regnante rappresenti un evento di forte impatto simbolico e politico, l'insediamento di Alberto II si colloca in una fase complessa del dibattito economico globale. Questo periodo, non privo di zone d'ombra, viene descritto dall'esperto Pascal Saint-Amans come un momento di stasi, in cui « Dès 2001, l'OCDE a été sommée de mettre ses ambitions en sourdine et de se focaliser sur la concurrence dommageable, c'est-à-dire sur les régimes fiscaux préférentiels au sein de ses membres »¹⁰³.

La vera svolta si consuma pochi anni dopo: la crisi finanziaria del 2008 agisce da decisivo catalizzatore¹⁰⁴, segnando una fondamentale presa di coscienza che attrae l'attenzione della comunità internazionale e acuisce la sensibilità politica verso la trasparenza e lo scambio di informazioni fiscali. È proprio in questa concitata finestra temporale che Monaco, al pari di altre giurisdizioni storicamente etichettate come "non cooperative", ridefinisce il proprio approccio alla contrattazione internazionale, ricorrendo agli strumenti giuridici convenzionali.

Il Principato di Monaco compare nella tabella allegata al Progress Report dell'aprile 2009, intitolato *A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard*¹⁰⁵. Il documento fotografa lo stato di avanzamento nell'adozione dei canali di trasparenza e inserisce Monaco nella sezione delle giurisdizioni che hanno assunto un formale impegno politico verso gli standard internazionali, ma non li hanno ancora sostanzialmente implementati (*Jurisdictions that have committed to the internationally agreed tax standard, but have not yet substantially implemented*).

Questo primo documento fotografa la chiara volontà dell'ordinamento monegasco di conformarsi agli standard internazionali, che si traduce in un'incisiva risposta sul piano pattizio.

La reazione monegasca per cessare la presenza nella "lista grigia" si rivela, difatti, celere. Se al 26 agosto 2009 Monaco risulta firmatario di 4 Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)¹⁰⁶, già al 16 settembre dello stesso anno si assiste alla sigla di 2 nuovi trattati, che portano il computo

¹⁰² Ivi.

¹⁰³ Cfr. P. Saint-Amans, *Fiscalité internationale : ce qui tient encore dans un monde fragmenté*, in *Revue d'économie financière*, n. 161 (2026/1), pp. 131-142, ed. Association Europe Finances Régulations, p. 135.

¹⁰⁴ Ivi, p. 135.

¹⁰⁵ La tabella ministeriale dell'OCSE (Progress made as at 2nd April 2009) è riportata in M. Carbone, M. Bosco, L. Petese, *La geografia dei paradisi fiscali*, Milano, Ipsoa, 2015, p. 6.

¹⁰⁶ Per i primi 4 accordi si veda il dettagliato studio di P. Valente.

complessivo a 6 accordi conclusi¹⁰⁷, segnando la forte accelerazione impressa dal Principato nelle dinamiche globali di cooperazione fiscale.

Questo spiccato attivismo convenzionale incontra nondimeno un limite intrinseco dovuto al progressivo esaurimento della spinta propulsiva del sistema delle liste — uno strumento le cui dinamiche coercitive si rivelano scarsamente efficaci e dai risultati complessivamente deludenti¹⁰⁸.

In questo mutato scenario, il Principato si trova coinvolto nelle repentine evoluzioni fiscali globali, che individuano nel meccanismo della *peer review* un valido alleato per il contrasto alle pratiche tributarie scorrette. Monaco afferma sin da subito la propria volontà di aderire a questo peculiare procedimento ispettivo; il Principato è infatti il primo tra i cosiddetti Stati di limitata estensione territoriale a esservi sottoposto, affrontando la prima fase del monitoraggio nel giugno del 2010. I risultati di tale analisi confluiscono nel rapporto ufficiale approvato il 17 novembre 2009, anticipando i successivi scrutini a cui vengono sottoposti Andorra, Liechtenstein e San Marino.

L'architettura procedurale della *peer review* si articola in passaggi distinti. La prima fase è specificamente preposta a valutare l'esistenza, all'interno della giurisdizione esaminata, di un impianto normativo e regolamentare conforme agli standard internazionali. I parametri di riferimento che informano l'intera analisi ispettiva, dettagliati nelle sezioni introduttive del documento, riflettono essenzialmente i principi sanciti dal Modello di Accordo dell'OCSE del 2002 sullo scambio di informazioni in materia fiscale e dal relativo commentario, nonché dall'articolo 26 del Modello di Convenzione fiscale dell'OCSE sul reddito e sul capitale — nel testo aggiornato al 2004 — a sua volta recepito nel Modello di Convenzione fiscale delle Nazioni Unite¹⁰⁹. Il perno della valutazione risiede, pertanto, nel rispetto dei meccanismi tipici dei Tax Information Exchange Agreements (TIEAs) e dei precetti stabiliti dal citato articolo 26.

In questo quadro, un ruolo cardine è rivestito dai *Terms of Reference* elaborati dal Global Forum, i quali guidano il recepimento degli standard internazionalistici all'interno dell'ordinamento monegasco strutturandosi intorno a tre pilastri fondamentali: la disponibilità delle informazioni (*availability of information*), l'accesso alle stesse da parte delle autorità competenti (*access to information*) e l'efficacia dei canali di trasmissione (*exchanging information*).

¹⁰⁷ Cfr. P. Valente, citato in relazione ai dati sui TIEAs, alle pp. 5789-5790; per il quadro generale si veda anche P. Saint-Amans, *Fiscalité internationale*, op. cit., pp. 135-136.

¹⁰⁸ Cfr. P.-A. Blevin, *Les micro-États européens*, Parigi, L'Harmattan, 2016, p. 479.

¹⁰⁹ Cfr. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Peer Review Report Phase 1 Legal and Regulatory Framework – Monaco, OECD Publishing, 2010, p. 5.

Al termine della prima fase, il Global Forum constata come l'impegno profuso dalle istituzioni monegasche si sia tradotto, nel corso del 2010, nella sigla di 12 TIEAs, il cui computo complessivo sale a 23 nel momento in cui la relazione viene definitivamente licenziata per la pubblicazione.

Il *Peer Review Report* pubblicato dall'OCSE nel 2010 formalizza un bilancio profondamente chiaroscurale sul nuovo corso del Principato, valutando l'adeguatezza del suo quadro giuridico e normativo alla luce degli standard globali di trasparenza.

Da un lato, l'organizzazione formula un esplicito giudizio di lode nei confronti dell'attività pattizia e di contrattazione monegasca. Si riconosce anzitutto il valore politico della svolta del 24 marzo 2009, grazie alla quale il Principato avvia una rapida proliferazione di accordi bilaterali (TIEAs) che le consente, già il 21 settembre dello stesso anno, di riscattarsi dall'inclusione nella "lista nera" dei paradisi fiscali non cooperativi in cui era relegata dal 2002. Sotto il profilo strettamente interno, il report promuove la solidità dei canali informativi legati al Repertorio del Commercio e dell'Industria, l'efficacia penetrante della normativa antiriciclaggio nell'accesso ai dati bancari e, non da ultimo, la rimozione di qualsiasi clausola legata al principio del "pregiudizio all'interesse nazionale", che avrebbe potuto paralizzare la raccolta delle informazioni su richiesta estera.

Dall'altro lato, tuttavia, l'analisi dell'OCSE non risparmia severi profili di critica, individuando specifiche e strutturali resistenze dell'ordinamento:

- Viene censurata l'incompletezza dell'architettura convenzionale del Principato che, pur essendosi estesa verso i paesi nordici e l'Australia, accusa l'assenza di accordi operativi con partner economici naturali e geograficamente contigui, primo fra tutti l'Italia.
- Si evidenziano profonde lacune nella tracciabilità di alcune entità. Per le fondazioni si riscontra la difficoltà di reperire informazioni aggiornate e di qualità, mentre per i trust l'ordinamento non impone ai *trustee* l'obbligo vincolante di detenere in ogni circostanza i dati identificativi dei disponenti (*settlers*) e dei beneficiari. A ciò si aggiunge l'esonero dal tenere le scritture contabili per le società di persone non commerciali (*non-trading partnerships*).
- Infine, l'OCSE guarda con diffidenza all'introduzione di una procedura di notifica introdotta in concomitanza con il trattato siglato con gli Stati Uniti, rilevando come la totale assenza di linee operative ne renda imprevedibile l'impatto ostruttivo sulla fluidità dello scambio.

La prima fase del monitoraggio non restituisce, dunque, l'immagine di uno Stato arroccato in una strenua resistenza contro le forze della globalizzazione fiscale o mosso da logiche puramente utilitaristiche ed egoistiche. Al contrario, emerge il profilo di una giurisdizione pienamente

cooperante, che sebbene risenta della necessità di affinare specifici nodi del proprio ordinamento, dimostra un concreto e vivo interesse nel recepire i nuovi standard internazionali. Ciononostante, occorre tenere ben fermo un dato metodologico cruciale: questo scrutinio iniziale esaurisce la propria efficacia sul piano meramente giuridico-formale, limitandosi a verificare l'astratta conformità della normativa interna ai parametri globali. Per cogliere il reale spirito del Principato e misurarne l'effettivo grado di trasparenza, si rende pertanto imprescindibile il passaggio a una valutazione più profonda e penetrante, di natura prettamente applicativa, affidata alle risultanze ispettive della seconda fase.

Il passaggio alla seconda fase della *Peer Review*, formalizzato nel report dell'OCSE del 2013, segna il definitivo superamento della dimensione astratto-normativa per calarsi nell'analisi dell'efficacia pratica dell'ordinamento monegasco nel triennio compreso tra il 2009 e il 2011.

Sul piano dell'architettura societaria e contabile, gli esaminatori danno atto a Monaco di aver implementato, tra il 2011 e il 2012, riforme di profonda rottura con il passato. Tra queste, spicca l'introduzione dell'obbligo di tenuta del registro soci per tutte le tipologie di compagnie e il bando totale delle azioni al portatore, con obbligo di conversione in titoli nominativi entro il 2014. Persino per le uniche due società monegasche quotate su mercati regolamentati transalpini, la legge impone ora l'identificazione certa dei possessori delle azioni. Parallelamente, gli obblighi di conservazione delle scritture contabili e dei relativi documenti giustificativi per almeno cinque anni vengono estesi a ogni entità giuridica, incluse le società di persone di diritto civile (*partnerships under civil law*), le fondazioni e i trust stranieri radicati sul territorio.

Sotto il profilo strettamente operativo, il report certifica la straordinaria efficienza amministrativa della macchina statale monegasca. Nel triennio esaminato, a fronte di 202 richieste di informazioni ricevute, ben 199 provengono dalla Francia (pari al 98,5% del flusso totale): le autorità monegasche evadono le istanze francesi entro il termine standard di 90 giorni nel 98% dei casi. Questa metrica temporale dimostra il cospicuo stanziamento di risorse umane e finanziarie da parte del Principato a supporto del proprio sistema di scambio informativo. Gli ispettori rilevano inoltre come i poteri di raccolta dei dati bancari e societari siano esercitati correntemente, senza che l'amministrazione opponga mai eccezioni legate al segreto bancario o al "pregiudizio all'interesse nazionale".

Nondimeno, il quadro delineato dall'OCSE conserva specifici e severi profili di critica che rivelano le ultime resistenze sistemiche del Principato, in particolare rispetto alla gestione burocratica delle richieste estere.

Il report evidenzia una netta asimmetria procedurale in merito alle richieste provenienti da Parigi, dove l'autorità competente coincide direttamente con la direzione dei Servizi Fiscali (DSF), e le pratiche vengono istruite con la massima tempestività, escludendo qualsiasi forma di notifica preventiva al contribuente indagato; per tutte le altre giurisdizioni, l'autorità di riferimento è il Ministro delle Finanze e dell'Economia, determinando l'interposizione di un livello amministrativo ulteriore fra la richiesta e l'esito della stessa.

In conclusione, l'esito ispettivo si traduce in un giudizio complessivo di positiva valutazione per il Principato, a cui viene assegnato il rating complessivo di «*Largely Compliant*» (Ampiamente Conforme). Tale traguardo sancisce l'accreditamento definitivo di Monaco nel consesso degli Stati trasparenti per lo scambio di informazioni ai fini fiscali.

Il periodo successivo alla *peer review* del 2013 rappresenta uno spartiacque fondamentale per l'ordinamento del Principato di Monaco, segnando il definitivo abbandono di una politica fiscale incentrata sul segreto bancario e il passaggio a un paradigma di trasparenza multilaterale e cooperazione attiva.

Nel quadro della transizione verso la trasparenza fiscale si colloca il 13 ottobre 2014, data in cui il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione, José Badia, sigla la Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale dell'OCSE. Tale strumento pattizio — che progressivamente raccoglie l'adesione di oltre 120 giurisdizioni, inclusi tutti i Paesi del G20 e i principali centri finanziari globali — fornisce la base giuridica uniforme per l'implementazione dello scambio di informazioni sia su richiesta sia, soprattutto, in modalità automatica. A seguito del completamento dell'iter di ratifica interna, la Convenzione entra formalmente in vigore nel Principato tre mesi dopo il deposito dello strumento di ratifica, inserendo Monaco nel novero dei primi cento Paesi ad aver reso operativo il trattato.

In questo contesto, lo strumento operativo centrale per l'attuazione degli impegni internazionali assunti dal Principato di Monaco è rappresentato dal *Common Reporting Standard* (CRS). Sviluppato dall'OCSE, il CRS definisce lo standard globale armonizzato per lo scambio automatico di informazioni sulle attività finanziarie, modificando radicalmente i doveri di *due diligence* e di *compliance* a carico degli intermediari finanziari monegaschi.

L'introduzione del CRS nell'ordinamento del Principato impone una precisa scansione cronologica per la riconfigurazione dei flussi informativi. In ultima analisi, lo studio del recepimento del *Common Reporting Standard* non può prescindere dall'introduzione di un nuovo, fondamentale protagonista nelle dinamiche bilaterali tra il Principato e la comunità internazionale: l'Unione Europea. Sebbene il

CRS sia un framework di matrice OCSE a vocazione globale, è proprio nei rapporti con lo spazio europeo che il Principato trova il principale catalizzatore per l'effettiva implementazione della trasparenza finanziaria.

4.4.2. Monaco in un mercato sempre più digitalizzato: le nuove sfide delle crypto-attività

Come precedentemente esaminato in relazione all'introduzione del *Crypto-Asset Reporting Framework* (CARF) e del CRS 2.0, l'assetto dei mercati finanziari globali subisce una profonda alterazione determinata dalla natura intrinsecamente disintermediata delle crypto-attività. Queste ultime consentono infatti l'aggiramento o la contrazione dell'efficacia dei canali bancari tradizionali, riducendo la filiera transazionale al mero rapporto bilaterale tra il detentore dell'*asset* virtuale e la piattaforma di scambio digitalizzata.

In un simile contesto, il complesso impianto di raccomandazioni, obblighi di adeguata verifica e presidi di monitoraggio fiscale, originariamente strutturato per gravare sugli istituti di credito ordinari, rischia di risultare inoperante nei confronti dei nuovi operatori digitali. L'urgenza della questione si manifesta nel fatto che, sebbene si tratti di ricchezza dematerializzata, i *crypto-assets* racchiudono un valore economico reale e tangibile, la cui emersione e conoscenza da parte delle autorità finanziarie risultano imprescindibili per preservare l'integrità delle basi imponibili e contrastare fenomeni di allocazione occulta di capitali.

A tale precipuo scopo rispondono, a livello globale, i richiamati standard CARF e CRS 2.0. La rilevanza sistematica di questa evoluzione trova immediato riscontro nell'ordinamento eurounitario: l'Unione Europea recepisce infatti tempestivamente tali linee guida attraverso la Direttiva (UE) 2023/2226 (nota come DAC 8), modificando radicalmente il paradigma regolamentare e gli obblighi di comunicazione (*reporting*) imposti ai prestatori di servizi per le crypto-attività attivi nel mercato unico.

Questo rinnovato fulcro di attenzione internazionale verso la trasparenza dei flussi digitali spinge gli osservatori sovranazionali europei a monitorare con rigore anche la conformità delle giurisdizioni extra-unionali con cui l'Europa conserva un legame di forte rilevanza strategico-finanziaria. Come evidenziato dalla stessa Commissione Europea nel comunicato ufficiale del 13 ottobre 2025, la stipula di questa nuova opera normativa pattizia risponde alla necessità di adeguare le relazioni con gli Stati di esigua entità territoriale ai più recenti standard internazionali. Tali parametri, già recepiti all'interno del diritto dell'Unione, richiedevano infatti un'estensione anche alla realtà extra-unionale. Questo allineamento globale si è concretizzato attraverso la firma contestuale di quattro distinti protocolli di

modifica con il Principato di Andorra, il Liechtenstein, la Repubblica di San Marino e il Principato di Monaco¹¹⁰.

Monaco firma, in data 13 ottobre 2025, un fondamentale strumento pattizio di adeguamento: il Protocollo di modifica dell'Accordo tra l'Unione Europea e la *Principauté de Monaco* sullo scambio di informazioni relative ai conti finanziari (*Protocole du 13 octobre 2025 de modification de l'Accord entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco sur l'échange d'informations relatives aux comptes financiers*).

Sotto il profilo formale e dell'impostazione dogmatica, l'efficacia interna del Protocollo del 13 ottobre 2025 è subordinata all'emanazione di un apposito atto di diritto interno che ne decreti l'esecutività. Nel sistema costituzionale del Principato di Monaco, tale funzione è assolta dalle Ordinanze Sovrane (*Ordonnances Souveraines*), espressione del potere regolamentare e di esecuzione dei trattati del Principe Sovrano.

Nello specifico, l'adeguamento dell'ordinamento monegasco alle nuove disposizioni transnazionali è stato formalizzato tramite l'*Ordonnance Souveraine* n° 11.682 du 4 décembre 2025. Questo provvedimento gioca un ruolo chiave nella tecnica legislativa di novellazione, in quanto agisce direttamente sulle fonti previgenti per assicurarne la coerenza sistemica. L'*Ordonnance* n° 11.682/2025 opera quindi un coordinamento normativo, emendando i testi del 2016 nelle misure individuate dalle nuove disposizioni pattizie.

Con l'entrata in vigore di tale Protocollo, sancita il 1° gennaio 2026, si inaugura per il Principato una nuova stagione di cooperazione fiscale multilaterale, caratterizzata da uno scambio automatizzato di dati finanziari evoluto, dematerializzato e integrato con le piattaforme tecnologiche.

5. Il contrasto al riciclaggio di denaro come scenario ancora aperto: L'attrattività economica di Monaco sotto lo scrutinio degli organismi sovranazionali

Negli ultimi anni, il Principato di Monaco è stato investito da un'intensa pressione internazionale che, pur decretando il formale superamento dell'opacità istituzionale, ha messo in luce la necessità di un definitivo affinamento dei propri standard di cooperazione. L'attenzione della comunità globale si è infatti progressivamente concentrata sul contrasto al riciclaggio di denaro, ponendo sotto osservazione lo stato dell'arte delle misure adottate dal Principato per prevenire e contrastare tale fenomeno.

¹¹⁰ European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, EU strengthens international tax cooperation with Andorra, Liechtenstein, Monaco and San Marino, 13 October 2025.

5.1 Il contesto finanziario monegasco: tra attrattività economica, vulnerabilità del settore ludico e criticità di vigilanza

In campo economico il Principato dimostra di possedere precise peculiarità strutturali. Tra le quali spicca la marcata capacità del modello economico monegasco di attrarre ingenti flussi di capitale. Alla luce dei fatti e analizzando la componente amministrativa del Paese, si scopre come il principio di attrattività economica, ovvero la necessità di convogliare sempre più risorse all'interno del comparto nazionale, si traduca sul piano dell'organizzazione degli enti pubblici nella costituzione di una vera e propria cellula di attrattività che oggi è sostituita da "Invest Monaco". Questa risponde direttamente alle direttive della massima figura del potere esecutivo, il *Ministre d'État* ed è l'organo preposto all'elaborazione di strategie di investimento sempre più competitive ed efficienti.¹¹¹

In questo contesto di forte spinta verso la diversificazione e la creazione di nuovi settori ad alta attrattività, emerge con primaria evidenza la necessità di monitorare il fenomeno del riciclaggio di denaro. Sulla base delle ricostruzioni offerte dalla dottrina¹¹², è infatti possibile individuare specifici ambiti operativi che, in ragione delle peculiarità dell'ordinamento e del tessuto economico monegasco, appaiono particolarmente esposti e prolifici:

Un primo e rilevante canale è rappresentato dal settore dell'alto valore e dei beni rifugio, all'interno del quale si annoverano l'acquisto di beni immobili, opere d'arte e oggetti d'antiquariato, nonché l'acquisizione di beni esclusivi legati al mondo della moda e del lusso, quali vetture sportive o d'epoca, abbigliamento firmato e tessuti pregiati; tali transazioni consentono di immobilizzare rapidamente ingenti liquidità, convertendole in beni dotati di intrinseca stabilità patrimoniale.

Un ruolo importante è assunto dai proventi e i flussi finanziari generati dalle grandi manifestazioni sportive di risonanza internazionale, le quali, muovendo enormi volumi d'affari legati a sponsorizzazioni, diritti d'immagine, indotto turistico d'élite e transazioni transfrontaliere, offrono occasioni per la schermatura di capitali di dubbia provenienza.

Infine l'uso distorsivo delle attività legate al gioco d'azzardo all'interno dei casinò; in questo comparto, la capacità di riciclaggio si alimenta attraverso pratiche fraudolente quali l'acquisto di un rilevante quantitativo di gettoni senza un'effettiva partecipazione al gioco, l'emissione di certificati o assegni di vincita intestati a terzi prestanome, l'acquisto diretto di *fiches* da altri giocatori o la

¹¹¹ Sul ruolo istituzionale dell'organo si veda la sezione dedicata all'interno del portale del Governo Principesco: *Invest Monaco*, Governo e Istituzioni, Ministero di Stato, disponibile su: <https://www.gouv.mc/gouvernement-et-institutions/le-gouvernement/ministere-d-etat/invest-monaco> (consultato il 17/07/2026).

¹¹² Per un quadro generale approfondito del fenomeno si veda: M. Carbone, P. Bianchi, V. Vallefucio, *Le nuove regole antiriciclaggio 2023*, Milano, Ipsoa, 9 novembre 2023. In particolare, per i profili definitivi e metodologici, si rimanda al Capitolo 1 («Riciclaggio di denaro»), paragrafi 1.1 («Il concetto di riciclaggio»), 1.3 («Tecniche di riciclaggio») e 1.4 («Carattere sovranazionale del fenomeno»).

compravendita di *ticket* vincenti, metodologie volte a simulare una legittima origine aleatoria dei fondi e a eludere i presidi di vigilanza interni.

È in particolare quest'ultimo settore, il gioco d'azzardo, che permette di delineare maggiormente l'evoluzione e le specificità della normativa antiriciclaggio all'interno del Principato attraverso l'analisi del comparto delle case da gioco o casinò monegaschi.

Nella sua storia recente, il Principato di Monaco ha legato la propria ripresa economica al settore del gioco d'azzardo: colpita a metà dell'Ottocento da una grave crisi finanziaria dovuta alla perdita dei territori di Roccabruna e Mentone, la Corona ha intuito l'opportunità di legalizzare il gioco – allora proibito nel resto d'Europa – per attirare capitali esteri facendo leva sull'esclusività turistica della destinazione. Il monopolio delle attività ludiche è stato affidato alla *Société des Bains de Mer* (SBM), fondata nel 1863, che negli anni Sessanta del Novecento è passata sotto il controllo maggioritario dello Stato monegasco, saldando definitivamente le sorti del comparto al bilancio pubblico.

In questo contesto, le criticità relative alla vulnerabilità del sistema rispetto al riciclaggio di capitali non costituiscono una problematica recente. Come emerge dal già citato rapporto parlamentare redatto il 30 marzo 2000 dai deputati della Repubblica Francese, Vincent Peillon e Arnaud Montebourg, le prime approfondite indagini istituzionali avevano già messo in luce le specifiche metodologie adottate per l'immissione di flussi finanziari illeciti all'interno delle sale da gioco monegasche, offrendo un prezioso contributo analitico per comprendere l'evoluzione storica delle tecniche di lavaggio del denaro illecito.

Sotto il profilo strettamente operativo, le inchieste condotte sul modello di gestione del Casinò di Monte-Carlo hanno permesso di isolare due specifiche tecniche di riciclaggio, imperniate sulla complicità strutturale tra la direzione dei giochi, i clienti scommettitori e gli agenti intermediari (*procacciatori*).

- La manipolazione delle commissioni sulle perdite dei clienti: Questa modalità si basa sulla dissimulazione delle reali perdite ai tavoli da gioco. Il cliente acquista un ingente quantitativo di fiches rilasciando un assegno a garanzia; qualora si verifichi una perdita, l'assegno non viene regolarmente depositato presso l'istituto bancario dal casinò, ma viene consegnato direttamente all'agente complice. Quest'ultimo provvede poi a incassare l'importo dal giocatore in contanti, utilizzando denaro di provenienza illecita. Attraverso questo circuito, l'intermediario può maggiorare fittiziamente l'ammontare delle perdite e, di conseguenza, richiedere al casinò il pagamento di commissioni gonfiate, le quali rientrano nella disponibilità dell'organizzazione criminale sotto forma di provvigioni formalmente lecite e tracciabili.

- L'attribuzione fittizia dei flussi di gioco ("giocatori fantasma"): La seconda tecnica prescinde dalle reali perdite dei sodali e sfrutta i volumi di gioco generati da clienti facoltosi del tutto ignari. Con la connivenza dell'amministrazione della sala da gioco, determinati scommettitori di alto profilo vengono assegnati "sulla carta" all'agente complice, simulando che sia stato quest'ultimo a introdurli nel casinò. L'artificio consente al casinò di erogare all'intermediario competenze settimanali estremamente elevate, legalmente giustificate dall'attività di *procacciamento*. Il denaro sporco viene così convertito all'origine in flussi reddituali puliti, successivamente impiegati per la costituzione di cospicui patrimoni immobiliari o per l'apertura di conti correnti all'estero.¹¹³

Da questa analisi sorge una criticità ispettiva di grande rilevanza evidenziata sulla base delle risultanze allora presentate dai deputati della Repubblica Francese. Seppur tale impianto d'analisi si dimostra contraddistinto da un forte intento critico, un'impostazione che non consente di catalogare il contributo come un'analisi scientifica del tutto neutra e imparziale¹¹⁴, Ciononostante, le indagini parlamentari riescono a fotografare e a cristallizzare con precisione le gravi carenze strutturali che all'epoca affliggevano il comparto della supervisione finanziaria statale.

All'epoca dei fatti, il comparto normativo monegasco era regolato dalla legge del 1993, il primo nucleo legislativo introdotto nel Principato in materia di lotta al riciclaggio di denaro. A tale intervento normativo era seguita, nel 1994, la correlata istituzione del SICCFIN (*Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers*), l'organismo statale di vigilanza finanziaria (del quale si segnala, ai fini di completezza, un ulteriore aggiornamento normativo nel 2002). È proprio quest'ultimo a rappresentare, nel periodo esaminato dal rapporto, l'emblema della debolezza strutturale del sistema di controllo. L'organismo, pur essendo deputato alla vigilanza di ben 350.000 conti bancari, poteva contare sull'operato di appena tre unità di personale, ivi inclusa la direttrice generale. Una simile esiguità di risorse umane produceva, come diretta conseguenza, una profonda paralisi operativa, quantificabile in sole 266 dichiarazioni di sospetto raccolte nell'arco di sei anni e in appena 12 fascicoli trasmessi all'autorità giudiziaria.

¹¹³ Per il quadro generale leggere del riciclaggio di denaro tramite il casino di monaco anni 2000 leggere: “*Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe*”; Vincent Peillon, Arnauld Montebourg, 30 marzo 2000; Assemblea Nazionale Francese; https://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i2311-2.asp#P905_135107

¹¹⁴ Un chiaro indizio di profonda parzialità di questo orientamento traspare sin dal titolo scelto per la premessa del documento: “*Principauté de Monaco et blanchiment: un territoire complaisant sous protection française*”, definando il principato un territorio “compiacente alla proliferazione del riciclaggio di denaro sotto la protezione francese”

Tale deficit dimensionale e operativo dell'impianto di controllo rappresenta il precedente storico di una questione che, a distanza di quasi trent'anni, ha costituito il fulcro del dibattito tra il Principato di Monaco e gli organismi internazionali di valutazione.

5.2 Il paradigma antiriciclaggio monegasco alla prova di MONEYVAL

5.2.1 Il quadro normativo antecedente al Mutual Evaluation Report (2009-2022)

Il paradigma del contrasto al riciclaggio, delineato dallo studio del fenomeno dei casinò, attraversa un primo mutamento radicale nel 2009.

Tale evoluzione si iscrive nel più ampio contesto della controffensiva avviata dagli osservatori internazionali nei confronti delle nicchie fiscali; in questa fitta azione di contrasto, la necessità di arginare i fenomeni di sottrazione d'imposta viene indissolubilmente legata all'esigenza di contrarre le attività di riciclaggio dei capitali illeciti.

In questo quadro, il 3 agosto 2009 viene adottata la legge n. 1.362 (*loi n° 1.362 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption*), resa esecutiva nella medesima data dall'Ordinanza Sovrana n. 2.318 (*Ordonnance Souveraine n° 2.318 fixant les conditions d'application*).

Sotto il piano contenutistico L'Ordinanza n. 2.318 disciplina gli aspetti procedurali e tecnici del sistema antiriciclaggio, definendo analiticamente le modalità pratiche di adeguata verifica della clientela (*due diligence*), i criteri di identificazione del titolare effettivo, le soglie quantitative delle transazioni sospette e le precise scadenze temporali per le segnalazioni all'autorità di vigilanza. Dal punto di vista del campo di applicazione della disciplina, questa, viene considerevolmente estesa a una vasta platea di professionisti monegaschi, traducendosi in una precisa definizione e in un sostanziale rafforzamento degli obblighi di adeguata verifica.

Da allora, il testo legislativo ha subito diverse e rilevanti riforme — in particolare nel 2018 e nel 2020 — volte a conformare l'ordinamento interno ai principi sanciti, rispettivamente, dalla quarta e dalla quinta Direttiva antiriciclaggio dell'Unione Europea.

5.2.2 Lo scrutinio di MONEYVAL e le criticità del sistema finanziario

In questo contesto, si rende necessario introdurre un elemento cardine all'interno del paradigma esaminato, capace di determinare una profonda riconfigurazione e un radicale mutamento del quadro regolamentare: il Rapporto MONEYVAL.

Nel quadro dello scrutinio periodico operato da MONEYVAL le risultanze delle attività ispettive confluiscono nel *Mutual Evaluation Report* (MER) e offrono un'analisi approfondita dello stato complessivo della struttura antiriciclaggio monegasca con riferimento alle rilevazioni dell'anno 2022,

venendo poi pubblicato ufficialmente all'inizio del 2023. L'esito finale dello scrutinio evidenzia forti criticità strutturali, delineando una parziale inadeguatezza del Principato dinanzi alle minacce finanziarie di ultima generazione. Il rapporto mette in luce come, a fronte di un impianto normativo formalmente aggiornato, l'efficacia pratica dei controlli e la capacità del sistema giudiziario di perseguire i reati finanziari complessi non risultino ancora pienamente in linea con gli standard internazionali richiesti.

Lo scostamento del Principato dagli standard internazionali è evidente nell'analisi del grado di adempimento alle 40 Raccomandazioni fondamentali elaborate dal GAFI:

- 20 Raccomandazioni vedono un'adesione ampia e strutturata, con la qualifica di *largely compliant*.
- 4 Raccomandazioni ottengono il giudizio di piena conformità (*compliant*).
- 16 Raccomandazioni evidenziano invece una conformità solo parziale (*partially compliant*).

Tra le 16 parziali sufficenze spiccano carenze strutturali in ambiti nevralgici per la sicurezza finanziaria globale. Tra queste, si segnalano la R.6 una carenza nell'impianto sanzionatorio finanziario mirato relativo al terrorismo, la R.7 una carenza nell'impianto sanzionatorio mirato per il contrasto al finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa, la R.12 una carente regolamentazione che ponga un controllo ulteriore sulle persone politicamente esposte - PEPs e la R.31 una carenza che delinea la mancanza di efficaci poteri delle autorità investigative e di contrasto al riciclaggio¹¹⁵

La situazione non presenta ampi margini di miglioramento nemmeno sotto il profilo dell'efficacia pratica, misurata attraverso gli *Immediate Outcome Effectiveness Ratings*. Secondo la scala di valutazione ufficiale, che si articola su quattro livelli decrescenti — *High*, *Substantial*, *Moderate* e *Low* —, il Principato mostra performance decisamente deboli: su 11 *Immediate Outcome* complessivi, ben 8 ottengono una votazione pari a *Moderate*, mentre nelle restanti 3 materie il giudizio crolla a *Low*. Questa insufficienza si concentra proprio nei pilastri nevralgici del contrasto ai reati finanziari, evidenziando gravi carenze nei settori della supervisione del mercato (*supervision*), dell'investigazione e persecuzione penale del riciclaggio (*money laundering investigation and prosecution*) e, infine, nelle procedure di confisca dei beni illeciti (*confiscation*).

¹¹⁵ Cfr. FATF, *Monaco's measures to combat money laundering and terrorist financing*, in *Mutual Evaluation Report*, 2022. Disponibile alla pagina istituzionale: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/MER-Monaco-2022.html> (consultato il 7/07/2026).

È in particolare nelle pagine iniziali del rapporto MONEYVAL dedicata alla valutazione generale dei rischi (*Risks and general situation*) che si ritrova una nitida fotografia delle debolezze e fragilità del sistema economico finanziario monegasco, come evidenzia il testo:

« Monaco faces a significant ML risk originating mainly from external threats. This is due to the proportion of internationally oriented financial activities that offer a wide range of products and financial services, including in relation to wealth management. In addition, real property and the trade in property of high value, especially luxury items, are important sectors of Monaco's economy. In addition, NRA 2 indicates that obtaining property by deception or scamming in its widest sense (including fraud, misappropriation, forgery and use of forged documents with intent to defraud and embezzlement) is the main ML predicate offence, ahead of corruption and trafficking in influence»¹¹⁶

Secondo quanto evidenziato, il sistema economico monegasco risulta esposto a minacce di riciclaggio di matrice prevalentemente estera, le quali vengono amplificate dall'alto tasso di internazionalizzazione delle attività finanziarie locali, nonché dal peso specifico esercitato dal mercato immobiliare e dal commercio di beni di lusso. Oltre a ciò, i dati analizzati rilevano un importante mutamento qualitativo nella morfologia dei reati di natura economica. Gli illeciti statisticamente preminenti non sono infatti la corruzione o il traffico di influenze, bensì la vasta categoria dei reati societari e contro il patrimonio, tra cui spiccano la truffa, l'appropriazione indebita e il falso documentale. Tali capitali illeciti, spesso generati al di fuori dei confini nazionali, trovano successivamente un canale preferenziale di reimpiego e stratificazione proprio nel mercato immobiliare locale e nel settore del lusso, comparti trainanti dell'economia del Principato ma strutturalmente vulnerabili all'inserimento di flussi finanziari opachi¹¹⁷.

Anche la dottrina che recepisce il rapporto di MONEYVAL sottolinea come siano necessari "importanti miglioramenti" (*major improvements*) in materia di trasparenza delle persone giuridiche, efficacia della vigilanza, indagini, procedimenti penali e confisca dei proventi di reato. Gli analisti osservano come il Principato si sia concretamente sforzato di incrementare l'efficacia dei propri

¹¹⁶ *Ibidem*, traduzione in italiano: «Monaco affronta un rischio significativo di riciclaggio di denaro derivante principalmente da minacce esterne. Ciò è dovuto alla quota di attività finanziarie orientate a livello internazionale che offrono un'ampia gamma di prodotti e servizi finanziari, anche in relazione alla gestione dei patrimoni (*wealth management*). Inoltre, il settore immobiliare e il commercio di beni di alto valore, in particolare gli articoli di lusso, costituiscono settori importanti dell'economia di Monaco. In aggiunta, la NRA 2 (seconda Valutazione Nazionale del Rischio) indica che l'ottenimento di beni tramite inganno o truffa nel suo senso più ampio (inclusi la frode, l'appropriazione indebita, la falsificazione e l'uso di documenti falsi con l'intento di frodare, e la malversazione) costituisce il principale reato presupposto del riciclaggio di denaro, precedendo la corruzione e il traffico di influenze illecite.»

¹¹⁷ [Cfr. MONEYVAL, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – MONACO, Fifth Round Mutual Evaluation Report*, December 2022, p. 7. Testo ufficiale disponibile su: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/MONEYVAL-Monaco-Mutual-Evaluation-Report-2022.pdf.coredownload.inline.pdf> (consultato il 7/07/2026).

standard antiriciclaggio; tuttavia, questi sforzi risultano ancora particolarmente carenti in alcuni settori chiave del sistema economico locale. Le vulnerabilità maggiori si concentrano, nello specifico, nel comparto dei casinò, nell'attività dei prestatori di servizi societari e fiduciari (*trusts and company service providers*) e, infine, nel mercato emergente degli asset virtuali (*virtual assets*).¹¹⁸

5.2.3. La risposta del Principato: l'organica riforma legislativa quadripartita

Nel 2023, l'impalcatura normativa del Principato di Monaco in materia di contrasto alla criminalità finanziaria subisce una radicale e strutturale riforma organica. Tale intervento si rende necessario per dare tempestivo seguito alle raccomandazioni formulate all'interno del *Mutual Evaluation Report*, elaborato dal Comitato MONEYVAL e pubblicato nel gennaio del medesimo anno. Sotto il profilo strettamente legislativo, la strategia di recepimento si articola in un *corpus* normativo suddiviso in quattro fasi distinte, che vede l'adozione di 9 leggi e 22 testi regolamentari, determinando la creazione, la modifica o l'abrogazione di ben 748 disposizioni legislative e 254 disposizioni di rango secondario. Questo ciclo straordinario di riforme si conclude formalmente con l'emanazione della legge del 1° marzo 2024, la quale suggella l'allineamento definitivo dell'ordinamento monegasco agli standard internazionali¹¹⁹.

L'evoluzione del suddetto pacchetto di riforme si analizza attraverso la disamina delle sue quattro fasi operative:

- Prima fase: la metamorfosi istituzionale e l'istituzione dell'AMSF rappresenta un passaggio che costituisce l'elemento di maggiore rottura sistematica dell'intera riforma, concretizzandosi nella soppressione del preesistente SICCFIN e nella sua contestuale trasformazione in un'autorità amministrativa indipendente: l'AMSF (*Autorité Monégasque de Sécurité Financière*). In qualità di nuova autorità competente per la supervisione e il controllo degli adempimenti normativi, all'AMSF viene attribuita la potestà di irrogare direttamente le sanzioni amministrative nei confronti dei soggetti obbligati inadempienti, sostituendosi in via definitiva alle precedenti competenze in capo al Ministro di Stato.¹²⁰

¹¹⁸ Sul punto, si veda il commento di A. Csúri, *MONEYVAL: Fifth Round Evaluation Report on Monaco*, in *Eucrium – The European Criminal Law Associations' Forum*, 19 febbraio 2023, disponibile su: <https://eucrium.eu/news/moneyval-fifth-round-evaluation-report-on-monaco/> (consultato il 17 luglio 2026).

¹¹⁹ Il quadro generale e i riferimenti analitici relativi alle quattro fasi della riforma sono tratti da: Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF), *Lignes Directrices Génériques à destination des professionnels monégasques*, V. 2, 21 aprile 2026, p. 21, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://amsf.mc/accompagnement/lignes-directrices-guides-et-guides-pratiques>.

¹²⁰ I dettagli analitici relativi alla prima fase della riforma sono tratti dal testo ufficiale dell'Autorità: il 14 luglio 2023 viene pubblicata la legge n. 1.549 del 6 luglio 2023. I 127 articoli di tale novella modificano la legge quadro n. 1.362 del 3 agosto 2009 (in materia di LCB/FT-P-C), nonché diverse disposizioni di ulteriori testi legislativi volti a regolare l'esercizio di specifiche attività economiche e professionali; tra questi si segnalano, a titolo esemplificativo, la legge n. 1.231 del 12 luglio 2000 (inerente alle professioni di esperto contabile e contabile autorizzato) e la legge n. 1.165 del 23 dicembre 1993 (in materia di tutela delle informazioni nominative e protezione dei dati). Cfr. Autorité Monégasque de

- Seconda fase: Il secondo blocco di riforme concentra i propri effetti sul rafforzamento dei presidi di trasparenza relativi alle persone giuridiche. Nello specifico, il legislatore introduce un quadro giuridico mirato al costante aggiornamento delle cosiddette «informazioni essenziali» (*informations élémentaires*). Tali dati, oltre a dover essere rigorosamente conservati e messi a disposizione delle autorità di controllo competenti, vengono trasmessi tempestivamente ai fini dell'iscrizione all'interno dei registri ufficiali tenuti dalla *Direction du Développement Économique* e dal *Département de l'Intérieur*.¹²¹
- Terza fase: La terza fase intende implementare l'efficacia della procedura penale, potenziando la carica fortemente dissuasiva dell'apparato sanzionatorio. L'intervento legislativo si focalizza sulla contrazione dei tempi processuali, sull'estensione della competenza giurisdizionale dei tribunali monegaschi e su una profonda rimodulazione sia del regime dei sequestri sia del sistema di estradizione.¹²²

Sécurité Financière (AMSF), *Lignes Directrices Génériques à destination des professionnels monégasques*, V. 2, 21 aprile 2026, p. 21, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://amsf.mc/accompagnement/lignes-directrices-guides-et-guides-pratiques>.

¹²¹ I dettagli analitici relativi alla seconda fase della riforma sono tratti dal testo ufficiale dell'Autorità: l'11 agosto 2023 viene pubblicata la legge n. 1.550 del 10 agosto 2023 (*loi n° 1.550 portant adaptation de dispositions législatives en matière de LCB/FT-P-C - partie II*). Le 127 disposizioni di tale novella modificano, oltre alla legge quadro n. 1.362 del 3 agosto 2009, quattro storiche leggi di settore dell'ordinamento monegasco: la legge n. 721 del 27 dicembre 1961 (istitutiva del registro del commercio e dell'industria), la legge n. 797 del 18 febbraio 1966 (sulle società civili), la legge n. 1.355 del 23 dicembre 2008 (su associazioni e federazioni) e la legge n. 56 del 29 gennaio 1922 (sulle fondazioni). Cfr. Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF), *Lignes Directrices Génériques à destination des professionnels monégasques*, V. 2, 21 aprile 2026, p. 21, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://amsf.mc/accompagnement/lignes-directrices-guides-et-guides-pratiques>.

¹²² I dettagli analitici relativi alla terza fase della riforma sono tratti dal testo ufficiale dell'Autorità: il 15 dicembre 2023 viene pubblicata la legge n. 1.553 del 7 dicembre 2023 (*loi n° 1.553 portant adaptation de dispositions législatives en matière de LCB/FT-P-C - partie III*). Le 87 disposizioni di tale novella modificano cinque testi cardine dell'ordinamento monegasco: il Codice di procedura penale, il Codice penale, la legge n. 1.222 del 28 dicembre 1999 (relativa all'extradizione), la legge n. 1.231 del 12 luglio 2000 (inerente alle professioni di esperto contabile e contabile autorizzato) e la legge n. 1.398 del 24 giugno 2013 (relativa all'amministrazione e all'organizzazione giudiziaria). Cfr. Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF), *Lignes Directrices Génériques à destination des professionnels monégasques*, V. 2, 21 aprile 2026, p. 21, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://amsf.mc/accompagnement/lignes-directrices-guides-et-guides-pratiques>.

- Quarta fase: Le disposizioni introdotte da questo testo perseguono l'obiettivo di porre in perfetta coerenza la normativa interna in materia di trust completando il quadro delle fattispecie penali e integrando i testi normativi precedenti.¹²³⁻¹²⁴

5.2.4. Dalla gray list del GAFI agli sviluppi del 2026

Nonostante la dimostrata intensità normativa e l'indubbio sforzo profuso nel voler delineare un comparto antiriciclaggio completo e soddisfacente, nel giugno del 2024 il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI/FATF) inserisce il Principato di Monaco all'interno delle giurisdizioni sottoposte a "monitoraggio accresciuto" (*Jurisdictions under increased monitoring*), status colloquialmente noto come *gray list* (lista grigia). Nel paradigma internazionale, l'inclusione di un Paese in tale elenco indica che lo Stato si è formalmente impegnato a risolvere rapidamente, entro scadenze precise e concordate, le carenze strategiche individuate nel proprio sistema, sottoponendosi a una vigilanza rafforzata.

Al momento della redazione del presente lavoro¹²⁵, Monaco continua a figurare all'interno della suddetta lista. Ciononostante, l'ultimo comunicato ufficiale pubblicato sul sito internet del GAFI, datato 19 giugno 2026¹²⁶, delinea un significativo avanzamento nel percorso del Principato. Nel documento in esame, la situazione di Monaco viene descritta nei seguenti termini:

«In June 2024, Monaco made a high-level political commitment to work with the FATF and MON-EYVAL to strengthen the effectiveness of its AML/CFT regime. At its June 2026 Plenary, the FATF made the initial determination that Monaco has substantially completed its action plan and warrants an on-site assessment to verify that the implementation of AML/CFT reforms has begun and is being sustained, and that the necessary political commitment remains in place to sustain implementation in

¹²³ I dettagli analitici relativi alla quarta fase della riforma sono tratti dal testo ufficiale dell'Autorità: il 1° marzo 2024 viene pubblicata la legge n. 1.559 del 29 febbraio 2024 (*loi n° 1.559 portant adaptation de dispositions législatives en matière de LCB/FT-P-C - partie IV*). Le 140 disposizioni di questa novella allineano e mettono in coerenza la legislazione in materia di trust — operando modifiche dirette alla storica legge n. 214 del 27 febbraio 1936 —, adattano diverse disposizioni penali e integrano i testi normativi già precedentemente modificati dalla legge n. 1.549 del 6 luglio 2023 e dalla legge n. 1.550 del 10 agosto 2023. Nello specifico, l'intervento completa l'aggiornamento della legge quadro n. 1.362 del 3 agosto 2009, della legge n. 721 del 27 dicembre 1961 (registro del commercio e dell'industria), della legge n. 797 del 18 febbraio 1966 (società civili), della legge n. 1.355 del 23 dicembre 2008 (associazioni e federazioni), della legge n. 56 del 29 gennaio 1922 (fondazioni) e della legge n. 1.222 del 28 dicembre 1999 (relativa all'estradizione). Cfr. Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF), *Lignes Directrices Génériques à destination des professionnels monégasques*, V. 2, 21 aprile 2026, p. 21, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://amsf.mc/accompagnement/lignes-directrices-guides-et-guides-pratiques>.

¹²⁴ Il quadro generale e i riferimenti analitici relativi alle quattro fasi della riforma sono tratti da: Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF), *Lignes Directrices Génériques à destination des professionnels monégasques*, V. 2, 21 aprile 2026, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://amsf.mc/accompagnement/lignes-directrices-guides-et-guides-pratiques>.

¹²⁵ Si precisa che la fase di stesura del presente elaborato si estende nel periodo compreso tra il mese di gennaio 2026 e il mese di agosto 2026.

¹²⁶ Cfr. FATF, *Jurisdictions under Increased Monitoring - 19 June 2026*, FATF Plenary, 19 giugno 2026, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-june-2026.html>.

the future. Monaco has made the following reforms: (1) strengthening the understanding of risk in relation to money laundering and income tax fraud committed abroad; (2) demonstrating a sustained increase in outbound requests to identify and seek the seizure of criminal assets abroad (3) enhancing the application of sanctions for AML/CFT breaches and breaches of basic and beneficial ownership requirements; (4) completing its resourcing program for its FIU and strengthen the quality and timeliness of STR reporting; (5) enhancing judicial efficiency, including through increasing resources of investigative judges and prosecutors and the application of effective, dissuasive and proportionate sanctions for money laundering; and (6) increasing the seizure of property suspected to derive from criminal activities.»¹²⁷

5.3 L'AMSF: il nuovo perno istituzionale nella lotta al riciclaggio

L'Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF) costituisce, dal 29 settembre 2023, il perno istituzionale del dispositivo monegasco di contrasto al riciclaggio di capitali, al finanziamento del terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Istituita dalla Loi n° 1.549 del 6 luglio 2023, l'AMSF è configurata come autorità amministrativa indipendente e interlocutore privilegiato del Comitato MONEYVAL del Consiglio d'Europa. Il suo mandato si articola in tre funzioni distinte ed autonome: la funzione di cellula di renseignement financier (CRF), deputata alla ricezione, analisi e trattamento delle dichiarazioni di operazioni sospette; la funzione di supervisione, esercitata attraverso controlli documentali e ispezioni in loco presso gli enti obbligati; e la funzione sanzionatoria, esercitata direttamente dall'Autorità stessa nei confronti dei soggetti inadempienti, ivi compresi i loro dirigenti e dipendenti.

5.3.1. L'effettività dell'apparato sanzionatorio: il caso UBS (Monaco) e la conformità "cosmetica"

Un contributo storico sul piano dell'applicazione concreta dell'apparato sanzionatorio è rappresentato dal provvedimento con cui l'AMSF condanna la société anonyme monégasque UBS (Monaco) al

¹²⁷ Traduzione in italiano: «Nel giugno 2024, Monaco ha assunto un impegno politico di alto livello per collaborare con il GAFI e il MONEYVAL al fine di rafforzare l'efficacia del proprio regime AML/CFT [antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo]. Nella sessione plenaria di giugno 2026, il GAFI ha stabilito in via preliminare che Monaco ha sostanzialmente completato il proprio piano d'azione e che pertanto è giustificata l'effettuazione di una valutazione in loco (*on-site assessment*) per verificare che l'attuazione delle riforme antiriciclaggio sia iniziata e venga mantenuta nel tempo, e che persista il necessario impegno politico per sostenerne l'implementazione in futuro. Monaco ha realizzato le seguenti riforme:

(1) il rafforzamento della comprensione del rischio in relazione al riciclaggio di denaro e alla frode fiscale commessa all'estero; (2) la dimostrazione di un aumento costante delle richieste inoltrate all'estero (*outbound requests*) per identificare e richiedere il sequestro di asset criminali; (3) il potenziamento dell'applicazione delle sanzioni per le violazioni degli obblighi AML/CFT e per le violazioni dei requisiti relativi alle informazioni elementari e alla titolarità effettiva; (4) il completamento del programma di dotazione di risorse a beneficio della propria FIU [Unità di Informazione Finanziaria] e il rafforzamento della qualità e della tempestività delle segnalazioni di operazioni sospette (STR); (5) l'incremento dell'efficienza giudiziaria, anche attraverso l'aumento delle risorse a disposizione dei giudici istruttori e dei procuratori, nonché l'applicazione di sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate per il reato di riciclaggio di denaro; e (6) l'aumento dei sequestri di beni che si sospetta derivino da attività criminose»

pagamento di una sanzione pecuniaria pari a 8 milioni di euro, a causa di severe carenze riscontrate nelle procedure di adeguata verifica della clientela. Nello specifico, l'Autorità contesta all'istituto l'omessa e corretta identificazione della catena di controllo e di proprietà nei casi in cui il cliente risulta inserito in strutture societarie complesse caratterizzate da più di tre livelli di interposizione tra il titolare del conto e il beneficiario effettivo¹²⁸.

Tale carenza nell'esercizio di una vigilanza stringente e continuativa sulla clientela è ascrivibile al più ampio fenomeno dottrinale della compliance solo apparente. È lo stesso Direttore dell'AMSF, Bruno Dalles, a confermare in sede giornalistica, in un recente contributo del 2 giugno 2026, come il contrasto al riciclaggio sia un'operazione intrinsecamente complessa, dinanzi alla quale si riscontra talvolta un'adesione agli standard di legalità meramente superficiale, definibile come "cosmetica" o di facciata, che cela una realtà operativa ben diversa. La sua dichiarazione ufficiale riassume chiaramente questa criticità:

*«On voit encore trop souvent des procédures internes très bien formalisées sur le papier, mais qui ne sont pas mises en œuvre dans la réalité. C'est ce que j'appelle le « cosmétique ». Nous, nous vérifions l'effectivité. Si les procédures ne fonctionnent pas dans la vraie vie, nous le constatons.»*¹²⁹

Le affermazioni del Direttore dell'AMSF trovano un preciso riscontro analitico all'interno della letteratura specialistica. Un significativo contributo esegetico in merito alle dinamiche di adeguamento agli standard internazionali e alle risposte del sistema si rinviene, infatti, nelle riflessioni espresse dalla dottrina all'interno della rivista *Culture Compliance*¹³⁰. Nel riesaminare l'efficacia delle riforme monegasche, lo studio evidenzia come la conformità formale rischi di essere inficiata da condotte elusive sistematiche, osservando che:

«Si ce cadre normatif témoigne d'une volonté affirmée de transparence et de rigueur, son effectivité est néanmoins mise à l'épreuve par diverses stratégies de contournement. Celles-ci visent tantôt à

¹²⁸ Per approfondimenti sulla deliberazione sanzionatoria irrogata nei confronti di UBS Monaco, si rinvia alla pubblicazione ufficiale in *Journal de Monaco*, n. 8798, 8 maggio 2026, *Décision de la formation de sanction de l'AMSF (procédure n. 2025-3827)*, consultabile all'indirizzo internet: <https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/2026/Journal-8798/Décision-de-la-formation-de-sanction-de-l-AMSF-procedure-n-2025-3827>.

Per l'analisi dei criteri interpretativi delle catene societarie multilivello stabilite dall'Autorità, si veda: AMSF, *Guide pratique n° 5. Renseignements relatifs aux bénéficiaires effectifs et aux structures complexes*, consultabile all'indirizzo internet: <https://amsf.mc/actualites/beneficiaires-effectifs-et-structures-complexes>.

¹²⁹ Cfr. l'intervista rilasciata dal Direttore dell'AMSF Bruno Dalles a R. Boisson, *Anti-blanchiment — Bruno Dalles : « On voit encore trop souvent une conformité “cosmétique” »*, in *Monaco Hebdo*, 2 giugno 2026, consultabile all'indirizzo internet: <https://monaco-hebdo.com/politique/anti-blanchiment-on-voit-encore-trop-souvent-une-conformite-cosmetique/>. Il passo citato si traduce come segue: «Vediamo ancora troppo spesso procedure interne ottimamente formalizzate sulla carta, ma che non trovano alcuna attuazione nella realtà. È quello che definisco "cosmetica". Noi verifichiamo l'effettività. Se le procedure non funzionano nella vita reale, ne prendiamo atto».

¹³⁰ Cfr. L. Maurin, *LCB/FT en Principauté : bénéficiaires effectifs et sanctions financières ciblées face aux risques de contournement*, in *Culture Compliance*, 2025, n. 13, pp. 49-50.

*masquer l'identité réelle des bénéficiaires effectifs, tantôt à neutraliser l'effet des mesures de gel imposées dans le cadre des sanctions financières ciblées. Les difficultés pratiques posées par ces comportements ont été analysées par l'AMSF dans ses Guides pratiques n° 5 sur l'identification des bénéficiaires effectifs et les structures complexes et n° 6 consacré aux sanctions financières ciblées, qui soulignent la nécessité pour les assujettis de dépasser une approche purement formelle et d'adopter une vigilance active et critique.»*¹³¹

5.3.2. L'elusione delle sanzioni finanziarie e i presidi di vigilanza attiva.

Come delinea il medesimo contributo specialistico, la complessa intelaiatura normativa e le conseguenti linee guida poste in essere per contrastare il riciclaggio di capitali risultano costantemente insidiate da evolute strategie di elusione e aggiramento, definite in dottrina *strategies de contournement*. Onde scongiurare tali condotte, si impone una rigorosa inversione di tendenza da parte degli operatori finanziari, che sono chiamati a esercitare una vigilanza attiva e un controllo stringente sulle specificità soggettive e oggettive della propria clientela.

A tal proposito, l'AMSF focalizza l'attenzione del settore sulle coordinate necessarie per orientarsi nel complesso alveo del contrasto alla criminalità finanziaria. Attraverso il proprio *Guide pratique n° 6*, l'Autorità dimostra come le già menzionate strategie elusive riescano talvolta a neutralizzare gli stessi strumenti posti a presidio della liceità delle operazioni finanziarie, tra cui spiccano le sanzioni finanziarie mirate (*sanctions financières ciblées* o SFC)¹³².

Sotto il profilo strettamente definitorio, l'espressione *sanctions financières ciblées* fa riferimento a misure restrittive volte a esercitare un'azione strategica e selettiva nei confronti di determinate persone, entità, gruppi o imprese. L'ordinamento prevede due macro-tipologie di sanzione finanziaria: il congelamento dei beni (*le gel*) e il divieto di messa a disposizione di *assets* o altre utilità economiche.

Il fulcro della criticità risiede nella circostanza per cui i soggetti destinatari delle sanzioni tendono a porre in essere stratagemmi multiformi per sottrarsi a tali misure; si configura così il cosiddetto "rischio di elusione delle SFC" (*risque de contournement des SFC*). Tale rischio si manifesta

¹³¹ *Ibidem*, Per una traduzione in italiano del passo: «Se questo quadro normativo testimonia una chiara volontà di trasparenza e rigore, la sua effettività è nondimeno messa alla prova da diverse strategie di aggiramento. Queste mirano talvolta a mascherare la reale identità dei titolari effettivi, talvolta a neutralizzare l'effetto delle misure di congelamento imposte nell'ambito delle sanzioni finanziarie mirate. Le difficoltà pratiche poste da tali comportamenti sono state analizzate dall'AMSF nelle sue Guide pratiche n. 5 sull'identificazione dei titolari effettivi e le strutture complesse e n. 6 dedicata alle sanzioni finanziarie mirate, le quali sottolineano la necessità per i soggetti obbligati di superare un approccio puramente formale e di adottare una vigilanza attiva e critica».

¹³² Cfr. AMSF, *Guide pratique n° 6. Mises en œuvre des sanctions financières ciblées et risques de contournement*, 2026 <https://amsf.mc/sanction-financiere-ciblee>

prevalentemente attraverso sforzi concertati e pianificati da parte delle persone o entità designate, orientati a neutralizzare l'efficacia dei provvedimenti restrittivi.

Al fine di mitigare tale minaccia e garantire la piena conformità al dettato normativo, l'AMSF impone ai soggetti obbligati l'adozione di un protocollo operativo strutturato in otto pilastri fondamentali.

- Il primo invita alla conduzione di una soddisfacente valutazione globale dei rischi.
- Il secondo prevede l'inserimento di misure sufficientemente esplicite e specifiche alle SFC nelle procedure interne.
- Il terzo impone l'istituzione di un meccanismo di controllo interno dedicato specificamente alle SFC.
- Il quarto richiede l'inclusione delle tematiche relative alle SFC nei programmi di formazione e sensibilizzazione del personale dei soggetti obbligati.
- Il quinto ribadisce il rispetto dell'obbligo di identificazione e adeguata verifica della clientela.
- Il sesto prevede l'effettuazione di un filtraggio o di una revisione esaustiva delle basi di dati relative ai clienti e alle operazioni.
- Il settimo stabilisce che gli eventuali risultati positivi emersi da tale revisione diano luogo a una dichiarazione di sospetto trasmessa all'AMSF.
- L'ottavo e ultimo pilastro impone infine che l'insieme delle misure adottate dal soggetto obbligato sia formalizzato e conservato secondo i termini previsti dalle disposizioni normative vigenti.

5.3.3. Un caso pratico: la strumentalizzazione del trust come strategia di aggiramento delle sanzioni finanziarie internazionali

Risulta particolarmente significativo ai fini della presente ricerca che l'AMSF, dopo aver delineato il quadro normativo e le linee guida operative in materia di sanzioni finanziarie internazionali, abbia ritenuto opportuno corredare le proprie indicazioni con casi pratici esemplificativi, offrendo così all'operatore del settore uno strumento di orientamento concreto e tangibile.

Uno dei casi pratici messo a disposizione dall'AMSF illustra una delle strategie di aggiramento della normativa antiriciclaggio più sofisticate e attualmente più diffuse nel contesto delle misure sanzionatorie internazionali.¹³³

La fattispecie concreta riguarda un oligarca russo che, poco dopo l'avvio dell'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022, ha proceduto a una modifica strategica dei beneficiari di trust da lui costituiti,

¹³³ Il caso pratico di seguito analizzato è tratto da: Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF), *Sanctions Financières Ciblées — Guide Pratique n° 6*, sezione «Cas Pratiques», sottovoce «Cas pratique 2: Contournement des sanctions par le biais de la modification des bénéficiaires effectifs d'une construction juridique»

designando i propri figli come nuovi beneficiari di attivi stimati in oltre sette miliardi di dollari. L'operazione è stata deliberatamente eseguita prima che le misure di congelamento dei beni venissero adottate nei confronti dell'oligarca nel marzo 2022, con il preciso obiettivo di sottrarre tali risorse all'ambito di applicazione delle sanzioni.

Di fronte a una fattispecie di questo tipo, l'operatore del settore è chiamato a porsi tre domande fondamentali. In primo luogo, deve accertare le ragioni della modifica dei beneficiari effettivi dei trust, verificando se la variazione risponda a una genuina pianificazione patrimoniale o rappresenti invece una manovra elusiva deliberata. In secondo luogo, deve determinare con precisione la data in cui la modifica è intervenuta, poiché la cronologia relativa tra la variazione dei beneficiari e l'adozione delle misure di congelamento è dirimente ai fini della valutazione giuridica della condotta. In terzo luogo, deve individuare chi eserciti il controllo effettivo — diretto o indiretto — sui fondi e sulle risorse economiche trasferiti, indipendentemente dalla titolarità formale.

Sul piano dell'analisi giuridica, i trust sono strumenti che consentono il trasferimento della proprietà di beni ai beneficiari designati dal costituente. Nel caso di specie, l'elemento critico risiede nel verificare se la modifica dei beneficiari abbia comportato un effettivo trasferimento del controllo sui beni, ovvero se l'oligarca mantenga un controllo indiretto sugli attivi formalmente intestati ai figli. Qualora il tentativo di aggiramento delle sanzioni risulti accertato, il soggetto obbligato non può in alcun modo — né direttamente né indirettamente, né integralmente né parzialmente — mettere fondi o risorse economiche a disposizione della persona designata, né continuare a prestarle servizi. In tal caso si impone l'adozione immediata di una misura di congelamento, che deve essere oggetto di dichiarazione alla Direction du Budget et du Trésor (DBT) e accompagnata dalla trasmissione di una dichiarazione di sospetto alla Cellula di Renseignement Financier dell'AMSF.

Il caso illustra con efficacia come strutture giuridiche formalmente lecite — quali i trust — possano essere strumentalizzate per aggirare le sanzioni finanziarie internazionali. Esso evidenzia la necessità che i soggetti obbligati sviluppino una capacità di analisi sostanziale che vada oltre la verifica formale della titolarità, indagando i rapporti di controllo effettivo che possono celarsi dietro architetture patrimoniali apparentemente regolari.

5.4. Il delicato ruolo dell'unione europea nel contesto della lotta al riciclaggio di denaro

Il quadro ricostruttivo delineato nel presente capitolo in merito alla proiezione internazionale del Principato di Monaco e alle sue interazioni con gli organismi sovranazionali richiama espressamente l'esigenza di focalizzare l'attenzione su una realtà istituzionale di primaria rilevanza. Si rende pertanto necessario un mirato approfondimento sul ruolo e sulle articolate relazioni bilaterali che legano l'entità monegasca all'Unione Europea.

I rapporti tra il Principato di Monaco e l'Unione Europea in materia di cooperazione si contraddistinguono, storicamente, per una natura prevalentemente indiretta. Monaco rientra infatti nella sfera di influenza degli interessi comunitari già a partire dal 1963, in virtù della Convenzione doganale franco-monegasca e del conseguente regime di unione doganale e continuità territoriale con la Repubblica Francese.

Per assistere a un primo e diretto sviluppo delle relazioni bilaterali tra le due entità è necessario attendere la fine degli anni Novanta. Con la nascita dell'Unione Europea e la successiva adesione della Francia all'Eurozona, anche il Principato risente delle trasformazioni in atto nel continente, giungendo a sottoscrivere una specifica Convenzione monetaria (*“Convention monétaire entre le Gouvernement de la République Française, au nom de la Communauté Européenne, et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco”*) che ne sancisce l'adozione ufficiale dell'euro. Un ulteriore tassello normativo in questa direzione è rappresentato dall'accordo in materia di medicinali, dispositivi medici e cosmetici (*“Accord du 4 décembre 2003 entre la Communauté Européenne et la Principauté de Monaco sur l'application de certains actes communautaires au territoire de la Principauté de Monaco”*) del 2003, entrato formalmente in vigore il 1° maggio 2004.

5.4.1. Il Savings Tax Agreement e lo strumento della ritenuta alla fonte

Seppur tale concertazione dimostri una progressiva apertura da parte delle autorità monegasche verso il quadro normativo europeo, essa non riflette ancora una piena e strutturata volontà di cooperazione sul piano prettamente fiscale. Su questo specifico fronte, la svolta si concretizza nel 2004 attraverso la stipula dell'accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio (*“Savings Tax Agreement”*).

Per comprendere l'importanza di tale accordo è necessario introdurre la Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, adottata dall'Unione Europea il 3 giugno 2003 e posta alla base del negoziato con il Principato. L'atto comunitario si colloca all'interno di un pacchetto di riforme volto a contrastare la concorrenza fiscale dannosa e mira ad attenuare le distorsioni di mercato derivanti dalla mancata imposizione dei redditi fra stati membri dell'Unione. L'obiettivo primario è garantire che i redditi da risparmio — corrisposti sotto forma di interessi in uno Stato a persone fisiche residenti ai fini fiscali in un altro Paese dell'Unione — siano soggetti a un'effettiva imposizione secondo la legislazione dello Stato di residenza del beneficiario effettivo.

Il meccanismo preposto a garantire una corretta e uniforme imposizione dei redditi da risparmio, maturati presso uno Stato diverso da quello di residenza del beneficiario, viene delineato dal legislatore europeo attraverso specifici strumenti procedurali descritti nei successivi articoli della direttiva.

In particolare, il testo normativo introduce un regime generale fondato su un sistema di scambio automatico di informazioni, il quale si articola in due fasi sequenziali e complementari: Inizialmente, l'agente pagatore è obbligato a comunicare alla propria autorità fiscale nazionale i dati identificativi del beneficiario non residente, il numero di conto e gli interessi corrisposti; successivamente, tale autorità inoltra automaticamente queste informazioni all'amministrazione finanziaria dello Stato di residenza del contribuente, con cadenza annuale ed entro sei mesi dalla chiusura dell'anno fiscale di riferimento¹³⁴.

Si ritorna, a tal proposito, all'accordo del 2004, il cosiddetto *Savings Tax Agreement*, un pilastro normativo che nasce con l'obiettivo di garantire una tassazione effettiva dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi nei rapporti con i paesi terzi strategicamente rilevanti, e che deriva direttamente dal quadro tracciato dalla Direttiva Europea 2003/48/CE del 3 giugno 2003.

La particolarità del raccordo tra i due atti normativi sta proprio nel contenuto della Direttiva "Risparmio", la quale prevede un'eccezione temporanea per tre specifici Stati membri — Belgio, Lussemburgo e Austria —, introducendo un regime alternativo allo scambio di informazioni basato su una ritenuta alla fonte. Secondo tale meccanismo, in alternativa allo scambio automatico di dati tra le autorità fiscali, si applica una ritenuta d'acconto, a meno che il beneficiario non opti volontariamente per la comunicazione delle informazioni.

Questo medesimo sistema di ritenuta alla fonte viene esteso anche al Principato di Monaco con decorrenza dal 1° luglio 2005, in virtù dell'accordo tra il Principato e la Comunità Europea. Tale intesa si ascrive parimenti agli accordi siglati con altri Stati di ridotte dimensioni che, al pari di Monaco, adottano misure equivalenti alla Direttiva comunitaria, tra cui la Confederazione Svizzera, il Principato del Liechtenstein, la Repubblica di San Marino e il Principato di Andorra.

Il quadro normativo lascia infatti ai contribuenti una precisa facoltà di scelta: i residenti degli Stati membri dell'Unione Europea possono legalmente evitare l'applicazione della ritenuta d'acconto sugli interessi corrisposti nel Principato di Monaco. In tale ipotesi, il beneficiario dei proventi richiede espressamente all'agente pagatore monegasco di trasmettere le relative informazioni finanziarie all'ufficio fiscale del Principato. Spetta poi al Ministero delle Finanze e dell'Economia di Monaco

¹³⁴ Per la redazione e la ricostruzione dei presenti paragrafi si è fatto riferimento congiuntamente a: Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi (con particolare riguardo alla disciplina del periodo transitorio di cui all'Articolo 10), consultabile su *EUR-Lex* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32003L0048>); Governo del Principato di Monaco, *Taxation of savings income*, portale ufficiale *Mon Entreprise* (<https://monentreprise.gouv.mc/en/themes/accounting-obligations-and-tax/tax/other-taxes-and-duties/taxation-of-savings-income>).

l'onere di inoltrare tali dati all'autorità competente dello Stato di residenza del beneficiario del reddito, ripristinando così, su base volontaria, la logica dello scambio di informazioni.¹³⁵

La ritenuta alla fonte viene considerata come uno strumento per collaborare con quegli Stati che presentano il cosiddetto segreto bancario, vale a dire quella previsione normativa interna che non consente un corretto scambio di informazioni concernenti i beneficiari di conti correnti.

5.4.2. Intensificazioni nei rapporti Monaco-UE: Il ruolo di garante degli standard internazionali e il processo di associazione.

Tuttavia, la crisi economico-finanziaria del 2009 contribuisce a gettare una luce fortemente negativa sull'istituto del segreto bancario, spingendo il G20 ad assumere l'impegno formale di arginare radicalmente il fenomeno dell'evasione transfrontaliera. In questo mutato quadro globale si inseriscono i successivi sviluppi dei rapporti con l'Unione Europea, la quale implementa e rafforza i propri strumenti normativi attraverso la Direttiva 2014/107/UE del 9 dicembre 2014, recependo a livello comunitario lo standard internazionale *Common Reporting Standard* (CRS).

Per introdurre la portata di questa svolta nei rapporti bilaterali, è emblematico fare riferimento a un comunicato stampa del Parlamento Europeo del 23 giugno 2016, intitolato significativamente «*La fine del segreto bancario per i cittadini UE a Monaco*»¹³⁶. In virtù di questo nuovo corso, il Principato si impegna — in linea con gli altri Stati di ridotte dimensioni o storicamente contraddistinti da una spiccata opacità in materia bancaria — a implementare una trasparenza totale in ambito finanziario.

Il cambio di passo avviene con la firma dell'*Automatic Exchange of Information on Financial Account* (AEOI), formalizzato con la ratifica finale del 22 dicembre 2016 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2017.

Sotto il profilo giuridico, quello che viene comunemente definito AEOI è in realtà il frutto di un'intensa contrattazione internazionale. Questo negoziato ha come esito l'abrogazione e la sostituzione integrale del precedente regime fiscale del 2005 basato sulla ritenuta alla fonte, operazione avvenuta tramite la riscrittura del testo originario dell'«*Agreement between the European*

¹³⁵ Per la redazione e la ricostruzione dei paragrafi sul «*Saving tax agreement*» del 2004 si è fatto riferimento congiuntamente a: Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi (con particolare riguardo alla disciplina del periodo transitorio di cui all'Articolo 10), consultabile su *EUR-Lex* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32003L0048>); Governo del Principato di Monaco, *Taxation of savings income*, portale ufficiale *Mon Entreprise* (<https://monentreprise.gouv.mc/en/themes/accounting-obligations-and-tax/tax/other-taxes-and-duties/taxation-of-savings-income>).

¹³⁶ Parlamento Europeo, Press Release, *Ending «EU citizens' bank secrecy in Monaco»*, 23 giugno 2016, consultabile sul portale ufficiale del Parlamento Europeo (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160622IPR33207/ending-eu-citizens-bank-secrecy-in-monaco>);

Community and the Principality of Monaco providing equivalent measures to those of the Council Directive 2003/48/CE”.

Tale passaggio allinea definitivamente il Principato agli standard globali dell’OCSE e del *Global Forum*. Per Monaco, l'accordo non rappresenta un elemento isolato, ma si inserisce in un più ampio percorso strategico orientato alla trasparenza internazionale e al contrasto delle frodi fiscali transfrontaliere.¹³⁷

Come evidenziato in precedenza nell'analisi degli standard CARF e CRS 2.0, l'Unione Europea si propone come primario attore negoziale per la promozione degli standard internazionali nei confronti degli Stati di ridotte dimensioni terzi. Piuttosto che esercitare una diretta attività di ispezione o controllo, funzione riservata agli organismi tecnici d'ispezione¹³⁸, la Commissione Europea agisce come un'entità terza che recepisce e valorizza le risultanze del GAFI.

Vi è infatti una stretta continuità tra la *Grey List* globale e l'elenco dei Paesi terzi ad alto rischio adottato dall'Unione: la Commissione trasfonde al proprio interno le valutazioni del GAFI e le converte in vincoli negoziali e regolamentari, fungendo sostanzialmente da braccio operativo ed esecutivo per l'attuazione pattizia di standard che il GAFI, per sua natura, non potrebbe direttamente imporre¹³⁹.

Il ruolo di garante degli standard antiriciclaggio risulta evidente allorché ci si approccia alla tematica del processo di associazione, un fenomeno che interessa gli Stati di ridotte dimensioni quali Andorra, San Marino e Monaco. L'esito di questo procedimento confluisce, per quanto riguarda le prime due entità, nella firma di un accordo associativo, mentre decisamente differenti sono i risultati raggiunti dal Principato di Monaco.

L'accordo di associazione è un atto pattizio che disciplina la partecipazione di uno Stato terzo a una parte delle attività dell'Unione Europea. Attraverso tale accordo lo Stato terzo non diviene membro

¹³⁷ Per un'analisi dettagliata sulla transizione verso lo scambio automatico di informazioni (AEOI), sulle modalità di abrogazione del regime del 2005 e sulle relative procedure operative di trasmissione dei dati finanziari, si veda: Governo del Principato di Monaco, *FAQ on automatic exchange of information for tax matters*, portale ufficiale *Mon Entreprise*, disponibile online al seguente indirizzo: <https://monentreprise.gouv.mc/en/themes/accounting-obligations-and-tax/tax/international-tax/faq-on-automatic-exchange-of-information-for-tax-matters>

¹³⁸ Si ricorda che il Principato di Monaco non è membro diretto del GAFI, ma la sua valutazione tecnica in materia antiriciclaggio fa capo al comitato MONEYVAL (Comitato del Consiglio d'Europa), il quale trasmette poi i propri rilievi al GAFI.

¹³⁹ Il meccanismo di trasposizione automatica tra l'elenco del GAFI e quello dell'Unione è confermato espressamente dal Governo di Monaco: *Fight against money laundering: the European Commission proposes updating its list, includes Monaco*, 10 giugno 2025, consultabile su: <https://www.gouv.mc/en/news/fight-against-money-laundering-the-european-commission-proposes-updating-its-list-includes-monaco>. Si legge infatti: «According to the methodology systematically followed by the European Commission, third countries placed on the FATF's “grey list”, as was the case of Monaco in June 2024, have to be added to the European Union's own list».

dell'Unione, ma acquisisce un potere di natura consultiva. Questa tipologia di accordi prevede altresì il recepimento, parziale o totale, dell'acquis comunitario, nonché l'impegno dello Stato terzo a garantirne il costante aggiornamento, in ragione della natura dinamica e in continua evoluzione dell'acquis dell'Unione Europea stessa.¹⁴⁰⁻¹⁴¹.

Più comunemente questa tipologia di accordo viene descritta come l'atto di recepimento dei principi del mercato unico europeo, e in particolare delle quattro libertà fondamentali (la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), nonché di alcune politiche orizzontali dell'Unione Europea, quali la concorrenza, la protezione dei consumatori, i servizi di comunicazione elettronica, i trasporti e l'ambiente. Tali politiche si articolano attraverso i relativi atti di diritto derivato, ossia atti legislativi, delegati e di esecuzione.

L'attenzione da parte delle istituzioni europee verso Andorra, San Marino e il Principato di Monaco viene ricondotta al *“Rapporto della Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea sulle relazioni dell'UE con il Principato di Andorra, la Repubblica di San Marino e il Principato di Monaco del 14 giugno 2011”*¹⁴² dove si manifesta l'intenzione di sviluppare ulteriormente le relazioni mutuali: *“l'auspicio di sviluppare ulteriormente le relazioni con l'UE. I tre paesi hanno mostrato un forte interesse a portare avanti a tale scopo il dialogo avviato con l'UE nella prima metà del 2011”*¹⁴³

¹⁴⁰ Le informazioni inerenti all'accordo di associazione sono tratte dal “Documento informativo San Marino-UE”, visualizzabile sul canale ufficiale del Ministero degli esteri di San Marino:

<https://www.esteri.sm/pub1/EsteriSM/dam/jcr:b4ff1e57-ae87-4d08-b4e2-a0b9097cd3ce/Documento%20informativo%20Accordo%20di%20associazione%20San%20Marino-UE.pdf>

¹⁴¹ Gli stati terzi possono decidere l'acquis di diritto europeo da integrare all'interno del loro ordinamento. L'accordo fra San Marino e l'Unione Europea presenta il recepimento di 25 allegati di cui di seguito: Annex I - Food safety, veterinary, phytosanitary policy (Sicurezza alimentare, veterinaria e politica fitosanitaria) Annex II - Technical regulations, standards, testing and certification (Regolamentazioni tecniche, standard e certificazione) Annex III - Product liability (Responsabilità del prodotto) Annex IV - Energy (Energia) Annex V - Free movement of workers (Libera circolazione dei lavoratori) Annex VI - Social security (Sicurezza sociale) Annex VII - Professional qualifications (Qualifiche professionali) Annex VIII - Establishment (Stabilimento) Annex IX - Financial services (Servizi finanziari) Annex X - Services in general (Servizi in generale) Annex XI - Electronic communications, audiovisual services, information society (Comunicazioni elettroniche, servizi audiovisivi e società dell'informazione) Annex XII - Free movement of capital (Libera circolazione dei capitali) Annex XIII - Transport (Trasporti) Annex XIV - Competition (Concorrenza) Annex XV - State aid (Aiuti di Stato) Annex XVI - Procurement (Appalti) Annex XVII - Intellectual property (Proprietà intellettuale) Annex XVIII - Health and safety at work, labour law and equal treatment for men and women for people with disabilities, for LGBTIQ persons and between persons irrespective of racial or ethnic origin, religion and age (Salute e sicurezza sul lavoro, diritto del lavoro, parità di trattamento tra uomini e donne per le persone con disabilità, per le persone LGBTIQ e tra persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione e dall'età) Annex XIX - Consumer protection (Tutela del consumatore) Annex XX - Environment and Climate (Ambiente e Clima) Annex XXI - Statistics (Statistica) Annex XXII - Company law (Diritto societario) Annex XXIII - Customs (Dogane) Annex XXIV - Agriculture (Agricoltura) Annex XXV - Trade (Politica commerciale)

¹⁴² Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, Presidenza, *“EU relations with the Principality of Andorra, the Republic of San Marino and the Principality of Monaco - Report to the Council”*, doc. ST-11466-2011-INIT, 14 giugno 2011, consultabile sul registro pubblico dei documenti del Consiglio dell'Unione Europea:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11466-2011-INIT/en/pdf>

¹⁴³ Traduzione rinvenibile nella versione italiana del testo: https://www.esteri.sm/pub1/EsteriSM/dam/jcr:2269bf04-17b7-49f4-8fe0-4bb906f6c13d/2011.06.14_Rapporto%20della%20Presidenza%20del%20Consiglio%20dell'Unione%20Europea.pdf

Nel 2024 la Commissione Europea presenta la proposta per la firma di un accordo ufficiale di associazione con San Marino e Andorra, il cui iter, avviato originariamente nel 2015 come negoziato congiunto con il Principato di Monaco. Il Consiglio dell'Unione Europea approva la firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo il 16 luglio 2026, mentre la firma formale viene fissata per il 19 ottobre 2026 a Bruxelles. La procedura di ratifica prosegue poi su binari differenti nei due Stati, poiché per San Marino è prevista l'approvazione da parte del Consiglio Grande e Generale, mentre per Andorra il testo dovrà essere sottoposto a referendum popolare, con un'entrata in vigore attesa a partire dal 2027.¹⁴⁴

Le sorti di Monaco risultano invece differenti. Il 14 settembre 2023 viene infatti deciso di sospendere le trattative. Sui canali ufficiali del Conseil National monegasco si ritrovano una serie di documenti socioeconomici e giuridici che illustrano le ragioni sottese alla sospensione del procedimento di associazione.

Dal punto di vista giuridico, secondo il *Conseil National*, un'associazione all'Unione Europea comporterebbe conseguenze di rilevante gravità, quali un ripensamento della gerarchia delle fonti monegasca e la perdita, almeno parziale, della sovranità giuridica. In particolare, viene preso in considerazione il nuovo rapporto che si instaurerebbe fra Monaco e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nonché i risvolti decisivi sull'abbandono, ritenuto essenziale, del patto sociale monegasco. Ci si riferisce, in particolare, alla tematica già evocata in materia di pubblico impiego¹⁴⁵. Un accordo di associazione non potrebbe infatti più tollerare la previsione di un diritto di precedenza nell'assunzione di personale all'interno della pubblica amministrazione monegasca fondato sulla cittadinanza, con la conseguenza di una generalizzazione delle assunzioni ritenuta non tollerabile dalle autorità del Principato¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Cfr. con Comunicato stampa, 26 aprile 2024, Bruxelles: *La Commissione propone al Consiglio un accordo di associazione con Andorra e San Marino*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_2286 e Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa, 16 luglio 2026, Via libera del Consiglio all'accordo dell'UE con Andorra e San Marino: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2026/07/16/council-greenlights-eu-deal-with-andorra-and-san-marino/>

¹⁴⁵ L'abbandono del patto sociale risulterebbe altresì dalla scossa che potrebbe subire l'assetto abitativo monegasco, il quale si fonda, allo stato attuale, su evidenti profili di preferenza nell'accesso all'alloggio riservati ai cittadini monegaschi. Tale sistema prevede infatti che lo Stato si faccia carico di una quota del canone locativo dei cittadini, determinata in funzione del reddito del beneficiario.

¹⁴⁶ Tutte le fonti relative a questa questione si ritrovano sui canali ufficiali del Conseil National.

Le Conseil National présente les résultats de son étude socio-économique et juridique sur les conséquences d'un accord d'association avec l'Union Européenne, 17 ottobre 2023, disponibile su: <https://www.conseil-national.mc/2023/10/17/le-conseil-national-presente-les-resultats-de-son-etude-socio-economique-et-juridique-sur-les-consequences-dun-accord-dassociation-avec-lunion-europeenne/>
Suspension des négociations avec l'Union européenne, le Conseil National publie l'intégralité des études d'impact et confirme son rôle de ressource institutionnelle de l'État, 5 dicembre 2023, disponibile su: <https://www.conseil-national.mc/2023/12/05/suspension-des-negociations-avec-lunion-europeenne-le-conseil-national-publie-lintegralite-des-etudes-dimpact-et-confirme-son-role-de-ressource-institutionnelle-de-letat/>

La questione relativa all'eventuale ripresa di un nuovo processo di associazione fra i due ordinamenti non risulta tuttavia mai definitivamente accantonata, ritornando periodicamente al centro delle discussioni istituzionali. Risulta a questo proposito significativo l'intervento del Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON) del Parlamento Europeo¹⁴⁷, chiamato a esprimere il proprio parere sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, per conto dell'Unione Europea, dell'accordo che istituisce un'associazione fra l'Unione Europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino. Tale parere si colloca alla luce dei mutamenti intervenuti nei rapporti fra l'Unione Europea, Andorra e San Marino, e del conseguente interesse delle istituzioni europee a comprendere i possibili risvolti di tali sviluppi anche per il Principato di Monaco.

Di questo parere fa parte, in particolare, la Motion for a Resolution al Paragrafo 11, come modificato dall'Emendamento 6, che riporta al centro della questione del processo di associazione un tema di rilievo centrale per la presente ricerca, dimostrando ancora una volta l'importanza dell'implementazione degli standard antiriciclaggio nel rapporto fra Monaco e l'Unione Europea. Viene infatti affermato quanto il Principato sia tenuto ad aggiornare e implementare il proprio comparto legislativo in materia di antiriciclaggio quale condizione per la ripresa dei negoziati.

«Recalls that the Principality of Monaco had been officially engaged in the negotiation of an association agreement with the EU, alongside Andorra and San Marino, since 2015; takes note of the suspension of negotiations with Monaco; takes note of the fact that negotiations can only resume when Monaco has developed and properly implemented an action plan to tackle strategic deficiencies in its anti-money laundering and countering terrorist financing framework, which would result in Monaco being removed from the EU's list of high-risk third countries; considers it desirable, once all the necessary conditions are met, to resume negotiations with Monaco, which remains a close, like-minded partner for the EU»¹⁴⁸

In quest'ultimo link si ritrovano, in particolare, le coordinate complete relative al rapporto GIDE, contenente l'analisi completa degli impatti giuridici del processo di associazione.

¹⁴⁷ European Parliament, *Opinion of the Committee on Economic and Monetary Affairs (31.7.2025) for the Committee on Foreign Affairs on the proposal for a Council decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Agreement establishing an association between the European Union and the Principality of Andorra and the Republic of San Marino respectively* (COM(2024)0189, C10-0000/2025, 2024/0101R(NLE)), relatore per parere Marco Falcone.

¹⁴⁸ Testo visualizzabile al link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2026-0003_EN.html#_section4

5.4.4. Un doppio standard? La rilettura giurisprudenziale degli obblighi AML nell'Unione e gli interrogativi con Monaco

Come emerso nei capitoli precedenti, le istituzioni europee si pongono come interlocutori primari nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, come dimostra da ultimo la Direttiva (UE) 2024/1640 (AMLD6)¹⁴⁹, che persegue l'armonizzazione e il rafforzamento del contrasto al fenomeno su base transnazionale, imponendo obblighi generali agli Stati membri.

Ciò che qui interessa mettere in luce, tuttavia, non è la produzione normativa in sé, quanto una sua conseguenza spesso trascurata: le direttive antiriciclaggio, per quanto fondate su standard elaborati da organismi internazionali quali l'OCSE e il GAFI, una volta trasposte nell'ordinamento dell'Unione cessano di essere mero soft law internazionale e divengono a tutti gli effetti diritto dell'Unione. È precisamente questo passaggio a fondare la competenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), il cui compito istituzionale è vigilare sulla corretta interpretazione e applicazione del diritto UE, non degli standard GAFI in quanto tali, bensì delle norme europee che li recepiscono.

Questa distinzione, apparentemente sottile, ha una conseguenza tutt'altro che trascurabile: nell'interpretare una direttiva antiriciclaggio, la Corte non applica meccanicamente lo standard internazionale sottostante, ma lo sottopone al vaglio dei principi generali del diritto dell'Unione, primo fra tutti quello di proporzionalità (art. 5 TUE), con la conseguenza che il rigore della norma AML può uscirne attenuato.

5.4.4.1 l'evoluzione giurisprudenziale europea sulla proporzionalità della sanzione

Ne rappresenta un primo esempio la recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 19 giugno 2025 (causa C-671/23)¹⁵⁰, *M contro Lietuvos bankas*, che ribadisce le linee guida per l'interpretazione delle norme cardine in materia AML.

Nel caso in commento, la Banca Centrale Lituana aveva accertato e irrogato otto ammende a un istituto di moneta elettronica, per aver commesso altrettante violazioni gravi e sistematiche, tutte accertate nel corso di un'unica ispezione. Adita in via pregiudiziale dal giudice lituano, la Corte di Giustizia ha delineato il quadro entro cui devono muoversi le valutazioni sanzionatorie in materia di contrasto al riciclaggio.

¹⁴⁹ Prevenzione dell'abuso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (fino al 2027) — meccanismi degli Stati membri; Visualizzabile in: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/preventing-abuse-of-the-financial-system-for-money-laundering-and-terrorism-purposes-from-2027-member-states-mechanisms.html>

¹⁵⁰ Causa C-671/23; *M contro Lietuvos bankas*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0671>

La Corte si sofferma anzitutto sul divieto di *ne bis in idem*, ossia il principio che vieta di giudicare o punire una persona due volte per il medesimo fatto. Ai fini della presente analisi, tuttavia, rileva soprattutto quanto affermato al punto 39 della sentenza:

«Nell'ambito del margine di discrezionalità loro riconosciuto dall'articolo 59 della direttiva 2015/849, gli Stati membri sono tenuti ad esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, in particolare, nel rispetto dei principi di proporzionalità, del *ne bis in idem* e di effettività, il quale impone che tali sanzioni presentino un carattere effettivo e dissuasivo».

In questo caso, la lettura fondata sul principio di proporzionalità impone che la pluralità di sanzioni inflitte si accordi con la gravità del fatto, e raccomanda al giudice nazionale — titolare della potestà ultima di determinare l'ammontare sanzionatorio — di non sfociare in sanzioni eccessivamente rigide o non adeguate alla fattispecie esaminata.

Il comportamento della Corte manifesta così quella che la dottrina definisce una "*restrained attitude*"¹⁵¹, ossia un atteggiamento di cautela nella valutazione di sanzioni che possano apparire eccessive nei confronti dei singoli interessati — un'attitudine che, come si vedrà, non è affatto isolata.

Non è infatti la prima volta che tale cautela si manifesta. Nel caso Ungheria (C-78/18)¹⁵², la Corte respinge la giustificazione addotta dallo Stato membro per l'applicazione indiscriminata della normativa AML, ritenendola eccessivamente generica. Sebbene qui la contestazione riguardi la genericità della misura piuttosto che la sua severità sanzionatoria, la pronuncia offre un ulteriore indizio dell'atteggiamento della Corte nei confronti della rigidità delle misure antiriciclaggio.

È tuttavia il caso *Lu Zheng* (C-190/17)¹⁵³ il precedente più emblematico. Un cittadino cinese viene sanzionato per il trasporto di un ingente quantitativo di denaro non dichiarato in territorio spagnolo, con la conseguente confisca integrale della somma. Investita della questione, la Corte di Giustizia si

¹⁵¹ Money Laundering Cases in the EU and External Effects: "In terms of final outcome, the CJEU was not always on the side of national authorities striving to shut down suspicious transactions, thus reflecting a restrained attitude." TP PTP P Yen-Lin Agnes Chiu; Pag. 596, EURAMERICA Vol. 55, No. 4 (December 2025), 567-632 DOI: [https://doi.org/10.7015/JEAS.202512_55\(4\).0003](https://doi.org/10.7015/JEAS.202512_55(4).0003) <https://euramerica.ea.sinica.edu.tw/Mo>

¹⁵² Causa C-78/18, Regno di Svezia contro Repubblica di Ungheria, avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 6 febbraio 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0078>

¹⁵³ Causa C-190/17, Lu Zheng contro Ministerio de Economía y Competitividad, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte superiore di giustizia di Madrid, Spagna), con decisione del 5 aprile 2017, pervenuta in cancelleria il 12 aprile 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0190>.

sofferma nuovamente sul principio di proporzionalità, affermando che la sottrazione dell'intera somma appare sproporzionata rispetto alla violazione commessa.

Come osservato da Chiu (2025)¹⁵⁴, un simile orientamento rischia di vanificare gli sforzi internazionali congiunti nella lotta al riciclaggio, e denuncia una sostanziale contrazione del rigore delle stesse raccomandazioni del GAFI.

5.4.4.2. La giurisprudenza monegasca sulla proporzionalità della sanzione: possibilità di comparazione?

Sebbene la rilettura in chiave garantista della disciplina antiriciclaggio, operata dalla Corte a tutela delle libertà individuali dei soggetti coinvolti nel diritto dell'Unione, sia perfettamente coerente con gli obiettivi istituzionali della CGUE, questo atteggiamento di attenuazione crea un precedente giuridico che offre lo spunto per interrogarsi sulle conseguenze di una simile impostazione applicativa nel contesto monegasco.

La domanda che ci si pone è la seguente: se la giurisprudenza monegasca fosse pervenuta a una conclusione analoga a quella della Corte di Giustizia, si sarebbero prodotte conseguenze sul piano della conformità agli standard AML?

È anzitutto doveroso precisare che l'attività di ricerca non ha permesso di individuare, nel sistema giudiziario monegasco, precedenti assimilabili all'esperienza della Corte di Giustizia in tema di attenuazione del rigore sanzionatorio tramite il principio di proporzionalità¹⁵⁵. La giurisprudenza monegasca si muove anzi in senso diametralmente opposto: tra le sentenze individuate figurano casi in cui i giudici confermano l'applicazione della sanzione e respingono espressamente l'eccezione di sproporzione.

¹⁵⁴ Money Laundering Cases in the EU and External Effects, Yen-Lin Agnes Chiu: “*One could therefore argue that the Court’s wish to align national penalties with the principle of proportionality has the side effect of rendering the penalties less effective and less dissuasive. This is contrary to the rationale of Regulation No. 1889/2005, which was enacted to supplement EU Anti-Money Laundering Directive 91/308/EEC and moreover expressly refers to the Financial Action Task Force (FATF)*”, Pag 575, EURAMERICA Vol. 55, No. 4 (December 2025), 567-632 DOI: [https://doi.org/10.7015/JEAS.202512_55\(4\).0003](https://doi.org/10.7015/JEAS.202512_55(4).0003) <https://euramerica.ea.sinica.edu.tw/>

¹⁵⁵ A seguito di una ricerca effettuata all'interno del portale telematico “Legimonaco” utilizzando le parole chiave “Blanchiment” et “Proportionnalité”, sono state individuate otto voci in campo giurisprudenziale: il Tribunal de première instance del 9 settembre 2025 (La société anonyme monégasque dénommée AD AF S. A. M c/ L'État de Monaco), la Cour de révision del 18 luglio 2022 (M. A. c/ Ministère public), il Tribunal Suprême del 9 aprile 2025 (SAM J c/ État de Monaco), il Tribunal de première instance dell'11 giugno 2026 (m A c/ État de Monaco), il Tribunal de première instance del 2 aprile 2026 (pj A c/ État de Monaco), la Cour européenne des droits de l'Homme del 6 giugno 2024 (Bershedha et Rybolovlev c/ Monaco), la Cour de révision del 19 febbraio 2018 (Monsieur j. AL. c/ le Ministère public) e il Tribunal de première instance del 20 febbraio 2020 (L'État du Sénégal c/ k. W. et autres); Consultato il 10/09/2026.

Ne è un esempio la sentenza della Cour de révision del 18 luglio 2022 (*M.A. c/ Ministère public*)¹⁵⁶, chiamata a pronunciarsi sul ricorso proposto da un cittadino italiano condannato dalla Cour d'appel per il reato di *blanchiment* ai sensi degli artt. 218 e ss. del Codice penale¹⁵⁷, in relazione a fondi depositati su un conto bancario aperto sotto falso nome presso un istituto di credito monegasco — provento di un'attività fraudolenta commessa in Italia nell'ambito di un sistema di cooperative fittizie.

Tra i motivi di ricorso, il quarto riguardava specificamente la misura di confisca dei beni disposta dai giudici di merito: il ricorrente sosteneva che il giudice, nel disporre la confisca, fosse tenuto a verificarne la proporzionalità rispetto al concreto profitto ricavato dal singolo autore, e non rispetto all'ammontare complessivo delle somme coinvolte nel reato, lamentando un difetto di motivazione su tale profilo.

La Cour de révision ha rigettato il motivo, rilevando che la Cour d'appel aveva già delimitato il perimetro della confisca ai soli beni di cui era stata accertata l'origine illecita o l'esclusiva provenienza dal reinvestimento del provento illecito. Da tale delimitazione, la Corte ha tratto la conclusione che il principio di proporzionalità non trovasse, nella specie, nemmeno applicazione: la misura, essendo per costruzione limitata ai soli beni di provenienza delittuosa accertata, non presentava alcuno scarto suscettibile di essere valutato in termini di proporzionalità.

Alla luce di questo esito, la domanda posta può trovare risposta senza dover ricorrere a un'analisi approfondita della giurisprudenza monegasca: è sufficiente esaminare le considerazioni che lo stesso MONEYVAL dedica, nell'Immediate Outcome 7¹⁵⁸, all'attività giurisprudenziale del Principato.

Il rapporto, infatti, inquadra l'operato dei giudici monegaschi non attraverso un sindacato di merito sulle singole pronunce, bensì mettendo in luce il nesso tra l'impianto sanzionatorio previsto in astratto dalla normativa e la sua applicazione concreta. MONEYVAL osserva che, sebbene il Codice penale e la legge n. 1.362/2009 delineino un quadro sanzionatorio ampio, esso risulta scarsamente utilizzato nella prassi: *"The examples provided do not show that the courts make use of*

¹⁵⁶ Cour de révision del 18 luglio 2022 (M. A. c/ Ministère public), <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-revision/2022/07-18-20629/> (consultato il 10/09/26)

¹⁵⁷ Code pénal, Section VII - Blanchiment du produit d'une infraction, arti 218 e seguenti. riferimento telematico : <https://legimonaco.mc/code/code-penal/#krJHWqq7WdbgSqGpblWNXh>

¹⁵⁸ 3.3. Immediate Outcome 7 (ML investigation and prosecution) lo standard d'analisi del FATF che misura quanto un paese riesce a identificare, indagare, perseguire e sanzionare il riciclaggio di denaro in maniera efficace.

the whole range of penalties available to them under the law where it comes to prison sentences imposed on natural persons, only one of which was enforced"¹⁵⁹.

Emerge qui la reale questione sottesa alla valutazione di conformità operata da MONEYVAL nei confronti di Stati come Monaco: l'analisi della giurisprudenza non viene condotta con un approccio critico nel merito delle singole decisioni, ma per delineare un deficit più ampio, che trascende il piano squisitamente normativo. La critica di MONEYVAL investe infatti l'intero apparato di contrasto al riciclaggio — tanto sotto il profilo del *law enforcement*, dotato di poteri investigativi limitati, quanto sotto quello della supervisione (all'epoca affidata al SICCFIN, anch'esso sottodimensionato) — e la componente giurisprudenziale vi rientra nella misura in cui gli scarsi esiti incriminatori si traducono in un numero esiguo di condanne effettive per riciclaggio¹⁶⁰.

Si può quindi ipotizzare che MONEYVAL non attribuirebbe particolare rilievo a un orientamento della Corte monegasca ben motivato in termini di proporzionalità in senso stretto — quale quello elaborato dalla CGUE nei casi esaminati. All'organismo di valutazione interessa piuttosto una proporzionalità intesa in senso lato: che le sanzioni irrogate coprano l'intero spettro previsto dalla legge, dal minimo al massimo edittale, anziché attestarsi sistematicamente sui livelli più bassi. MONEYVAL predilige dunque indagare la struttura complessiva di *prosecution* e *conviction*, piuttosto che sindacare il singolo prodotto giurisprudenziale.

Un pattern analogo emerge dalle valutazioni condotte su altri Stati membri dell'Unione, quali Cipro e Malta — quest'ultima caratterizzata da un contesto di contrasto al riciclaggio per certi versi assimilabile a quello monegasco, per quanto risenta in misura maggiore rispetto a Monaco (e minore rispetto a Francia o Germania) della propria ristrettezza territoriale, con conseguente applicazione incostante della normativa antiriciclaggio: *"By contrast, smaller jurisdictions including Malta or Cyprus have repeatedly been flagged in MONEYVAL assessments for under-resourcing and inconsistent application of AML obligations"*¹⁶¹.

Sempre nell'ambito della critica rivolta all'apparato monegasco di contrasto al riciclaggio, MONEYVAL muove un ulteriore rilievo, relativo alla mancata esecuzione delle condanne: tra i casi esaminati nel periodo di riferimento del rapporto del 2022, si registrano infatti episodi in cui i

¹⁵⁹ MONACO, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Fifth Round Mutual Evaluation Report*, December 2022, pp. 71-72, par. 249, 3.3.4 (*Effectiveness, proportionality and dissuasiveness of sanctions*), disponibile su FATF-GAFI: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/MER-Monaco-2022.html>.

¹⁶⁰ In merito al perseguimento dei reati di riciclaggio di denaro nel periodo 2016-2021, i dati indicano un totale di 26 procedimenti penali contro persone fisiche e 19 relativi a specifici casi (Rif. Pagina 69, Tabella 3.10: "Number of ML prosecutions").

¹⁶¹ Pavlidis, G., *Targeted Financial Sanctions and the Evolving European Union AML/CFT Framework: What's Changing and Why It Matters*

condannati avevano lasciato il territorio del Principato prima dell'esecuzione della pena, rendendo ogni sforzo incriminatorio — per quanto proporzionato all'offesa — privo di effettività e di capacità dissuasiva.

Volendo prendere in esame la giurisprudenza più recente, emergerebbe un tenore di bilanciamento tra principio di proporzionalità e sanzione irrogata sostanzialmente analogo a quello del 2022¹⁶². Trattandosi tuttavia di pronunce non ancora recepite in un successivo rapporto di follow-up, tale continuità non può considerarsi ufficialmente confermata dagli organismi di valutazione.

È peraltro lo stesso GAFI, nel comunicato del giugno 2026, a segnalare i progressi compiuti da Monaco proprio su questo fronte, affermando che il Principato ha proceduto a *"enhancing judicial efficiency, including through increasing resources of investigative judges and prosecutors and the application of effective, dissuasive and proportionate sanctions for money laundering"*¹⁶³.

Capitolo IV le relazioni fiscali fra l'Italia e il Principato di Monaco.

1. Dinamiche economiche, fiscali e demografiche fra Italia e Principato di Monaco

Nonostante le ridotte dimensioni territoriali, il Principato di Monaco costituisce, sotto il profilo economico e commerciale, un'importante vetrina strategica per il tessuto imprenditoriale italiano, nonché uno snodo fondamentale per la proiezione dei prodotti *Made in Italy* sui mercati internazionali.

Particolarmente dinamica risulta la presenza di primari gruppi aziendali italiani operanti in settori ad alto valore aggiunto, tra cui il lusso, lo *shipping*, la moda e i servizi avanzati. Sotto il profilo dei flussi macroeconomici, i report elaborati dall'Agenzia ICE (*Italian Trade Agency*) sulla base delle rilevazioni dell'Istituto Monegasco di Statistica e degli Studi Economici (IMSEE) evidenziano la centralità e la solidità delle relazioni commerciali italo-monegasche.¹⁶⁴

Nel 2024 il volume globale degli scambi commerciali del Principato — al netto dei flussi con la Francia — supera per la prima volta la soglia dei 4 miliardi di euro, attestandosi a 4,19 miliardi di euro. Nel 2025 il dato registra una flessione del 4,8%, assestandosi a 3,99 miliardi di euro, con una

¹⁶² Ci si riferisce alle sentenze: Tribunal de première instance, 9 settembre 2025, *SAM AD AF c/ État de Monaco*; Tribunal de première instance, 2 aprile 2026; Tribunal de première instance, 11 giugno 2026, *m A c/ État de Monaco*.

¹⁶³ Ai sensi della pubblicazione FATF del 19 giugno 2026 intitolata *"Jurisdictions under Increased Monitoring"*, il Gruppo d'Azione Finanziaria ha aggiornato l'elenco delle giurisdizioni soggette a un monitoraggio rafforzato in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo (AML/CFT).

¹⁶⁴ Per visualizzare il rapporto ITA reperibile su: <https://www.ice.it/it/mercati/francia/principato-di-monaco>

bilancia commerciale che evidenzia un deficit strutturale pari a circa 1,53 miliardi di euro (rispetto ai 1,59 miliardi del 2024).

Oltre i tre quarti dell'interscambio commerciale monegasco avvengono con i partner del continente europeo e, nello specifico, con gli Stati membri dell'Unione Europea. In questo scenario, l'Italia si afferma come il primo partner commerciale in assoluto del Principato, sia in entrata che in uscita:

- Esportazioni (Export): La classifica dei principali Paesi clienti di Monaco rimane sostanzialmente invariata nel 2025, vedendo l'Italia occupare il primo posto con il 20,9% delle quote totali, precedendo Germania e Svizzera.
- Importazioni (Import): Anche sul versante dei Paesi fornitori, l'Italia mantiene il primato commerciale. Nel 2025, pur a fronte di una contrazione delle importazioni italiane pari al 18,4%, la quota di mercato dell'Italia nel Principato si attesta al 20%.

Tale costante interscambio economico, fattosi particolarmente preponderante nell'ultimo ventennio nei rapporti tra l'Italia e il Principato, genera rilevanti ricadute anche sul piano demografico. Nello specifico, il flusso migratorio italiano verso Monaco si configura come un fattore di fondamentale importanza per comprendere la struttura e l'ossatura economico-produttiva del Principato.

Storicamente la presenza italiana subisce significative oscillazioni demografiche nel corso del XX secolo: se nel 1908 la componente italiana costituisce la maggioranza relativa dei residenti (8.241 soggetti italiani a fronte di 7.306 francesi e soli 1.482 monegaschi), nel corso dei decenni successivi si assiste a un progressivo ridimensionamento. Già nel 1961-1962 si registra una netta inversione di tendenza, con 4.217 residenti italiani contro 12.869 cittadini francesi e 3.039 monegaschi¹⁶⁵

In epoca contemporanea, l'immigrazione italiana si stabilizza su valori significativi: secondo i più recenti dati censuari erogati dall'Istituto Monegasco di Statistica e degli Studi Economici (IMSEE), gli italiani residenti nel Principato sono pari a 7.559 unità¹⁶⁶.

Accanto alla residenza anagrafica, un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dal pendolarismo transfrontaliero. Vista la contiguità geografica (il confine italiano dista soli 10 km dal Principato), un consistente bacino di lavoratori — stimato tra le 7.000 e le 8.000 unità, prevalentemente residenti nella Provincia di Imperia e nello specifico nel comprensorio di Ventimiglia — sceglie di svolgere

¹⁶⁵ Per un'analisi storiografica e demografica sui flussi migratori nel Principato, si veda: Émile Girardeau, *La population de Monaco et les migrations*, in *Population*, vol. 17, n. 3, 1962, pp. 491-504.

¹⁶⁶ Dati estratti da: IMSEE (*Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques*), *Population Census Report*.

quotidianamente la propria attività lavorativa nel territorio monegasco. Tale fenomeno genera flussi finanziari e reddituali d'impatto transfrontaliero, imponendo un coordinamento costante tra i due ordinamenti sotto il profilo fiscale e della sicurezza sociale.

Sulla base dell'attrattività monegasca, il Principato risulta una delle mete più comuni sia per il pendolarismo transfrontaliero sia per il trasferimento vero e proprio di cittadini italiani, con la conseguente acquisizione della residenza nel Principato ciò comporta un'accresciuta attenzione da parte dell'amministrazione finanziaria e tributaria italiana sui presupposti e la legittimità del fenomeno.

2. Evoluzione della attività pattizia, in materia fiscale, con l'Italia

Superando le vicende storiche più risalenti legate all'evoluzione istituzionale, emerge chiaramente come il Principato di Monaco intrattenga da sempre relazioni di primaria rilevanza geopolitica ed economica con la Penisola italiana. In una prima fase, il territorio monegasco rientra a pieno titolo nell'alveo d'influenza genovese, data la risalente sottomissione al dominio della Repubblica di Genova. Successivamente, per sottrarsi alle costanti instabilità e pressioni politiche che caratterizzano il quadro continentale, il Principato intraprende una traiettoria diplomatica orientata alla ricerca di differenti protettorati esteri; tale percorso, dopo la parentesi sabauda sotto la Corona di Sardegna, culmina nel consolidamento della tutela convenzionale garantita dalla Francia.

Ciò nondimeno, l'Italia rappresenta il primo soggetto di diritto internazionale, esterno all'orbita francese, con il quale il Principato di Monaco stipula accordi bilaterali formali. Le prime intese di natura convenzionale riflettono l'esigenza di normare la cooperazione giudiziaria e l'assistenza pubblica tra Stati confinanti:

- *Convention du 26 mars 1866 conclue avec l'Italie relativement à l'extradition des malfaiteurs;*
- *Convention du 20 juillet 1871 avec l'Italie relativement à l'assistance judiciaire;*
- *Convention du 20 juillet 1871 avec l'Italie relativement à l'assistance médicale des indigents.*

Successivamente, la parentesi bellica del secondo conflitto mondiale e la breve occupazione del Sud della Francia ad opera delle forze dell'Asse nel 1940 alterano temporaneamente i rapporti bilaterali, per poi lasciare spazio, nel secondo dopoguerra, a una fase di profonda integrazione socioeconomica guidata dal boom economico europeo.

Ritornando al fenomeno transfrontaliero si osserva come a conferma del costante e strutturale afflusso di forza lavoro tra i due territori, si colloca la Convenzione di Sicurezza Sociale tra l'Italia e il

Principato di Monaco (*Convention générale du 12 février 1982 de sécurité sociale entre la Principauté de Monaco et la République Italienne*), la quale entra formalmente in vigore a Monaco e in Italia il 1° ottobre 1985. La Convenzione si applica ai lavoratori italiani e monegaschi (nonché ai loro familiari e superstiti) in possesso del requisito della cittadinanza che possano far valere periodi assicurativi in entrambi gli Stati e copre l'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) per invalidità, vecchiaia e superstiti, i relativi fondi sostitutivi, oltre alle prestazioni per maternità, malattia, tubercolosi, carichi familiari, infortuni sul lavoro e malattie professionali.

A conferma di tale impostazione, la stessa Commissione Affari Esteri del Senato evidenzia, nella relazione al disegno di legge di ratifica della Convenzione, come il nuovo testo risponda all'esigenza di garantire:

«[...] una più ampia tutela assicurativa della nostra emigrazione sia di quella tradizionale già integrata nel paese di accoglimento, sia di quella di più recente insediamento, anche temporaneo; e si estende anche alle persone assimilate ai lavoratori subordinati dalle legislazioni nazionali, cioè anche ai nostri lavoratori indipendenti o autonomi, esclusi dalla convenzione precedente»¹⁶⁷.

Particolarmente significativo risulta l'impiego del termine «tradizionale»: superando la mera accezione letterale legata al concetto di tradizione, l'aggettivo assume qui una valenza sistematica più ampia, volta a indicare l'abitudine, la continuità temporale e il radicato consolidamento storico del flusso migratorio e lavorativo italiano nel Principato.

Da queste premesse si desume che, laddove lo stesso Senato riconosca la rilevanza storica e il ruolo dell'immigrazione italiana e le stime economiche attribuiscono alla Repubblica Italiana la posizione di partner commerciale di primario rilievo, si delinei chiaramente un rapporto privilegiato tra i due Paesi, caratterizzato da un solido flusso di scambi e investimenti.

A questo intenso livello di relazioni e cooperazione economica, tuttavia, non ha fatto riscontro un'adeguata formalizzazione sul piano pattizio: tra l'Italia e il Principato di Monaco, infatti, non risulta stipulata alcuna convenzione bilaterale contro le doppie imposizioni né trattati che concernono un minimo scambio informativo ai fini fiscali.

Tale quadro di potenziale ambiguità è stato recepito e sottolineato anche dagli organismi sovranazionali. In particolare, l'OCSE, all'interno del proprio rapporto di *Peer Review* pubblicato nel

¹⁶⁷ Senato della Repubblica, IX Legislatura, *Relazione della 3ª Commissione permanente (Affari Esteri)*, Relatore Martini, sul Disegno di Legge N. 573-A (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione generale di sicurezza sociale tra la Repubblica italiana ed il Principato di Monaco, firmata a Monaco il 12 febbraio 1982*), comunicata alla Presidenza il 26 luglio 1984, Tipografia del Senato, p. 1 e ss.

2010, ha confermato la presenza di criticità nel sistema monegasco, auspicando un potenziamento dei meccanismi di cooperazione fiscale e dello scambio di informazioni, con uno specifico riferimento alla necessità di estenderli nei confronti dell'Italia.¹⁶⁸

Nel rapporto viene evidenziato quanto segue:

«This initial assessment of the legal and regulatory framework in force in Monaco shows that, on the whole, the Principality's legal framework meets the required international standards for transparency and exchange of information with the exception of the requirement to keep accounting records available for non-trading partnerships and Monaco network of information exchange mechanisms which needs to be extended, in particular with Italy. »

E ancora in riferimento alla carenza di scambio informativo fra i due paesi: *«The network of information exchange mechanisms instituted by Monaco has recently been extended to Australia and the Nordic jurisdictions [...]. Though Monaco is currently negotiating agreements with Mexico, New Zealand, Portugal, India and Cyprus, it has not yet agreements with all relevant partners, and in particular with Italy.»*¹⁶⁹

Sotto il profilo dello scambio di informazioni a fini fiscali, risulta particolarmente significativo il confronto con la Repubblica di San Marino. Quest'ultima — pur essendo uno Stato di ridotte dimensioni, legato all'Italia da un'unione doganale e da storici e intensi vincoli economici — presenta nel 2009 un accordo di scambio informativo con il Principato di Monaco¹⁷⁰, anticipando notevolmente la Repubblica Italiana.

¹⁶⁸ OECD (2010), *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Peer Reviews: Monaco 2010*, OECD Publishing. Il testo completo è reperibile sul [report ufficiale OCSE](#).

¹⁶⁹ Traduzione del passo citato:

Primo Estratto: *«Questa valutazione iniziale del quadro giuridico e normativo in vigore a Monaco dimostra che, nel complesso, il quadro giuridico del Principato soddisfa gli standard internazionali richiesti in materia di trasparenza e scambio di informazioni, ad eccezione dell'obbligo di conservare la documentazione contabile per le società non commerciali e della rete dei meccanismi di scambio di informazioni di Monaco, che deve essere ampliata, in particolare con l'Italia.»*

Secondo Estratto: *«La rete di meccanismi di scambio di informazioni istituita da Monaco è stata recentemente estesa all'Australia e alle giurisdizioni nordiche (Finlandia, Svezia, Danimarca, Norvegia, Islanda, Groenlandia e Isole Fær Øer). Sebbene Monaco stia attualmente negoziando accordi con Messico, Nuova Zelanda, Portogallo, India e Cipro, non ha ancora stipulato accordi con tutti i partner rilevanti, e in particolare con l'Italia.»*

¹⁷⁰ *Accord du 29 juillet 2009 entre le Gouvernement de la Principauté de Monaco et le Gouvernement de la République de Saint-Marin en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale.*

L'Italia giunge soltanto nel 2015 alla firma di un analogo trattato per lo scambio di informazioni in materia fiscale (*Tax Information Exchange Agreement* o TIEA) con la giurisdizione monegasca¹⁷¹, colmando così un ritardo pluriennale sul piano della cooperazione bilaterale.

2.1 Finalità e natura del TIEA

Al fine di comprendere l'effettiva portata dei *Tax Information Exchange Agreements* (TIEA), occorre muovere dal modello standard elaborato nel 2002 dall'OCSE nell'ambito del *Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information*, la cui finalità primaria è la promozione della cooperazione fiscale internazionale e il contrasto all'evasione e all'elusione transfrontaliera.

La *ratio* e la concreta utilità che spingono gli Stati contraenti a stipulare un TIEA risiedono intrinsecamente nella natura dei flussi economici e finanziari bilaterali. Laddove lo scambio non sia così intenso tra due ordinamenti da non prediligere l'adozione di una Convenzione bilaterale contro le doppie imposizioni (CDI) le parti optano per la negoziazione di un TIEA quale strumento mirato a garantire la necessaria trasparenza fiscale.¹⁷²

La peculiarità intrinseca dei TIEA risiede nella loro natura di accordi bilaterali strutturati sulla base di uno schema predefinito dall'OCSE, i quali si inseriscono tuttavia in un fenomeno normativo e sovranazionale ben più ampio, capace di travalicare la dimensione dei singoli Stati e di rispondere a standard di cooperazione globale. Si tratta dunque di un atto bilaterale a finalità multilaterale.

2.2 Il TIEA fra Italia e Principato.

L'Accordo del 2 marzo 2015 — ratificato dall'Italia con la legge 1° dicembre 2016, n. 231 e recante il titolo «*Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Principato di Monaco sullo scambio di informazioni in materia fiscale*» — si allinea pienamente alla prassi internazionale e recepisce la struttura tipica dei TIEA condotti su modello OCSE.

L'articolo 1 definisce l'oggetto e il campo di applicazione dell'intesa, stabilendo che le autorità competenti delle Parti si prestano reciprocamente assistenza mediante lo scambio di informazioni «verosimilmente rilevanti» (*foreseeably relevant*) per l'amministrazione e l'applicazione della legislazione interna. La medesima disposizione precisa la portata operativa di tali informazioni, specificando che esse ricomprendono tutti gli elementi utili alla determinazione, all'accertamento e

¹⁷¹ *Accord du 2 mars 2015 entre la Principauté de Monaco et la République italienne en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale, signé à Monaco.*

¹⁷² Tratto da M. Carbone, M. Bosco, L. Petese, *La geografia dei paradisi fiscali*, Assago, IPSOA - Wolters Kluwer, 2017, nota 28 «*Tendenzialmente, il TIEA (Tax Information Exchange Agreement - Accordo per lo Scambio di Informazioni Fiscali) viene adottato in presenza di ridotti livelli di scambi commerciali tra i Paesi sottoscrittori, mentre una convenzione contro le doppie imposizioni (DTC - Double Tax Convention) ha un campo di applicazione più esteso, non limitandosi a regolare il solo interscambio informativo.*»

alla riscossione dei tributi, al recupero dei crediti fiscali e all'adozione delle relative misure esecutive, nonché allo svolgimento di indagini o procedimenti penali per reati tributari.

Sotto il profilo dell'ambito di applicazione oggettivo, l'articolo 3 delimita puntualmente le fattispecie tributarie rientranti nell'alveo della cooperazione bilaterale. In particolare, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la copertura informativa si estende all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), all'imposta sul reddito delle società (IRES), all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), all'imposta sulle successioni, all'imposta sulle donazioni e alle imposte sostitutive. Per quanto concerne il Principato di Monaco, l'Accordo contempla invece l'imposta sugli utili commerciali delle persone fisiche, l'imposta sugli utili delle società, l'imposta sulle successioni, l'imposta sulle donazioni, l'imposta sui trasferimenti e le accise.

3.2.1 Il piano cooperativo

Una parte della cooperazione amministrativa incentrata sullo scambio informativo si fonda sull'articolo 5 dell'Accordo, incentrato sullo scambio di informazioni su richiesta. Attraverso questo canale, l'autorità finanziaria può inoltrare istanze mirate per acquisire dati e notizie circa i rapporti bancari o patrimoniali detenuti da contribuenti italiani nel Principato di Monaco. A differenza del *Common Reporting Standard* (CRS) — fondato su un automatismo periodico di trasmissione dei dati —, il TIEA non opera in modo automatico, ma richiede l'attivazione di una specifica procedura basata su precisi presupposti procedurali e rigorose finestre temporali.

Al fine di garantire la correttezza della cooperazione ed impedire che l'assistenza degeneri in generiche indagini esplorative (*fishing expeditions*), la Parte richiedente deve dimostrare la «verosimile rilevanza» dell'istanza fornendo una pluralità di elementi circostanziati. Tra questi figurano: l'identità del soggetto sottoposto a verifica, la natura e la forma in cui si desidera ricevere la documentazione, la finalità fiscale perseguita, le ragioni che portano a ritenere i dati nella disponibilità dello Stato interpellato e l'attestazione di aver previamente esaurito tutti i canali interni di ricerca (salvo quelli comportanti difficoltà sproporzionate).

Dal canto suo, l'autorità interpellata è tenuta a fornire le informazioni richieste a prescindere dal fatto che la condotta indagata costituisca o meno reato secondo la propria legislazione interna, superando così il principio della doppia incriminazione. Qualora gli elementi in suo possesso si rivelino insufficienti, lo Stato interpellato attiva tutte le misure utili alla raccolta dei dati, pur non necessitando di tali informazioni per proprie finalità fiscali. Ove espressamente richiesto, e nei limiti consentiti dal proprio diritto interno, le informazioni vengono trasmesse sotto forma di deposizioni testimoniali e copie autentiche di documenti originali.

L'articolo 5 disciplina infine rigidi termini procedurali per garantire la tempestività della risposta: entro 60 giorni dal ricevimento dell'istanza, l'autorità interpellata deve confermarne l'acquisizione per iscritto e segnalare eventuali incompletezze formali; entro 90 giorni, essa deve fornire le informazioni richieste ovvero, qualora riscontri ostacoli o motivi di rifiuto, informare immediatamente la Parte richiedente esplicitandone dettagliatamente le ragioni.

L'articolo 6 dell'Accordo introduce una modalità cooperativa di particolare rilievo e incisività, disciplinando le cosiddette «verifiche fiscali all'estero» (*tax examinations abroad*). Tale disposizione consente ai funzionari dell'amministrazione finanziaria di uno Stato di svolgere o presenziare ad attività istruttorie direttamente nel territorio dell'altra Parte contraente.

Nello specifico, la norma contempla due distinte dinamiche operative:

L'accesso diretto per interviste ed esame di documenti: previa autorizzazione dello Stato interpellato e subordinatamente al consenso scritto dei soggetti interessati, i rappresentanti della Parte richiedente possono fare ingresso nel territorio dell'altra Parte per interpellare persone fisiche o giuridiche ed esaminare atti e registri. In tale ipotesi, l'autorità dello Stato ospitante notifica tempestivamente alla Parte richiedente il luogo e l'ora stabiliti per l'incontro.

La presenza durante verifiche condotte dalle autorità locali: su istanza dell'autorità competente, la Parte interpellata può consentire che i funzionari della Parte richiedente assistano alle opportune fasi di un controllo fiscale eseguito dalle autorità locali nel proprio territorio.

In questo secondo scenario, lo Stato che conduce la verifica comunica tempestivamente all'altro Stato il calendario delle operazioni, i nominativi dei funzionari incaricati e le modalità procedurali previste. Sotto il profilo della sovranità giurisdizionale, la disposizione precisa rigorosamente che qualsiasi decisione inerente alla conduzione e la gestione della verifica fiscale rimane riservata in via esclusiva all'autorità della Parte nel cui territorio si svolgono i controlli.

3.2.2. La peculiarità dell'articolo 12

A differenza degli altri *Tax Information Exchange Agreements* (TIEA) conclusi dalla Repubblica Italiana e reperibili sui canali ufficiali del Dipartimento delle Finanze — come quelli stipulati con Liechtenstein, Guernsey, Gibilterra, Isole Cook o Andorra —, l'accordo con il Principato di Monaco presenta una singolare anomalia strutturale: esso si compone infatti di quattordici articoli anziché dei consueti tredici.

Tale difformità è riconducibile all'inserimento dell'articolo 12, rubricato «*Disposizioni varie*». Anziché collocare in questa posizione la classica disciplina sull'entrata in vigore del trattato (slittata

all'articolo successivo), la norma regola direttamente i meccanismi per evitare la doppia imposizione e le *tie-breaker rules* per la determinazione della residenza fiscale.

Si tratta di un elemento di marcata singolarità e potenziale ambiguità sistematica: all'interno di uno strumento pattizio nato primariamente per disciplinare lo scambio di informazioni a fini di trasparenza, vengono di fatto recepite clausole sostanziali e di indirizzo tipiche delle Convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni (CDI).

Nel dettaglio, l'articolo 12 articola la propria disciplina su due direttrici fondamentali:

I meccanismi di eliminazione della doppia imposizione (comma 1):

Per l'Italia: si adotta il criterio dell'imputazione ordinaria. L'Italia ha la facoltà di includere nella propria base imponibile i redditi prodotti a Monaco dai residenti italiani, riconoscendo un credito d'imposta per le imposte pagate nel Principato, proporzionale alla quota di reddito estero che concorre alla formazione del reddito complessivo. Viene tuttavia espressamente escluso il credito d'imposta qualora il reddito sia assoggettato in Italia ad imposizione mediante ritenuta a titolo d'imposta o imposta sostitutiva.

Per il Principato di Monaco: si prevede analogamente il riconoscimento di una deduzione dall'imposta sui redditi del residente monegasco pari all'imposta pagata in Italia, nei limiti della quota d'imposta attribuibile al reddito di fonte italiana.

I criteri per la residenza delle persone fisiche (comma 2): Nei casi di doppia residenza fiscale di una persona fisica, l'articolo stabilisce una gerarchia di criteri per attribuire la residenza esclusiva a una delle Parti: la disponibilità di un'abitazione permanente; il centro degli interessi vitali, inteso come il luogo in cui le relazioni personali ed economiche risultano più strette; il luogo di soggiorno abituale; il possesso della nazionalità; in via residuale, l'attivazione di una procedura di mutuo accordo tra le autorità competenti delle due Parti o, in mancanza di intesa, l'applicazione delle rispettive legislazioni nazionali.

3.2.3 Il Protocollo aggiuntivo all'Accordo fiscale

Il Protocollo aggiuntivo contestualmente sottoscritto integra e rafforza l'Accordo bilaterale, introducendo la possibilità per l'amministrazione finanziaria italiana di inoltrare le cosiddette «richieste di gruppo» (*group requests*) nei confronti di contribuenti residenti in Italia. Tale strumento copre la finestra temporale transitoria compresa tra la data di firma dell'intesa e l'effettiva attuazione dello scambio automatico di informazioni basato sul *Common Reporting Standard* (CRS). La disciplina si raccorda strettamente con la procedura nazionale di emersione dei capitali (*Voluntary*

Disclosure), coordinando l'azione investigativa dell'Agenzia delle Entrate con il processo di regolarizzazione dei patrimoni detenuti nel Principato tramite gli intermediari finanziari locali.

Sotto il profilo procedurale, l'articolo 1 del Protocollo stabilisce che l'identificazione dei titolari di conto residenti in Italia, necessaria per la formulazione delle richieste collettive, si fondi provvisoriamente sulla legislazione antiriciclaggio e sulle norme vigenti nel Principato di Monaco. Tale criterio si applica nelle more dell'entrata in vigore delle più articolate procedure di adeguata verifica (*due diligence*) previste dallo standard internazionale dell'OCSE, garantendo la continuità dei controlli fiscali durante l'intero periodo intermedio.

L'articolo 2 del Protocollo definisce puntualmente le tre fattispecie operative suscettibili di richiesta di gruppo. La prima categoria è rappresentata dai «conti chiusi», ovvero i rapporti finanziari estinti o trasferiti nel periodo di transizione, indipendentemente dalla data della loro apertura e compresi i casi di prelievo in contanti. Tali posizioni vengono tuttavia escluse dall'indagine collettiva qualora il contribuente abbia autorizzato l'intermediario alla trasmissione dei dati nell'ambito della *Voluntary Disclosure*, oppure abbia trasferito le attività in Italia o in uno Stato che attui lo scambio automatico di informazioni con l'Italia.

La seconda categoria riguarda i «conti sostanzialmente svuotati», definiti come quei rapporti attivi alla firma dell'Accordo con saldo superiore a 15.000 euro nel mese antecedente la stipula, la cui giacenza subisca una riduzione pari o superiore al 50% entro la scadenza della *Voluntary Disclosure* (o entro il 31 dicembre 2015). Analogamente a quanto previsto per i conti chiusi, la richiesta di gruppo viene disapplicata se il titolare ha rilasciato l'autorizzazione per la collaborazione volontaria o se i fondi sono stati riallocati verso intermediari italiani o appartenenti a giurisdizioni trasparenti.

La terza fattispecie è costituita dai «conti inattivi», categoria di carattere residuale che ricomprende tutti i rapporti rimasti in essere tra la firma del TIEA e l'avvio del CRS, non soggetti a chiusura o a svuotamento significativo. Per tali relazioni finanziarie, l'attivazione della richiesta di gruppo viene neutralizzata qualora il contribuente residente abbia autorizzato la procedura di regolarizzazione volontaria, ovvero abbia fornito all'istituto monegasco un'esplicita e formale attestazione circa la regolarità fiscale delle somme depositate rispetto alla legislazione italiana.

3.2.4. I Limiti dell'accordo TIEA: Il rifiuto della richiesta, la riservatezza

Dalla lettura dell'articolo 1 emerge la delimitazione fisiologica dell'assistenza reciproca tra le Parti: se da un lato la struttura del TIEA mira a garantire uno standard minimo ed effettivo di cooperazione

tra gli Stati firmatari¹⁷³, dall'altro l'Accordo individua precisi limiti e cause operative di rifiuto dell'istanza, volti a bilanciare le esigenze dell'accertamento fiscale con la tutela dei diritti dei contribuenti e delle garanzie fondamentali dell'ordinamento.

Tali limiti trovano puntuale disciplina nell'articolo 7, il quale individua le fattispecie in presenza delle quali la Parte interpellata ha la facoltà di negare l'assistenza. Innanzitutto, la norma recepisce il principio di reciprocità informale, per cui lo Stato richiesto non ha l'obbligo di acquisire o fornire elementi che l'autorità dello Stato richiedente non potrebbe ottenere in base alla propria legislazione o prassi amministrativa. Viene poi sancita la tutela delle informazioni atte a rivelare segreti commerciali, industriali, professionali o processi produttivi, con la fondamentale precisazione che i dati bancari e finanziari (disciplinati dall'articolo 5, paragrafo 4) non costituiscono un segreto tutelabile al solo scopo di impedire lo scambio. È altresì fatta salva la garanzia del segreto professionale avente ad oggetto le comunicazioni riservate tra il contribuente e i propri legali, qualora rese ai fini di consulenza giuslavoristica e tributaria o nell'ambito di procedimenti giudiziari esistenti o previsti.

L'articolo 7 riconosce inoltre alla Parte interpellata il potere di rigettare l'istanza nel caso in cui la trasmissione delle notizie contrasti con l'ordine pubblico, ovvero laddove la pretesa fiscale dello Stato richiedente si fondi su norme a carattere discriminatorio nei confronti dei nazionali della Parte interpellata. Di contro, la medesima disposizione chiarisce espressamente che l'esistenza di un contenzioso o di una controversia inerente alla pretesa tributaria non costituisce, di per sé, un valido motivo di rifiuto della collaborazione.

A completamento della tutela del contribuente, l'articolo 8 definisce il rigoroso obbligo di riservatezza sulle informazioni acquisite, stabilendo che esse debbano essere mantenute segrete e possano essere divulgate esclusivamente ai soggetti e alle autorità (compresi gli organi giudiziari e amministrativi) preposti all'accertamento, alla riscossione, all'esecuzione coattiva o al perseguimento dei reati relativi alle imposte coperte dall'intesa. Tali dati possono essere impiegati esclusivamente per i fini espressamente previsti dall'Accordo o resi pubblici soltanto nell'ambito di procedimenti giudiziari o sentenze; ne è invece tassativamente vietata la trasmissione a soggetti, enti o giurisdizioni terze senza il preventivo ed esplicito consenso scritto dell'autorità competente della Parte interpellata.

¹⁷³ M. Carbone, M. Bosco, L. Petese, *La geografia dei paradisi fiscali*, Assago, IPSOA - Wolters Kluwer, 2017, p. 27. Come evidenziato dagli autori:

«Quanto ai TIEAs, è stato ideato il *Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*, elaborato dal *Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information* e pubblicato nel 2002; l'obiettivo prioritario è quello di incentivare e fissare uno standard minimo di effettività nello scambio di informazioni tra Paesi firmatari».

3.2.5 Un approfondimento sull'utilizzabilità delle informazioni trasmesse nei processi penali e tributari.

Delineato il quadro normativo e pattizio, risulta di primario interesse verificare i confini entro cui si muove l'utilizzabilità delle informazioni acquisite mediante i canali della cooperazione fiscale internazionale. In questo contesto, il contributo teorico di Roberto Cordeiro Guerra¹⁷⁴ offre fondamentali coordinate d'analisi, ponendo l'attenzione sulla diversa portata operativa ai fini penali delle Convenzioni contro le doppie imposizioni (CDI) rispetto ai *Tax Information Exchange Agreements* (TIEA).

Per quanto concerne le Convenzioni contro le doppie imposizioni (CDI), la natura pattizia dell'atto impone una rigorosa aderenza al tenore letterale dell'accordo. Ne deriva che, laddove la convenzione non contempli espressamente l'impiego dei dati a fini penali, le informazioni acquisite non possono essere legittimamente utilizzate in sede giurisdizionale penale. Come evidenziato dalla dottrina, l'estensione del perimetro di utilizzabilità sulla base di sole norme interne — in assenza di un'esplicita autorizzazione dello Stato trasmittente — si pone in contrasto con disposizioni pattizie dotate di rango costituzionalmente rafforzato ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., determinando profili di illegittimità della norma domestica confliggente. A conferma di questo rigoroso perimetro, la giurisprudenza di merito penale nega l'ingresso nel dibattito a documenti trasmessi da amministrazioni estere per sole finalità amministrative¹⁷⁵, qualificando come inutilizzabili le notizie acquisite al di fuori delle forme della rogatoria internazionale.

Sul piano del processo tributario si registra tuttavia una ricostruzione differente, fondata sull'autonomia e sulla natura specifica della funzione di accertamento dell'amministrazione finanziaria rispetto all'azione penale. Tale scostamento emerge con evidenza nella nota vicenda dei dati finanziari provenienti dalle cosiddette «liste rubate» (tra cui le liste *Falciani* e *Vaduz*). A fronte di un iniziale orientamento dei giudici di merito improntato a un rigido garantismo, teso a escludere la rilevanza probatoria di atti appresi mediante condotte *contra legem*, la giurisprudenza di legittimità si assesta su un indirizzo di segno opposto. A partire dalle pronunce della Corte di Cassazione del 2015¹⁷⁶, si afferma infatti la piena utilizzabilità di tali elementi a supporto degli avvisi di

¹⁷⁴ R. Cordeiro Guerra, *L'utilizzabilità delle informazioni trasmesse da Amministrazioni fiscali estere nel processo penale: limiti e problematiche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 2018, pp. 516-535.

¹⁷⁵ Cfr. Tribunale di Firenze, Sez. II pen., ordinanza 3 dicembre 2014, che recepisce l'inutilizzabilità in sede penale dei documenti trasmessi dall'amministrazione fiscale estera per sole finalità amministrative; Tribunale di Milano, Sez. GIP, decisione 15 dicembre 2011, che qualifica come inutilizzabili le notizie acquisite in sede amministrativa in assenza di rogatoria internazionale.

¹⁷⁶ **Corte di Cassazione, Sez. Trib., ordinanze 28 aprile 2015, n. 8605 e n. 8606**, che affermano la piena utilizzabilità nell'istruttoria tributaria dei dati contenuti nelle «liste estere» indipendentemente dalle modalità della loro originaria apprensione.

accertamento, indipendentemente dall'eventuale origine illecita della notizia o dalle modalità con cui la fonte estera se ne sia appropriata. Secondo l'orientamento consolidato, l'illecito compiuto da terzi nella fase di sottrazione dei dati non inficia la legittimità dell'atto erariale, a condizione che l'amministrazione finanziaria sia venuta in possesso dei dati nell'esercizio dei propri poteri istituzionali e che siano fatti salvi il diritto di difesa e il contraddittorio del contribuente in giudizio.

Diversa, e sensibilmente più favorevole all'utilizzabilità, si presenta invece la disciplina in materia di TIEA. Il Modello OCSE contiene infatti espliciti e circostanziati riferimenti al contrasto dei reati tributari: l'art. 1 precisa che la nozione di informazioni «verosimilmente rilevanti» ricomprende anche gli elementi utili all'attività d'indagine e al perseguimento penale delle violazioni fiscali; l'art. 4, lett. o) e p), definisce la locuzione «reati tributari» ancorandola alle questioni fiscali che implicano una condotta intenzionale penalmente perseguibile ai sensi del diritto penale della Parte richiedente, e chiarisce che per «diritto penale» deve intendersi l'insieme di tutte le leggi penali definite tali dalla legislazione nazionale, indipendentemente dalla loro formale collocazione nel codice penale, nella legislazione tributaria o in altri complessi normativi. L'ancoraggio della nozione di reato tributario alla sola legislazione dello Stato richiedente elimina in radice l'operatività del principio della doppia incriminazione, che avrebbe altrimenti potuto costituire un ostacolo nei rapporti con ordinamenti — come quello monegasco — in cui numerose violazioni qualificate come reato in Italia sono sanzionate unicamente in via amministrativa.

Questa impostazione generale trova puntuale riscontro nell'Accordo tra Italia e Principato di Monaco sullo scambio di informazioni in materia fiscale. L'art. 1 dell'Accordo individua infatti tra le finalità dello scambio, oltre alla determinazione, all'accertamento e alla riscossione delle imposte, anche «le indagini o i procedimenti per reati tributari».

L'art. 4, lett. p) e q), riproduce la definizione di «reati tributari» e di «diritto penale» propria del Modello OCSE, ancorandola alla legislazione della Parte richiedente.

l'art. 5 stabilisce che le informazioni sono scambiate indipendentemente dal fatto che il comportamento oggetto della richiesta costituisca reato anche secondo la legislazione della Parte interpellata, superando così ogni residuo dubbio in punto di doppia incriminazione.

Decisiva, infine, è la clausola di riservatezza contenuta nell'art. 8, che annovera espressamente, tra i soggetti legittimati a ricevere le informazioni scambiate, le autorità giudiziarie e amministrative incaricate «dei procedimenti per reati tributari concernenti tali imposte».

Ne consegue che, a differenza di quanto accade nelle Convenzioni contro le doppie imposizioni prive di clausole equivalenti, l'utilizzabilità ai fini penali delle informazioni acquisite tramite il canale TIEA

con Monaco non richiede alcuna autorizzazione ulteriore da parte dell'autorità monegasca, essendo tale utilizzo già ricompreso nell'ambito applicativo dell'accordo sin dalla sua origine.

In conclusione, l'analisi condotta consente di rilevare come la disciplina dell'utilizzabilità ai fini penali delineata dal TIEA italo-monegasco si collochi in una posizione di netta specialità rispetto al regime, più incerto e restrittivo, che governa le Convenzioni contro le doppie imposizioni prive di clausole ad hoc. Mentre in queste ultime l'assenza di un'espressa autorizzazione al travaso delle informazioni nel circuito penale ne preclude, secondo l'impostazione dottrinale esaminata, l'utilizzabilità automatica — dovendosi tenere distinti, sul piano delle garanzie costituzionali, il circuito amministrativo da quello penale —, l'Accordo con il Principato di Monaco supera in radice tale ostacolo, includendo sin dal proprio ambito applicativo originario le indagini e i procedimenti per reati tributari, senza necessità di consenso ulteriore dello Stato trasmittente.

4. La posizione del Principato di Monaco nell'ordinamento tributario italiano: il paradigma del regime preferenziale.

Muovendo dall'analisi della percezione sociale ed extra-giuridica, emerge come il Principato di Monaco venga ancor oggi comunemente associato alla figura dello «Stato non cooperativo» o del mero «paradiso fiscale». Tale impostazione non risponde tuttavia ai termini impiegati nell'assetto normativo delineatosi a seguito della progressiva evoluzione della cooperazione fiscale internazionale e del recepimento di quest'ultima nell'ordinamento tributario italiano.

Invero, a seguito del rafforzamento dello scambio informativo bilaterale¹⁷⁷, l'ordinamento italiano ha formalmente recepito la piena cooperazione del Principato tramite l'inserimento dello stesso nella c.d. *White List* di cui al Decreto Ministeriale 4 settembre 1996¹⁷⁸. L'inclusione in tale elenco esplica effetti di primaria rilevanza sia sotto il profilo dogmatico-amministrativo, sia sotto quello strettamente applicativo e sostantivo.

Sotto il primo profilo, l'inclusione testimonia l'esistenza di un canale di cooperazione amministrativa bilaterale idoneo a garantire il superamento dell'opacità informativa. Sotto il profilo direttamente percettibile dal contribuente, la qualificazione di Stato *White List* comporta un beneficio per i residenti: in forza del disposto dell'art. 1, comma 1, del citato D.M. 4 settembre 1996, ad essi si applica il regime di esenzione dall'imposta sostitutiva previsto dall'art. 6, comma 1, del D.Lgs. 1° aprile 1996,

¹⁷⁷ Si fa riferimento al *Tax Information Exchange Agreement* (TIEA) siglato tra la Repubblica Italiana e il Principato di Monaco il 2 marzo 2015, ratificato con Legge 231 del 1° dicembre 2016,

¹⁷⁸ Decreto Ministeriale 4 settembre 1996 (*Elenco degli Stati con i quali è attuabile lo scambio di informazioni ai sensi delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni sul reddito in vigore con la Repubblica italiana*), integrato con l'inserimento del Principato di Monaco ad opera del Decreto Ministeriale 9 agosto 2016.

n. 239, relativamente agli interessi, premi e altri frutti derivanti da obbligazioni e titoli simili emessi da soggetti residenti in Italia¹⁷⁹.

La persistenza dell'opinione comune circa la presunta opacità del regime monegasco non è tuttavia aiutata dal fatto che il Principato stesso è all'interno di una distinta ed autonoma compagine normativa: la c.d. *Black List* di cui al Decreto Ministeriale 4 maggio 1999¹⁸⁰. Si rende dunque necessario comprendere qual è la visione dell'ordinamento tributario italiano nei confronti del Principato di Monaco a seguito dell'attività pattizia del 2015.

4.1 Il DM 4 maggio 1999, il collegamento con il TUIR e le conseguenze sul piano probatorio

Per comprendere la posizione del Principato di Monaco nell'ordinamento tributario italiano occorre muovere dal DM 4 maggio 1999, che individua l'elenco degli Stati e territori a regime fiscale privilegiato ai fini IRPEF.

Il fondamento di tale elenco va ricercato nella disciplina del TUIR: sebbene il decreto ministeriale non sia espressamente richiamato nel testo dell'art. 2, esso trova un collegamento indiretto ma inequivocabile con l'art. 2, comma 2-bis, di cui l'art. 1, comma 1 del DM costituisce il presupposto applicativo, individuando l'elenco degli Stati "black list" cui la norma primaria rinvia.

L'art. 2 TUIR ha la funzione di individuare i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Se sul piano tributario il soggetto attivo dell'imposta è l'ente che la impone e ne riscuote l'ammontare — in questo caso lo Stato, tramite l'Amministrazione finanziaria — i soggetti passivi sono, ai sensi dell'art. 2, comma 1, «[...] le persone fisiche, residenti e non residenti nel territorio dello Stato».

La disposizione contempla dunque una duplice categoria di soggetti passivi, residenti e non residenti, cui corrisponde un diverso perimetro di imposizione (worldwide taxation per i primi, tassazione limitata ai redditi prodotti in Italia per i secondi). Ai fini della presente ricerca non rileva l'imposizione dei soggetti non residenti, quanto piuttosto la definizione stessa di residenza fiscale — nozione recentemente ridisegnata dalla riforma introdotta con D.Lgs. 27 dicembre 2023, n. 209, in vigore dal periodo d'imposta 2024. Rispetto alla formulazione previgente, la riforma ha ancorato la residenza fiscale a un criterio temporale — la maggior parte del periodo d'imposta, comprese le frazioni di

¹⁷⁹ Decreto Legislativo 1° aprile 1996, n. 239 (*Modifiche al regime fiscale dei rendimenti delle obbligazioni e titoli simili, in attuazione dell'art. 3, comma 160, della legge 23 dicembre 1996, n. 662*), art. 6, comma 1.

¹⁸⁰ Decreto Ministeriale 4 maggio 1999 (*Individuazione di Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato ai fini dell'applicazione dell'art. 2, comma 2-bis, del testo unico delle imposte sui redditi*).

giorno — cui si affianca la sussistenza di almeno uno tra tre requisiti sostanziali: la residenza ai sensi del codice civile (dimora abituale), il domicilio, o la presenza fisica sul territorio dello Stato.

Tali criteri sono oggi espressi dall'art. 2, comma 2 TUIR:

«Ai fini delle imposte sui redditi si considerano residenti le persone che per la maggior parte del periodo d'imposta, considerando anche le frazioni di giorno, hanno la residenza ai sensi del codice civile o il domicilio nel territorio dello Stato ovvero sono ivi presenti. Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, per domicilio si intende il luogo in cui si sviluppano, in via principale, le relazioni personali e familiari della persona. Salvo prova contraria, si presumono altresì residenti le persone iscritte per la maggior parte del periodo di imposta nelle anagrafi della popolazione residente.»

La norma distingue quindi due piani logicamente autonomi. Da un lato, tre criteri sostanziali di collegamento, tra loro alternativi: la residenza civilistica (dimora abituale ex art. 43, comma 2, c.c.), il domicilio — oggi definito espressamente come il luogo in cui si concentrano in via principale le relazioni personali e familiari del soggetto — e la presenza fisica sul territorio, introdotta ex novo dalla riforma del 2023. Dall'altro, una presunzione relativa di carattere formale, operante indipendentemente dai criteri sostanziali: l'iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente per la maggior parte del periodo d'imposta fa scattare una presunzione di residenza superabile solo con prova contraria a carico del contribuente. È dunque possibile essere considerati fiscalmente residenti in Italia anche in assenza di iscrizione anagrafica, qualora sussista uno dei tre criteri sostanziali; specularmente, l'iscrizione anagrafica da sola determina una presunzione di residenza indipendentemente dalla loro effettiva sussistenza, salva la prova contraria del contribuente.

È proprio su questo secondo piano — quello della presunzione — che si innesta l'eccezione di cui al comma 2-bis, il quale dispone:

«Si considerano altresì residenti, salvo prova contraria, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori diversi da quelli individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale.»

La disposizione introduce, per i cittadini italiani che si cancellano dall'anagrafe della popolazione residente per trasferirsi in uno degli Stati o territori individuati dal decreto ministeriale — è qui che si colloca il collegamento con il DM 4 maggio 1999, e con esso il Principato di Monaco — una presunzione legale relativa di persistente residenza fiscale in Italia, che opera anche a fronte dell'avvenuta cancellazione anagrafica.

La conseguenza sul piano probatorio è di immediata evidenza: si determina una inversione dell'onere della prova a carico del contribuente. Non è l'Amministrazione finanziaria a dover dimostrare la fittizietà del trasferimento della residenza, bensì il contribuente trasferitosi in uno dei territori a fiscalità privilegiata — tra cui, per l'appunto, Monaco — a dover fornire la prova positiva dell'effettiva residenza sul territorio estero, superando così la presunzione legale posta a suo sfavore.

Questo crea differenti conseguenze sul piano operativo-probatorio: «[...] significa che, in caso di verifica fiscale, solitamente avviata con la notifica al contribuente, da parte dell'Agenzia delle Entrate, di un “invito a comparire” e con la contestuale richiesta di fornire una serie di informazioni riguardanti la sua residenza estera, il contribuente dovrà dimostrare di avere realmente localizzato all'estero non solo la propria “dimora abituale”, ma anche e soprattutto “la sede principale dei suoi affari e interessi”, sia di natura economica sia di natura affettiva, fornendo tutta la pertinente documentazione che attesti, appunto, l'effettività della residenza fiscale estera.»¹⁸¹

4.1.1 La difficile prova della residenza non fittizia.

Se il paragrafo precedente ha delineato l'impianto normativo dell'inversione dell'onere della prova, resta da comprendere come tale meccanismo operi concretamente nella prassi. Un contributo utile in questo senso viene dall'analisi di Scarioni, Angelucci e Martino, che, occupandosi della fiscalità degli sportivi, mettono in luce quanto il trasferimento di residenza verso i Paesi black list di cui al DM 4 maggio 1999 sia un fenomeno tutt'altro che episodico nel mondo dello sport professionistico d'élite — si pensi, tra i casi più recenti, a Jannik Sinner o Lorenzo Musetti — ma sia altrettanto ricorrente tra i protagonisti dello spettacolo e, più in generale, tra le professioni ad alta visibilità pubblica. Ne è un esempio la vicenda che ha coinvolto il conduttore televisivo Ezio Greggio, oggetto di un contenzioso proprio sulla presunta fittizietà della propria residenza monegasca a fronte di una residenza sostanziale mantenuta in Italia. Casi come questo condividono un tratto comune: il soggetto, pur trasferendosi formalmente altrove, conserva con l'Italia legami professionali, affettivi o familiari sufficientemente forti da rimettere in discussione, agli occhi dell'Amministrazione finanziaria, l'effettività del trasferimento.

Il nodo centrale di queste vicende non sta, dunque, nel provare il mero trasferimento — circostanza generalmente pacifica, spesso documentata dalla stessa iscrizione anagrafica o dal contratto di locazione dell'immobile estero — quanto nel dimostrare qualcosa di più esigente: la perdita di ogni collegamento significativo con il territorio italiano.

¹⁸¹ P. Angelucci, P. Scarioni, F. A. Martino, *La tassazione degli sportivi*, Milano, IPSOA Wolters Kluwer, 2023, pp. 214-215.

La prova materiale dell'effettivo radicamento all'estero si costruisce su una pluralità di elementi fattuali concreti. Rileva anzitutto l'adeguatezza dell'abitazione rispetto alle esigenze di vita del contribuente: un immobile palesemente inadatto a ospitare stabilmente il nucleo familiare (si pensi a un padre con famiglia numerosa "residente" in un monolocale) costituisce di per sé un indizio di residenza fittizia. Assumono poi rilievo tutti gli aspetti legati alla gestione quotidiana della vita familiare — l'iscrizione dei figli presso istituti scolastici locali, le utenze domestiche, i contratti di manutenzione e di telefonia, la documentazione dei rifornimenti di carburante sul territorio — così come, in modo forse ancora più significativo, i contratti con personale di servizio (collaboratori domestici, autisti, giardinieri), la cui esistenza costituisce spesso prova dell'effettivo utilizzo continuativo dell'abitazione estera.

Si tratta, nel complesso, di un accertamento particolarmente delicato e per certi versi fragile, poiché si traduce in un controllo assai invasivo sulla sfera privata del contribuente, nell'ambito del quale elementi di natura economico-finanziaria tendono inevitabilmente a intrecciarsi con aspetti professionali, relazionali e persino caratteriali. Non tutti i soggetti, del resto, conducono la propria vita secondo gli stessi standard sociali: risulta arduo stabilire un parametro univoco di "radicamento" applicabile indifferentemente a un profilo pubblico e mondano e a un soggetto riservato, dalle abitudini più private. Questa intrinseca eterogeneità degli elementi rilevanti, unita all'ampio margine di discrezionalità valutativa riconosciuto al giudice di merito, genera un significativo grado di imprevedibilità sull'esito del giudizio — è lo stesso rilievo critico che gli autori pongono a fondamento del titolo del proprio contributo, dedicato alla "discrezionalità del giudizio e aleatorietà della causa".

Due vicende, richiamate dagli stessi autori, illustrano bene questa imprevedibilità. Nel caso di Ornella Muti, attrice la cui attività si svolge prevalentemente in ambito cinematografico e teatrale, la questione giunse al vaglio della Corte di Cassazione a fronte di una pronuncia di merito che aveva riconosciuto l'effettività della residenza monegasca, nonostante la permanenza dei figli a Roma costituisse un elemento di segno opposto. La vicenda mostra come il giudice, nel valutare simili controversie, finisca talvolta per sconfinare in valutazioni che esulano dalla mera conformità alla disciplina antielusiva, toccando indirettamente profili delicati come l'organizzazione della vita familiare e l'affidamento dei figli — un'ingerenza non priva di implicazioni problematiche.¹⁸²

¹⁸² Per il caso Ornella Muti vedi: Ordinanza n. 23250 del 17 novembre 2010

Diversamente, nel caso di Luciano Pavarotti¹⁸³, il celebre tenore non riuscì a dimostrare la perdita di ogni collegamento rilevante con la città di Modena, ove risultava concentrato il proprio centro di affari. Né a tal fine risultò sufficiente l'argomento, pur oggettivamente fondato, secondo cui l'artista trascorreva gran parte dell'anno all'estero per le proprie tournée internazionali: l'assenza fisica prolungata dal territorio italiano, da sola, non fu ritenuta equivalente alla perdita del centro degli interessi vitali.

Un'ulteriore e più recente conferma di questo orientamento proviene da Cass. civ., Sez. V, ord. 20 gennaio 2025, n. 1292, secondo cui i cittadini italiani cancellati dall'anagrafe della popolazione residente e trasferiti in Stati a fiscalità privilegiata sono presunti residenti in Italia salvo prova contraria, la quale deve essere fornita dal contribuente stesso; il mero riscontro di elementi formali, ribadisce la Corte, non è sufficiente a vincere tale presunzione. Il principio conferma, a distanza di decenni dai casi Muti e Pavarotti, la sostanziale continuità dell'approccio sostanzialistico della giurisprudenza: ciò che rileva non è la forma del trasferimento, ma la sua prova sostanziale e documentata.

4.2 Tra cooperazione e diffidenza normativa: l'art. 12 del D.L. 78/2009 e le imposte patrimoniali IVIE-IVAFE

Ritornando alla domanda posta in apertura del capitolo — quale posizione assuma il Principato di Monaco all'interno dell'ordinamento tributario italiano — e dopo aver affrontato la disciplina dei decreti ministeriali del 1996 e del 1999 relativi rispettivamente alla white list e alla black list, si potrebbe essere indotti a concludere che, essendo Monaco stato incluso nella white list negli anni successivi alla stipula del TIEA, e permanendo nella black list con un impatto limitato al singolo contribuente in funzione antielusiva e antievasiva, la qualificazione del Principato come paradiso fiscale o Stato non cooperativo da parte dell'ordinamento italiano sia ormai remota.

Nella realtà dei fatti, tuttavia, alcuni riferimenti normativi riportano il dibattito sulle relazioni italo-monegasche nuovamente al centro. Il Decreto-Legge 1° luglio 2009, n. 78 — il cui contesto storico è ascrivibile alla fase di accresciuta lotta multilaterale contro i paradisi fiscali in ambito OCSE, fase decisamente esacerbata dalla crisi finanziaria del 2008 — reca la denominazione "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini" (come risulta a seguito della modifica del 30 dicembre 2009).

Il decreto, in quanto tale, si compone di una serie eterogenea di provvedimenti emergenziali volti al contrasto della crisi economica: misure in tema di premio di occupazione e potenziamento degli

¹⁸³ Per il caso Luciano Pavarotti vedi: Sentenza del 27 marzo 2000, n. 15/19/00.

ammortizzatori sociali, riduzione del costo dell'energia per imprese e famiglie, accelerazione dell'ammortamento sui beni strumentali d'impresa. Ai fini della presente ricerca risulta però particolarmente rilevante l'art. 12, rubricato "Contrasto ai paradisi fiscali": la norma richiama infatti direttamente il DM 4 maggio 1999, atto che riporta esplicitamente la menzione del Principato di Monaco nel proprio elenco, generando così una persistente ambiguità sul ruolo che l'Amministrazione finanziaria italiana attribuisce, ancora oggi, al Principato.

La domanda che spontaneamente si pone è dunque come mai uno Stato il cui rapporto con la Repubblica italiana è profondamente mutato negli ultimi anni continui a comparire in un contesto normativo che lo descrive, quantomeno nominalmente, alla stregua di un paradiso fiscale. Per rispondere a questo interrogativo occorre addentrarsi nei meandri delle implicazioni che discendono, in materia di monitoraggio fiscale (quadro RW), dalla portata applicativa dell'art. 12, nonché in ulteriori profili normativi capaci di illuminare la reale natura dei rapporti tra i due ordinamenti.

4.2.1 L'articolo 12 del D.L. 78/2009

L'art. 12 si compone di sette commi. Il primo comma ne enuncia la finalità, in coerenza con quanto sopra osservato circa il contesto di cooperazione multilaterale promosso in sede OCSE:

«Le norme del presente articolo danno attuazione alle intese raggiunte tra gli Stati aderenti alla Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico in materia di emersione di attività economiche e finanziarie detenute in Paesi aventi regimi fiscali privilegiati, allo scopo di migliorare l'attuale insoddisfacente livello di trasparenza fiscale e di scambio di informazioni, nonché di incrementare la cooperazione amministrativa tra Stati.»

È tuttavia il comma 2 a sollevare le questioni più rilevanti ai fini della posizione monegasca, in quanto richiama direttamente il DM 4 maggio 1999 — il decreto che individua gli Stati e i territori a regime fiscale privilegiato — introducendo così, nei confronti del contribuente che intrattenga determinati rapporti finanziari con il Principato, un complesso di misure sfavorevoli.

Il comma 2 introduce infatti quella che viene comunemente definita la presunzione relativa di evasione fiscale, applicabile agli investimenti detenuti in violazione dell'obbligo di monitoraggio fiscale. La disposizione stabilisce quanto segue:

«In deroga ad ogni vigente disposizione di legge, gli investimenti e le attività di natura finanziaria detenute negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 maggio 1999, (...), e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 novembre 2001, (...) senza tener conto delle limitazioni ivi previste, in violazione degli obblighi di dichiarazione di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla legge 4 agosto

1990, n. 227, ai soli fini fiscali si presumono costituite, salva la prova contraria, mediante redditi sottratti a tassazione. In tale caso, le sanzioni previste dall'art. 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, sono raddoppiate.»

Qualora un soggetto residente in Italia, sottoposto agli obblighi dichiarativi, svolga un'attività finanziaria o detenga investimenti in un Paese o territorio a regime fiscale privilegiato compreso nel DM 4 maggio 1999 — come il Principato di Monaco — e ometta di indicarli nel quadro RW della dichiarazione dei redditi (la sezione destinata alla segnalazione degli investimenti patrimoniali e delle attività finanziarie detenute all'estero da persone fisiche, enti non commerciali e società semplici residenti), tale omissione ricade nell'ipotesi di presunzione relativa di evasione fiscale. La presunzione solleva l'Amministrazione finanziaria dall'onere di provare l'effettiva evasione sul capitale non dichiarato, invertendo l'onere della prova a carico del contribuente.

A questa fattispecie si applica altresì l'ultimo periodo dell'art. 12, comma 2, che dispone il raddoppio delle sanzioni previste dall'art. 1 del D.Lgs. n. 471/1997 per l'infedele o l'omessa dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi. Ne consegue che la sanzione edittale si colloca in un intervallo compreso tra il 180% e il 360% in caso di dichiarazione infedele, e tra il 240% e il 480% in caso di omessa dichiarazione — un livello sanzionatorio di rilevante gravità, che merita di essere tenuto a mente nel prosieguo dell'analisi, quando si tornerà a interrogarsi sulla sua coerenza con l'attuale stato dei rapporti pattizi tra Italia e Principato di Monaco.

Il legislatore introduce, con i successivi commi 2-bis e 2-ter dell'art. 12 del D.L. n. 78/2009, una drastica estensione dei termini ordinari di decadenza posti a carico dell'Amministrazione finanziaria per l'esercizio della potestà accertativa e sanzionatoria.

Nello specifico, il comma 2-bis dispone il raddoppio dei termini ordinari previsti per la notifica degli avvisi di accertamento ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, limitatamente ai controlli fondati sulla presunzione di costituzione delle attività estere mediante redditi sottratti a tassazione. Presupposto indefettibile per l'operatività del raddoppio è che le attività finanziarie o gli investimenti omessi risultino depositati o localizzati in uno dei territori individuati dai decreti ministeriali sulle black list. Il comma 2-ter estende la medesima dilatazione temporale all'ambito sanzionatorio amministrativo, disponendo il raddoppio dei termini per la contestazione e l'irrogazione delle sanzioni connesse alla violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale (omessa o infedele compilazione del quadro RW).

Sul piano operativo, la combinazione di queste disposizioni determina una sensibile compressione del principio di certezza dei rapporti giuridici, a vantaggio delle esigenze di recupero del gettito. Con

riguardo alle imposte sui redditi, il meccanismo del raddoppio estende il potere impositivo fino al 31 dicembre del decimo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione (nell'ipotesi di dichiarazione infedele), giungendo fino al 31 dicembre del quattordicesimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata (nell'ipotesi di omessa dichiarazione).

In conclusione, il regime delineato dall'art. 12 si rivela particolarmente gravoso per il contribuente sotto un duplice profilo: da un lato quello dell'onere probatorio, invertito a favore dell'Amministrazione finanziaria; dall'altro quello sanzionatorio, per effetto del raddoppio sia delle sanzioni pecuniarie sia dei termini di accertamento in caso di omesso monitoraggio fiscale. L'unica giustificazione di un simile inasprimento risiede, essenzialmente, nel fatto stesso di aver detenuto attività finanziarie in un territorio incluso nell'elenco del DM 4 maggio 1999.

Il regime sanzionatorio che continua a gravare, ai sensi dell'art. 12, sui soggetti che detengono attività finanziarie nel Principato di Monaco appare, alla luce dell'evoluzione dei rapporti pattizi tra i due Stati, sproporzionatamente rigido. Tale persistenza può essere spiegata considerando il rilevante scarto temporale tra il decreto ministeriale del 1999 — cui l'art. 12 rinvia — e la stipula del TIEA italo-monegasco, avvenuta soltanto a metà degli anni Dieci del Duemila: è verosimile che il legislatore del 2009, nel richiamare genericamente la black list vigente, non abbia previsto — né successivamente corretto — l'effetto di irrigidimento che tale rinvio avrebbe prodotto nei confronti di un Paese la cui posizione, di lì a pochi anni, sarebbe mutata sensibilmente sul piano della cooperazione informativa.

4.2.2 IVIE e IVAFE

La conclusione sopra formulata in termini di probabile "svista" del legislatore non può essere estesa, con la medesima indulgenza, alle novità introdotte in tema di IVIE e IVAFE dalla Legge di Bilancio 2024 (L. 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, comma 91).

L'IVIE (Imposta sul Valore degli Immobili situati all'Estero) è dovuta dalle persone fisiche residenti in Italia che possiedono immobili all'estero, a qualsiasi uso destinati. Sono soggetti passivi:

- i proprietari di fabbricati, aree fabbricabili e terreni a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali per natura o per destinazione a un'attività d'impresa o di lavoro autonomo;
- i titolari di diritti reali di usufrutto, uso o abitazione, enfiteusi e superficie sui medesimi beni;
- i concessionari, nel caso di concessione di aree demaniali;
- i locatari, per gli immobili — anche da costruire o in corso di costruzione — concessi in locazione finanziaria.

L'IVAFE (Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie detenute all'Esteri) è invece un'imposta patrimoniale applicata ai prodotti finanziari e ai conti correnti esteri posseduti da soggetti residenti in Italia.

Ciò che rileva ai fini della presente ricerca è che l'intervento del legislatore del 2024 introduce, questa volta in modo esplicito e mirato, un trattamento differenziato che colpisce specificamente i Paesi ricompresi nell'elenco del DM 4 maggio 1999 — tra cui, per l'appunto, il Principato di Monaco. Se infatti l'aliquota IVIE aumenta indistintamente, per tutti gli immobili detenuti all'estero, dallo 0,76% all'1,06% a partire dal periodo d'imposta 2024, diversamente opera l'IVAFE, la cui aliquota ordinaria resta ferma al 2 per mille (0,2%), ma raddoppia al 4 per mille (0,4%) specificamente per i prodotti finanziari detenuti in Stati o territori a fiscalità privilegiata individuati dal DM 4 maggio 1999.

A differenza del rinvio operato dall'art. 12 del D.L. 78/2009 — riconducibile, come visto, a un contesto storico circoscritto (la stagione della lotta multilaterale ai paradisi fiscali successiva alla crisi del 2008) e mai più aggiornato — l'intervento del 2024 costituisce una scelta normativa recente, consapevole e mirata: il legislatore, nel momento stesso in cui interviene sulla materia, sceglie deliberatamente di mantenere fermo il riferimento al medesimo decreto ministeriale del 1999, e con esso l'inclusione di Monaco, pur essendo pienamente a conoscenza, trattandosi di intervento del 2023-2024, sia dell'esistenza del TIEA in vigore dal 2017, sia della qualificazione di Monaco come Paese white list ai fini dello scambio di informazioni. Ne discende che, mentre la persistenza del rinvio nell'art. 12 del 2009 può ragionevolmente spiegarsi come una mancata correzione sopravvenuta, l'aggravio IVAFE introdotto nel 2024 rappresenta una conferma attuale della perdurante sfiducia dell'ordinamento tributario italiano nei confronti del regime fiscale monegasco, a riprova del fatto che, come rilevato nei paragrafi precedenti, l'inserimento di Monaco nella white list dello scambio di informazioni non ha in alcun modo comportato la sua uscita dal novero dei Paesi trattati, ai fini della fiscalità patrimoniale, come giurisdizioni a regime privilegiato.

Conclusioni

In conclusione, l'area transfrontaliera monegasca si caratterizza come una ristretta area geografica in continua evoluzione, che risente a velocità particolarmente celeri delle influenze provenienti da diverse direttrici, sia da parte di realtà territorialmente contigue al Principato, sia da dinamiche di respiro più globale.

Si può affermare come l'assetto fiscale definito nel 1963 abbia contribuito in misura più che rilevante alla costruzione dell'attuale sistema e della dottrina fiscale monegasca. La profonda riscrittura del comparto fiscale ed economico impone infatti a Monaco la previsione di una diversa tipologia di sistema contributivo, oltre al fatto che il Principato consente l'applicazione, nei confronti di determinati soggetti residenti sul proprio territorio, di una normativa impositiva di matrice francese.

Un ulteriore elemento che emerge, anche alla luce delle chiavi di lettura offerte da Bertolini, è che, nonostante la natura pattizia del rapporto tra Francia e Principato si fondi su una probabile asimmetria di potere, Monaco ha saputo predisporre tutti gli strumenti necessari a un processo di catalizzazione delle istanze esterne e traducendole in un assetto in linea con le proprie necessità. Le indagini condotte sul comparto di bilancio monegasco rivelano come le imposte sul valore aggiunto (IVA) e sul reddito delle società (ISB) costituiscano attualmente due delle voci più determinanti e di maggior peso nel bilancio dello Stato.

Risulta inoltre significativo come l'istituto del *compte de partage*, che in passato rappresentava una fonte primaria di sostentamento per il Principato, incidendo per circa il 25% sulle entrate complessive, abbia visto oggi ridursi drasticamente la propria rilevanza, con un'incidenza sul bilancio monegasco scesa a meno della metà del proprio peso originario (circa il 10%, una tendenza in ulteriore decrescita).

Sempre in materia di bilancio, un elemento indicativo dell'equilibrio istituzionale monegasco è rappresentato dal documento del *Budget National* e dalla contigua *Loi du Budget*, le cui previsioni contribuiscono in qualche misura a calmierare il fatto che il Ministro di Stato sia tenuto a svolgere la propria attività amministrativa in linea sia con gli interessi francesi sia con quelli monegaschi.

In secondo luogo, l'analisi del comparto delle istanze globalizzanti e dei conseguenti ordinamenti sovranazionali induce a riflettere sul fatto che la profonda influenza storicamente esercitata dalla Francia su Monaco abbia condotto la normativa monegasca a una sorta di "impermeabilizzazione" rispetto alle istanze regolatorie non direttamente provenienti dalla Francia stessa. Ciò si traduce nel

fatto che, nel periodo immediatamente successivo alla caduta dell'Unione Sovietica, Monaco si trova sprovvista di quegli strumenti interpretativi che altri Stati avevano nel frattempo acquisito in materia di normative di contrasto ai fenomeni fiscali illeciti a carattere transnazionale, dovendosi conseguentemente adeguare con notevole rapidità al fine di evitare conseguenze rilevanti in termini di ostracismo diplomatico. Monaco giunge così a adattarsi agli standard internazionali in tema di contrasto alle pratiche fiscali scorrette, impegnandosi in profondità nell'implementazione della lotta al riciclaggio. È opportuno segnalare come tale fenomeno risultasse particolarmente presente anche in settori chiave per l'economia monegasca, quale quello delle grandi case da gioco.

La lotta al riciclaggio pone l'accento anche su un'ulteriore questione, quella inerente al rapporto tra il Principato e l'Unione Europea, oggi garante sostanziale degli standard elaborati dal GAFI, pur essendosi essa stessa più volte adoperata per una rilettura in chiave interpretativa di tali standard. Si evidenzia come siano stati numerosi i contatti tra Monaco e l'Unione, dapprima indiretti e successivamente diretti, e come anche in questo tipo di rapporto trovi conferma la tesi di Bertolini, secondo cui la costante attività di bilanciamento tra le pressioni esterne e l'adattamento alle proprie tradizioni entra in tensione ogniqualvolta l'ago di tale bilanciamento penda eccessivamente verso conclusioni contrastanti con la percezione, da parte monegasca, del proprio patto sociale.

In tema di rapporti con la Repubblica Italiana, si conferma un ambiente in cui sussistono differenze rilevanti fra ciò che risulta formalizzato sul piano giuridico e ciò che si realizza nella sostanza. L'Italia vanta infatti rapporti storici con il Principato, essendo stata una delle prime realtà, al di fuori della Francia, con cui Monaco ha avviato attività pattizia (all'epoca ancora Regno d'Italia, fù di Sardegna). Oggi l'Italia rappresenta per Monaco un mercato di riferimento, nonché un bacino demografico non indifferente e piuttosto determinante. Nonostante ciò, le relazioni in tema di cooperazione fiscale non hanno raggiunto il livello atteso da molti operatori del settore.

Monaco e l'Italia non sono infatti legati da una convenzione contro le doppie imposizioni; in sua sostituzione, i due Stati prevedono una specifica norma inserita, in modo piuttosto sommario, all'interno di un più generale accordo sullo scambio di informazioni fiscali (TIEA). Alla luce di ciò, le relazioni fiscali fra i due Paesi non si trovano certamente in una fase avanzata. L'Italia non si riferisce più direttamente a Monaco qualificandolo come paradiso fiscale, ma il Principato presenta comunque alcuni profili ed elementi, individuati dalla dottrina e dalla normativa fiscale italiana, che lo assimilano a tale categoria. Si riscontri, inoltre, una certa volontà da parte italiana di disincentivare il trasferimento della residenza dei propri cittadini verso il Principato, al fine di limitarne il relativo vantaggio fiscale.

Bibliografia

Angelucci P., Scarioni P., Martino F. A., La tassazione degli sportivi, Milano, IPSOA Wolters Kluwer, 2023.

Aureglia L., Il Principato di Monaco, Stato sovrano?, in *Il Politico*, Vol. 24, No. 4, 1957, pp. 542-554.

Bauchet P., La planification française: vingt ans d'expérience, Paris, Éditions du Seuil, 1966.

Bertolini E., The Constitutional Identity of European Micro States and the Continental Integration Mechanisms. The Influence of the Diminutive Size, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2019.

Béziat J.-R., La France et l'intégration internationale de la principauté de Monaco (1918-1939), in *Revue d'histoire diplomatique*, n. 4, 2008, pp. 321-348.

Béziat J.-R., Les Alpes-Maritimes et la crise franco-monégasque de 1962, in *Les crises dans l'histoire des Alpes-Maritimes: Les crises dans leurs expressions politiques et sociales*, pp. 321-336.

Blevin P.-A., Les micro-États européens, Parigi, L'Harmattan, 2016.

Brizzi R., CHARLES DE GAULLE AND THE MEDIA: Leadership, TV and the Birth of the Fifth Republic, 2017.

Butler G., The Legal Relations of the European Union with the Principality of Monaco, in *Journal of International Economic Law*.

Cannas F., Italy, FATCA and the future of tax information exchange: critical profiles of the latest developments, in *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*.

Carbone M., L'azione della Comunità internazionale, in M. Carbone, A. Mancazzo (a cura di), *Contrasto alla fiscalità internazionale aggressiva*, Milano, Wolters Kluwer / IPSOA, 2021.

Carbone M., Bianchi P., Vallefucio V., Le nuove regole antiriciclaggio 2023, Milano, IPSOA, 9 novembre 2023.

Carbone M., Bosco M., Petese L., La geografia dei paradisi fiscali, Milano / Assago, IPSOA - Wolters Kluwer, 2017.

Caubet-Hilloutou J.-N., Girard P., Redondo P., La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés depuis 1986: une analyse à partir de données individuelles d'entreprises, in *Économie et prévision*, n. 98, 1991, p. 145.

Chiu Yen-Lin Agnes, Money Laundering Cases in the EU and External Effects, in *EURAMERICA*, Vol. 55, No. 4, December 2025, pp. 567-632.

Cordeiro Guerra R., L'utilizzabilità delle informazioni trasmesse da Amministrazioni fiscali estere nel processo penale: limiti e problematiche, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 2018, pp. 516-535.

Costanzo P., La costituzione del Principato di Monaco, 2^a ed., Giappichelli, 2004.

Della Rovere A., Pecorari F., Contrasto ai paradisi fiscali: nuove modifiche alla black list europea, in *Il Fisco*, n. 15, 2018, pp. 1456-1460.

Durand C., Durand F., Vervaeke M., *Mutations industrielles et conflits sociaux*, Paris, FNP, 1985.

Ferguson E.J., *The Power of the Purse: A History of American Public Finance, 1776-1790*, 2014.

Fourastié J., *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

Girardeau E., La population de Monaco et les migrations, in *Population*, vol. 17, n. 3, 1962, pp. 491-504.

IMFPJ (Institut Monégasque de Formation aux Professions Judiciaires), Le blanchiment devant la justice monégasque, in *Monaco Droit*, n. 2025-2, dicembre 2025.

Lollo C., Il trasferimento di residenza nel Principato di Monaco è sempre così conveniente? Notazioni a margine dell'art. 7, I alinea della Convenzione fiscale del 18 maggio 1963 fra la Repubblica francese ed il Principato di Monaco, in *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, n. 2, 2014.

Marino G., Beyond automatic exchange of information: DAC 6, its strengths and its Achilles heels, in *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*.

Martinez Oliva J.C., Aiutare l'Europa ad aiutare se stessa: il piano Marshall e la cooperazione economica europea, in *Ventesimo Secolo*, Vol. 6, No. 13, Giugno 2007, pp. 97-116, Rubbettino Editore.

Maurin L., LCB/FT en Principauté : bénéficiaires effectifs et sanctions financières ciblées face aux risques de contournement, in *Culture Compliance*, 2025, n. 13, pp. 49-50.

Mifsud A., Peronace A., Lo scambio di informazioni tra la Svizzera, il Principato di Monaco, il Liechtenstein e l'Agenzia delle Entrate, in *Bollettino Tributario*, n. 3, 2020.

Mikva A.J., Congress: The Purse, the Purpose, and the Power, in *Georgia Law Review*, 1986.

Palan R., Murphy R., Chavagneux C., *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Ithaca, Cornell University Press, 2010.

Pavlidis G., Targeted Financial Sanctions and the Evolving European Union AML/CFT Framework: What's Changing and Why It Matters, in *Bratislava Law Review*, Faculty of Law, Comenius University Bratislava, vol. 8, n. 1, pp. 45-60.

Roger M., La Principauté de Monaco: un État aux spécificités utiles à l'Europe (intervista a cura di P. Lorot), in *Géoéconomie*, n. 62, 2012.

Roger M., Lorot P., La Principauté de Monaco : un État aux spécificités utiles à l'Europe, in *Géoéconomie*, vol. 71, n. 4, 2014, pp. 9-18.

Rolla G., L'organizzazione costituzionale dello Stato, 3^a ed., Giuffrè, 2018.

Saint-Amans P., Fiscalité internationale : ce qui tient encore dans un monde fragmenté, in *Revue d'économie financière*, n. 161 (2026/1), pp. 131-142.

Stith K., Congress' Power of the Purse, in *Yale Law Journal*, 1987.

Traversa E., Cannas F., Lo scambio di informazioni tributarie: gli updates dell'art. 26 del modello OCSE ed i progressi in direzione dello scambio automatico come standard internazionale, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, ISSN 2280-1332, pp. 215-248.

Valente P., I tax information exchange agreements (TIEAs). Disposizioni OCSE su scambio di informazioni con paradisi fiscali, in *Corriere Tributario*, 2008.

Vatta A., La fine del dirigismo? La Francia negli anni Novanta, in *Stato e mercato*, n. 54 (3), dicembre 1998, pp. 351-387.

Wright V., Vatta A., La fine del dirigismo? La Francia negli anni Novanta, in *Stato e mercato*, No. 54 (3), dicembre 1998, pp. 351-387.

Sitografia

99 Avocats, Baisse progressive du taux de l'impôt sur les bénéfices (ISB) à Monaco, <https://www.99avocats.com/publications/baisse-progressive-du-taux-de-limpot-sur-les-benefices-isb>.

Boisson R. (intervista a Bruno Dalles), Anti-blanchiment — Bruno Dalles : « On voit encore trop souvent une conformité “cosmétique” », in *Monaco Hebdo*, 2 giugno 2026, <https://monaco-hebdo.com/politique/anti-blanchiment-on-voit-encore-trop-souvent-une-conformite-cosmetique/>.

Bonarrigo S., Casinos à Monaco : un secteur plombé par la lutte anti-blanchiment ?, in *L'Observateur de Monaco*, 20 gennaio 2026, <https://lobservateurdemonaco.com/infos/casinos-a-monaco-un-secteur-plombe-par-la-lutte-anti-blanchiment/>.

Csúri A., MONEYVAL: Fifth Round Evaluation Report on Monaco, in *Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum*, 19 febbraio 2023, <https://eucrim.eu/news/moneyval-fifth-round-evaluation-report-on-monaco/>.

Euractiv, La France continue de reverser environ 100 millions d'euros par an à Monaco, <https://euractiv.com/fr/news/la-france-continue-de-reverser-environ-100-millions-deuros-par-an-a-monaco/>.

European Commission, EU strengthens international tax cooperation with Andorra, Liechtenstein, Monaco and San Marino, 13 ottobre 2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/eu-strengthens-international-tax-cooperation-andorra-liechtenstein-monaco-and-san-marino-2025-10-13_en.

Giaccardi Avocats, Monaco et l'échange de renseignements en matière fiscale, Note d'information juridique, Monaco, maggio 2015, <https://www.giaccardi-avocats.com/>.

Gouvernement Princier de Monaco, Call for applications - "Brasca" project, Monaco, <https://www.gouv.mc/en/news/call-for-applications-brasca-project>.

Gouvernement Princier de Monaco, FAQ on Automatic Exchange of Information for Tax Matters, Direction des Services Fiscaux / Portale Mon Entreprise, <https://monentreprise.gouv.mc/en/themes/accounting-obligations-and-tax/tax/international-tax/faq-on-automatic-exchange-of-information-for-tax-matters>.

Gouvernement Princier de Monaco, Fight against money laundering: the European Commission proposes updating its list, includes Monaco, Comunicato stampa, 10 giugno 2025, <https://www.gouv.mc/en/news/fight-against-money-laundering-the-european-commission-proposes-updating-its-list-includes-monaco>.

Gouvernement Princier de Monaco, Taxation of savings income, Portale Mon Entreprise, <https://monentreprise.gouv.mc/en/themes/accounting-obligations-and-tax/tax/other-taxes-and-duties/taxation-of-savings-income>.

ICE (Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane), Rapporto ITA - Principato di Monaco, <https://www.ice.it/it/mercati/francia/principato-di-monaco>.

Légimonaco, Portail officiel du Gouvernement Princier de Monaco, <https://legimonaco.mc/>.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Italia), InfoMercatiEsteri - Principato di Monaco, https://www.infomercatiesteri.it/presenza_italiana.php?id_paesi=155.

Monaco Life, Monaco intravede la possibilità di uscire dalla lista grigia già nel 2026, <https://www.monaco-life.com/it/news/monaco-intravede-la-possibilit%C3%A0-di-uscire-dalla-lista-grigia-gi%C3%A0-nel-2026>.

New York Times, IS MONACO DOOMED? OTHER NATIONS WANT IT; Germany, Italy and France Cast Envious Eyes on the Little Principality and Its Own People Demand a Republic, 11 dicembre 1910, <https://www.nytimes.com/1910/12/11/archives/is-monaco-doomed-other-nations-want-it-germany-italy-and-france.html>.

Nice-Matin, Loi de budget à Monaco : le Conseil National et le Gouvernement s'écharpent sur la méthode, <https://www.nicematin.com/societe/politique/loi-de-budget-a-monaco-le-conseil-national-et-le-gouvernement-s-echarpent-sur-la-methode-10655914>.

Parlamento Europeo, Comunicato stampa del 23 giugno 2016: Fine del segreto bancario a Monaco per i cittadini dell'UE, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20160622IPR33207/fine-del-segreto-bancario-a-monaco-per-i-cittadini-dell-ue>.

Wall Street Italia, Montecarlo: paradiso fiscale addio, stop al segreto bancario, <https://www.wallstreetitalia.com/montecarlo-paradiso-fiscale-addio-stop-al-segreto-bancario/>.

Atti delle Organizzazioni Internazionali e Nazionali (Leggi, Trattati, Report Ufficiali e Giurisprudenza)

1. Atti e Documenti di Organizzazioni Internazionali e Sovranazionali (UE, OCSE, FATF/GAFI)

Commissione Europea, Comunicato stampa, La Commissione propone al Consiglio un accordo di associazione con Andorra e San Marino, 26 aprile 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_2286

Commissione Europea, Règlement délégué (UE) modifiant le règlement délégué (UE) 2016/1675 concernant la liste des pays tiers à haut risque, Bruxelles, 10 giugno 2025.

Consiglio dell'Unione Europea, Presidenza, EU relations with the Principality of Andorra, the Republic of San Marino and the Principality of Monaco - Report to the Council, doc. ST-11466-2011-INIT, 14 giugno 2011, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11466-2011-INIT/en/pdf>

Consiglio dell'Unione Europea, Comunicato stampa, Via libera del Consiglio all'accordo dell'UE con Andorra e San Marino, 16 luglio 2026, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2026/07/16/council-greenlights-eu-deal-with-andorra-and-san-marino/>

Consiglio dell'Unione Europea, EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes, Documenti di sintesi, Bruxelles, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>.

Consiglio dell'Unione Europea, Cronistoria - Lista UE delle giurisdizioni non cooperative, Bruxelles, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/timeline-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-78/18, Regno di Svezia contro Repubblica di Ungheria.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-190/17, Lu Zheng contro Ministerio de Economía y Competitividad.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-671/23, M contro Lietuvos bankas.

Corte europea dei diritti dell'uomo, arrêt du 6 juin 2024, Bersheda et Rybolovlev c. Monaco.

FATF / GAFI, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Monaco Mutual Evaluation Report, Parigi, dicembre 2022, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/MER-Monaco-2022.html>.

FATF / GAFI, Jurisdictions under Increased Monitoring - 19 June 2026, FATF Plenary, 19 giugno 2026, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-june-2026.html>.

MONEYVAL, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – MONACO, Fifth Round Mutual Evaluation Report, dicembre 2022, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/MONEYVAL-Monaco-Mutual-Evaluation-Report-2022.pdf>.

OECD / OCSE, Concurrence fiscale dommageable: Un problème mondial, Parigi, Éditions OCDE, 1998.

OECD / OCSE, Vers une coopération fiscale globale: Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables, 2000.

OECD (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes), Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field, OECD Publishing, Paris, 2006.

OECD (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes), Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Peer Review Report Phase 1 Legal and Regulatory Framework – Monaco, OECD Publishing, 2010.

OECD (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes), Harmful Tax Practices: Update on Progress in Member Countries, OECD Publishing, Paris, 2012.

OECD (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes), Crypto-Asset Reporting Framework and 2023 Amendments to the Common Reporting Standard / International Standards for the Automatic Exchange of Information in Tax Matters, OECD Publishing, Paris, 2023-2024.

Parlamento Europeo, Interim Report on the proposal for a Council decision on the conclusion... of the Agreement establishing an association between the EU and Andorra and San Marino respectively, A10-0003/2026 (2024/0101R(NLE)), 19 gennaio 2026, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2026-0003_EN.html

Parlamento Europeo Falcone M. (Rapporteur), Opinion of the Committee on Economic and Monetary Affairs for the Committee on Foreign Affairs on the proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement establishing an association between the EU and the Principality of Andorra and the Republic of San Marino respectively, (2024/0101R(NLE)), 31 luglio 2025.

Unione Europea, Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, in GUUE, L 157 del 26.6.2003.

Unione Europea, Sintesi della normativa EUR-Lex: Prevenzione dell'abuso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

2. Atti e Normative Nazionali / Bilaterali

Monaco

AMSF (Autorité Monégasque de Sécurité Financière), Guide pratique n° 5: Bénéficiaires effectifs et structures complexes, Monaco, <https://amsf.mc/actualites/beneficiaires-effectifs-et-structures-complexes>.

AMSF (Autorité Monégasque de Sécurité Financière), Guide pratique n° 6: Mises en œuvre des sanctions financières ciblées et risques de contournement, 2026, <https://amsf.mc/sanction-financiere-ciblee>.

AMSF (Autorité Monégasque de Sécurité Financière), Lignes Directrices Génériques à destination des professionnels monégasques, V. 2, 21 aprile 2026, <https://amsf.mc/accompagnement/lignes-directrices-guides-et-guides-pratiques>.

Conseil National (Monaco), Exposé des motifs de la loi de budget primitif de l'exercice 2025, <https://www.conseil-national.mc/wp-content/uploads/2024/10/BP-2025-Expose-des-motifs.pdf>.

Conseil National (Monaco), Exposé des motifs de la loi de budget primitif de l'exercice 2026, <https://www.conseil-national.mc/wp-content/uploads/2025/10/PL-1116-Expose-des-motifs.pdf>.

Conseil National (Monaco), Le système législatif monégasque et la procédure budgétaire, Principato di Monaco, <https://www.conseil-national.mc/textes-lois/le-systeme-legislatif/>.

Conseil National (Monaco), Le Conseil National présente les résultats de son étude socio-économique et juridique sur les conséquences d'un accord d'association avec l'Union Européenne, 17 ottobre 2023, <https://www.conseil-national.mc/2023/10/17/le-conseil-national-presente-les-resultats-de-son-etude-socio-economique-et-juridique-sur-les-consequences-dun-accord-dassociation-avec-lunion-europeenne/>

Conseil National (Monaco), Suspension des négociations avec l'Union européenne: le Conseil National publie l'intégralité des études d'impact et confirme son rôle de ressource institutionnelle de l'État, 5 dicembre 2023, <https://www.conseil-national.mc/2023/12/05/suspension-des-negociations-avec-lunion-europeenne-le-conseil-national-publie-lintegralite-des-etudes-dimpact-et-confirme-son-role-de-ressource-institutionnelle-de-letat/>

Cour de révision (Monaco), arrêt du 19 février 2018, Monsieur J. Al. c. Ministère public.

Cour de révision (Monaco), arrêt du 18 juillet 2022, M. A. c. Ministère public, <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-revision/2022/07-18-20629/>.

Gouvernement Princier de Monaco, Mise en œuvre de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale: Guide pratique à destination des institutions financières monégasques, Version n° 6, 15 décembre 2021.

Gouvernement Princier de Monaco, National Strategy 2025-2027 Combating Money Laundering, Terrorist Financing and Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Monaco.

Governo del Principato di Monaco, Accord du 29 juillet 2009 entre le Gouvernement de la Principauté de Monaco et le Gouvernement de la République de Saint-Marin en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale.

Governo del Principato di Monaco, Accord du 2 mars 2015 entre la Principauté de Monaco et la République italienne en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale.

Governo del Principato di Monaco, Invest Monaco - Ministère d'État, portale ufficiale, <https://www.gouv.mc/gouvernement-et-institutions/le-gouvernement/ministere-d-etat/invest-monaco>

IMSEE (Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques), Focus - Public Finances / Finances publiques 2025, Principato di Monaco, <https://imsee.mc/en/thematics/economy/publications/focus-public-finances>.

IMSEE (Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques), Population Census Report.

IMSEE (Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques), Quarterly Economic Report, 1st quarter 2026, giugno 2026.

IMSEE (Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques), Rapport sur le Produit Intérieur Brut, novembre 2025.

Journal de Monaco, Décision de la formation de sanction de l'AMSF (Procédure n° 2025/3827), n° 8798, 8 maggio 2026, <https://journaldemonaco.gouv.mc/>.

Légimonaco, Code pénal, Section VII - Blanchiment du produit d'une infraction, <https://legimonaco.mc/code/code-penal/#krJHWqq7WdbgSqGpblWNXh>.

Légimonaco, Code des taxes sur le chiffre d'affaires, <https://legimonaco.mc/code/code-taxes-chiffre-affaires/>

Légimonaco, Convention douanière du 18 mai 1963 entre le Gouvernement de la Principauté de Monaco et le Gouvernement de la République française, <https://legimonaco.mc/tai/convention/1963/05-18-tai11000236/>.

Loi n. 1.436 du 2 décembre 2016 (Monaco), portant approbation de ratification de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, in Journal de Monaco, 2 décembre 2016.

Loi n. 1.549 du 6 juillet 2023 (Monaco), portant modification des dispositions en matière de LCB/FT-P-C.

Loi n. 1.550 du 10 août 2023 (Monaco), portant adaptation de dispositions législatives en matière de LCB/FT-P-C (partie II).

Loi n. 1.553 du 7 décembre 2023 (Monaco), portant adaptation de dispositions législatives en matière de LCB/FT-P-C (partie III).

Loi n. 1.559 du 29 février 2024 (Monaco), portant adaptation de dispositions législatives en matière de LCB/FT-P-C (partie IV).

Principato di Monaco, Convention fiscale du 18 mai 1963 entre la Principauté de Monaco et la France, 18 maggio 1963.

Principato di Monaco, L'exercice 2026: Exposé des motifs de la loi de budget primitif de l'exercice 2026 (testo adottato dal Governo), https://legimonaco.mc/projet/1.127/res/PL_adopte_par_le_Gvt.pdf

Principato di Monaco, Ordonnance Souveraine du 15 février 1869 supprimant la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière et l'impôt des patentes, 8 février 1869, <https://legimonaco.mc/tnc/ordonnance/1869/02-08-L000669@1869.02.15/>

Principato di Monaco e Consiglio di Stato, Projet de Loi portant fixation du budget de l'exercice 2025 - Rectificatif, Monaco.

Tribunal de première instance (Monaco), jugement du 20 février 2020, L'État du Sénégal c. K. W. et autres.

Tribunal de première instance (Monaco), jugement du 9 septembre 2025, SAM AD AF c. État de Monaco.

Tribunal de première instance (Monaco), jugement du 2 avril 2026.

Tribunal de première instance (Monaco), jugement du 11 juin 2026, M. A. c. État de Monaco.

Tribunal Suprême de Monaco, Décision du 9 avril 2025, SAM J. c/ État de Monaco, Monaco.

Francia

Assemblea Nazionale Francese, Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe (Relatori: V. Peillon, A. Montebourg), 30 marzo 2000, <https://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i2311-2.asp>.

Assemblea Nazionale Francese, Rapport d'information sur la transparence financière et les paradis fiscaux, Rapport n° 2311, Parigi.

Assemblea Nazionale Francese, Question écrite n° 686 relative aux relations financières franco-monégasques, Parigi, <https://questions.assemblee-nationale.fr/q16/16-686QE.htm>.

Décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT0000000686689>

Code général des impôts

Conseil d'État (France), Assemblée, 23 dicembre 2011, n. 317070, M. Kandyrine de Brito Paiva.

Loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT0000000864818>

Loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT0000000320413>

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (France), Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP-Impôts), BOI-INT-CVB-MCO-10, <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12995-PGP.html>.

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (France), Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP-Impôts), BOI-TCA-20250813, <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/7765-PGP.html>.

Sénat français, Exposé des motifs de la proposition de loi n. 862 (2022-2023) présentée par Rémi Féraud, 6 giugno 2023, <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pp122-862-expose.html>.

Italia

Commissione Tributaria Provinciale di Milano, Sez. XIX, sentenza 27 marzo 2000, n. 15/19/00.

Corte di Cassazione (Italia), Sez. Trib., ordinanze 28 aprile 2015, n. 8605 e n. 8606.

Corte di Cassazione (Italia), ordinanza 17 novembre 2010, n. 23250.

Decreto Legislativo 1° aprile 1996, n. 239, Modifiche al regime fiscale dei rendimenti delle obbligazioni e titoli similari.

Decreto Ministeriale 4 settembre 1996, Elenco degli Stati con i quali è attuabile lo scambio di informazioni.

Decreto Ministeriale 4 maggio 1999, Individuazione di Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato.

Decreto Ministeriale 9 agosto 2016, Integrazione del decreto 4 settembre 1996 con l'inserimento del Principato di Monaco.

Fondazione Luca Pacioli, La lotta dell'OCSE alla concorrenza fiscale dannosa dopo il rapporto del 2001: lo stato dell'arte e i possibili sviluppi, Studio n. 1 / Documento n. 4, Roma, 28 gennaio 2002.

Legge 231 del 1° dicembre 2016 (Italia), Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e il Principato di Monaco in materia di scambio di informazioni fiscali.

ODCEC Pisa (Commissione Fiscalità Internazionale), Lo scambio di informazioni ai fini fiscali, Documento di studio, Pisa, 2016.

Senato della Repubblica (Italia), IX Legislatura, Relazione della 3^a Commissione permanente sul Disegno di Legge N. 573-A (Ratifica ed esecuzione della Convenzione generale di sicurezza sociale tra la Repubblica italiana ed il Principato di Monaco, 1982), 1984.

Tribunale di Firenze, Sez. II pen., ordinanza 3 dicembre 2014.

Tribunale di Milano, Sez. GIP, decisione 15 dicembre 2011.

Altri Stati

Segreteria di Stato per gli Affari Esteri della Repubblica di San Marino, Accordo di Associazione tra la Repubblica di San Marino, Andorra e l'Unione Europea, San Marino, <https://www.esteri.sm/pub1/EsteriSM/UE/Accordo.html>.

Segreteria di Stato per gli Affari Esteri (San Marino), Documento informativo San Marino-UE sull'accordo di associazione, <https://www.esteri.sm/pub1/EsteriSM/dam/jcr:b4ff1e57-ae87-4d08-b4e2a0b9097cd3ce/Documento%20informativo%20Accordo%20di%20associazione%20San%20Marino-UE.pdf>

Segreteria di Stato per gli Affari Esteri (San Marino), traduzione italiana del Rapporto della Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea del 14 giugno 2011, https://www.esteri.sm/pub1/EsteriSM/dam/jcr:2269bf04-17b7-49f4-8fe0-4bb906f6c13d/2011.06.14_Rapporto%20della%20Presidenza%20del%20Consiglio%20dell'Unione%20Europea.pdf

Ringraziamenti

Ringrazio Ila per tutte le volte che si è sentita dire “Sì, sì ho quasi finito” e invece non era vero.

Ringrazio i miei nomadici compagni di avventure in giro per il mondo e tutti gli amici che contribuiscono a farti sentire Genova un po' meno stretta.

Vorrei che questa tesi fungesse anche da monito contro lo studio matto e disperatissimo, che a furia di studiare finisce per produrre passaggi di cui talvolta ci si pente; ma che si finisce per lasciare intatti, per l'ostinazione di averci dedicato un intero pomeriggio.

Questo ne è lo stonato risultato:

Uno speciale ringraziamento va al nobile Chisciada, ahimé mia “musa ispiratore” ma che per bontà della prosa chiamerò il mio Apollo messaggero, che in sonno, ove sennò? M'apparse in sella al so ronzinante. Sol lui riusciva a porsi in uno spazio tal risicato come camera mia.

“Orsù giovin'uomo qual ragion ti porta a cotanto aspettare in letto? L'aureo mattin è oramai da un pezzo passato” Non ebbi nemmeno a parola a parlare che da dietro il dorso dell'animale spunta il Sancho suo leale.

“O'mio Signore, sacramento! Di mulini sicuro non t'indendi ma di notti insonni... non vedi che questo è come te? Le sere passate a cacciare i lupi nella testa e a me non date neanche la pellaccia! È chiaro o'Sire i suoi lupi son fatti di cartaccia.” Disse guardando i plichi di fogli sparsi.

“Ihhhhhhhhh” stridde il cavaliere d'occhia spalancate, “Suvvia giovinotto, esto tuo libercolo non sarà carta straccia?! Di qual poema è composto? Racconta le gesta di Guglielmo di Bradotto e delle su' braccia?”

In un momento di quiete m'accingo a parlare “No guarda...” vedo le sopracciglia del don inarcarsi furiose, per calmarlo adotto un'altra forma “Guardate... o'eccellenza... Non è un libercolo è una tesi, anche piuttosto seria sul Principato di Monaco...”

“Maccerto, El principe de fortaleza Onorato II, Grande Amico di Spagna, non ho più pervenuto sue nuove da quel tempo, in qual stato è?”

“Sì, ecco non è molto attivo in questi tempi ma meglio sorvolare sulle sue gesta successive... Lo sono i suoi figli e i discendenti, anzi... in questo momento sto studiando le varie fasi della storia e sono fermo alla crisi con la Francia e le conseguenze sul piano giuridico”

“Juridico figliolo?” Disse il paladino pensieroso, d’istante si rasserenò “Maccerto ne rammento delle infamie dell’oscuro Carlo da Gaula, che il signore lo porti con sé! Spietato affamatore di genti e del suo stesso Regno de Franchi.”

“Sì lui Charles de Gaulle... »

«Giovinotto il tuo parlar sofisticato non m’affascina, codesta lingua che tu parli e di cui vedo tu scrivi nun è lingua d’oc giacché né dal men Provenzale, vedi di far del tuo registro riserva”

“Me ne rammarico sire” Dissi cercado di passre inosservato “Ma lui fu l’artefice quando portò li suoi sodali a guardia delle garitte di confine” “

Il mondo è cambiato!” disse Sancho con fare polemico verso il suo sire.

“Non son d’uso concordare con le tue semplici parole mio fido scudiero ma oggi di concordo con te, questo nuovo mondo è ormai pien d’ogni viltà attanagliato dal male peggio di quanto rammento” ferma lo sguardo in direzione del mio lampadario e riprende “ eh si.. Qualcuno mi parlò di quelle scatole di ferro, che da Cocchio fungono, moventi da uno spirito demone e maligno di color nero olioso... Be... Benz.. Benzetto”

“Benzina...”

“Giovanotto non tollererò più tali correzioni, tu senza castello, senza emblema né sigillo, senza casata o spada, in casa tua non vidi servi ma solo questo arcaico tugurio dagli alberi di cerezos circondato, voi porti a una elevatura tal qual la mia?!”

Per distrarlo mi spetta cambiar discorso “Mi pento mio signore ma eravam d’uso parlare della battaglia di Monaco”

“Ah si si... Il mondo è così mutato... L’oscuro mago De Gaule di Fiandria e il sortilegio sul Porto d’Ercole non avvenne pel uso d’arme o trabucchi ma con un ingegno ancor più spietato un nefasto sortilegio... i registri di dogana e moduli di riscossione ahhhhhhh mio villico amico giammai vidi tali nefandezze ma dev’essere così scellerate da levar ogni ponte levatoio con lo schiocco di dita giacché nessuno possa passar, che spietato negromante! E quale fu il peccato della Rocca? L’aver offerto asilo. L’aver detto ai viandanti affaticati: «Venite, posate le vostre armi, poiché qui il vostro oro non sarà decurtato dalle grinfie dello Stato!». Apprendo da te che da questa vicenda n’è sorto un trattato ma che castroneria! Il diritto delle Genti non può si esser tal oltrepassato, i poveri e i deboli non son più padroni della loro terra tutto di grazia dei cavalieri Franchi, ignobili di portare tale appellativo, irrispettosi della legge di Cristo!”

Sancho, ormai dopo esseri ambientato in camera mia, si siede alla scrivania sporcandone il bianco con tutta la polvere, che si porta appresso dall'altipiano della Meseta, fa cadere tutti i fogli e dopo un brontolio di pancia dice "Badi bene, mio signore, che il "Mago De Gaule" non voleva rubare l'oro a nessuno, quei ponti levatoi non li ha issati per pura perfidia ma volea catturare gli avidi patrizi Franchi che dopo una vida passata a soggiogare le terre comuni scappavano altrove con il loro scrigno gonfio di Real; Vi dico di più questo trattato che voi chiamate castroneria ha salvato la pelle al Principe di Monaco, che sennò si sarebbe ritrovata i dragoni meccanici che dalle fauci sparano fuoco e palle di metallo fin dentro il salotto. Meglio un uovo oggi e mezza tassa domani, che una lancia nel costato subito!" Si ferma guardandomi. "A Proposito compaesano tu che come me sei villico, di cosa dispone la tua dispensa?"

Mi sveglio sono le 10:30, guardo attorno ma non vedo Ronzinante e la mia scrivania è tutta linda, ho passato tutta la notte a scrivere e ho perso l'oro dalla bocca, guardo il cellulare e come promemoria leggo "Finire il capitolo sulla Convenzione fiscale del 1963".



*Ho letto millanta storie di cavalieri erranti,
di imprese e di vittorie dei giusti sui prepotenti
per starmene ancora chiuso coi miei libri in questa stanza
come un vigliacco ozioso, sordo ad ogni sofferenza.*