

La tassazione dell'economia digitale

Una soluzione in cerca di un problema?

Di Massimiliano Trovato

Questo *paper* ha per oggetto un'opinione sempre più diffusa nel dibattito pubblico e che possiamo enunciare, in prima approssimazione, come segue: attraverso la predisposizione di sofisticate strategie di pianificazione fiscale, le imprese operanti nell'economia digitale abbattano i propri oneri tributari, sottraendo risorse ai paesi in cui operano e finendo per sostenere un carico impositivo così basso da risultare iniquo; ne discende che i paesi pregiudicati dalle supposte condotte elusive, e le organizzazioni internazionali di cui essi fanno parte, hanno il dovere d'intervenire per porre rimedio alla conseguente emorragia di gettito.

La vicenda della *web tax* italiana,¹ su cui torneremo brevemente nel prossimo paragrafo, offre una dimostrazione tangibile della pervasività di tale punto di vista. La misura ha certamente attratto un'opposizione ampia e incisiva: che è stata indirizzata, però, principalmente agli specifici strumenti prescelti dai suoi proponenti, piuttosto che al fine perseguito. I critici ritenevano, correttamente, che l'idea di precludere il mercato nazionale agli operatori sprovvisti di partita Iva italiana violasse il diritto comunitario e, più in generale, che agire autonomamente senza la collaborazione degli altri paesi dell'Unione Europea implicasse il rischio di ghettizzare l'economia digitale nostrana; tuttavia, la maggior parte di essi non contestava la ricostruzione esposta in apertura e, anzi, auspicava che la discussione potesse riprendere in sede internazionale. In altre parole, il naufragio della *web tax* si può imputare unicamente all'insipienza dei suoi precipitosi sostenitori e non certo a un clima ideologico sfavorevole.

L'obiettivo del lavoro è duplice: dovremo, in primo luogo, vagliare la fondatezza della ricostruzione testé riassunta e, in secondo luogo, ragionare sulla desiderabilità delle proposte di riforma che, sulla base di essa, sono state elaborate.

La nostra trattazione si articolerà in sei paragrafi: il primo mira a delineare l'ambito della discussione e le direzioni in cui essa si è svolta sin qui e in cui potrà ulteriormente svilupparsi; il secondo propone una prima valutazione dell'effettiva portata del problema; il terzo individua i nodi di *policy* sollevati dalla materia, nel contesto dell'attuale struttura del diritto tributario internazionale; il quarto analizza nel dettaglio le principali opzioni di riforma proposte; il quinto canalizza il nostro tema specifico entro il più ampio dibattito sul ruolo e sul significato economico della

1 A proposito della quale ci sia consentito rimandare sin d'ora al nostro "Destinazione IVA-lia: quando la cattiva politica digitale incontra la cattiva politica fiscale", *IBL Focus* n. 226, 26 dicembre 2013.

concorrenza fiscale; il sesto tira le somme del discorso e avanza un suggerimento conclusivo, che va in direzione opposta rispetto a quelli sin qui valutati.

Prima di addentrarci nell'analisi, conviene premettere un paio di precisazioni riguardo al suo ambito. Innanzitutto, in questa sede, ci occuperemo solamente di imposte dirette e, nello specifico, delle imposte sul reddito d'impresa. La ragione per cui trascureremo il tema delle imposte indirette, cioè dell'imposta sul valore aggiunto, attiene alla diversa configurazione di quest'ultima, già oggi sostanzialmente armonizzata a livello comunitario e largamente improntata al principio della destinazione, che assoggetta a prelievo una transazione nella giurisdizione in cui risiede l'acquirente – ulteriori innovazioni in tal senso, con specifico riguardo alle prestazioni di servizi elettronici a favore di consumatori, entreranno in vigore dal gennaio prossimo. A tal proposito, conviene ricordare che, nella *web tax* italiana, l'accento sulla partita Iva non serviva tanto a recuperare gettito Iva, bensì a tentare di qualificare come “stabili organizzazioni”, ai fini dell'imposta sul reddito societario, le emanazioni locali delle multinazionali digitali.

La seconda specificazione riguarda, per così dire, l'ambito soggettivo dell'indagine: il bersaglio delle contestazioni che qui intendiamo analizzare è costituito da imprese piuttosto diverse tra loro per ambito e modalità delle operazioni: alcune si possono qualificare come *over the top* (OTT) in senso rigoroso, limitandosi alla fornitura di servizi e contenuti sulle reti telematiche; altre invece, pur trovando nella propria presenza web un elemento cruciale e irrinunciabile della propria strategia industriale, mantengono una più spiccata dimensione materiale. Ai fini del nostro tema, tali differenze hanno scarsa rilevanza: pertanto, e per ragioni d'immediatezza, nel prosieguo utilizzeremo espressioni come “operatori OTT” o “imprese del digitale” per indicare indifferentemente queste e quelle.

1. Definizione del problema e contesto internazionale

La pianificazione fiscale delle imprese multinazionali in un mondo digitalizzato suscita proteste sempre più veementi da parte delle autorità politiche dei paesi a più alta tassazione e delle organizzazioni internazionali di cui sono membri attivi. Nel settembre 2013, il G20 riunito a San Pietroburgo ha dichiarato la necessità di “fermare l'elusione tributaria, le pratiche dannose e la pianificazione fiscale aggressiva”, sottolineando che “i profitti dovrebbero essere tassati nel luogo in cui le attività economiche che li producono sono messe in atto e in cui viene creato valore”. Nelle stesse settimane, le Nazioni Unite hanno istituito, in seno alla Commissione di esperti sulla cooperazione internazionale in ambito fiscale, una sotto-commissione interessata all'erosione della base imponibile e alla traslazione dei profitti, con particolare attenzione all'esperienza dei paesi in via di sviluppo.

1.1 Ocse

Proprio la sollecitazione del G20, già espressa in Messico nel 2012, ha dato la stura all'attività svolta in materia dall'Ocse, che sin dal celebre lavoro del 1998 sulla “concorrenza fiscale dannosa” ha fatto della cooperazione e dell'armonizzazione in ambito tributario una delle proprie principali aree d'intervento. Nel febbraio 2013, l'Ocse ha pubblicato un primo rapporto sull'erosione della base imponibile e sulla traslazione dei profitti (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS),² a cui ha fatto seguire, nel mese di luglio, un piano di azione

2 Ocse, “Addressing base erosion and profit shifting”, 12 febbraio 2013, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting_9789264192744-en.

articolato in quindici capi – il primo dei quali è significativamente dedicato nello specifico alla tassazione dell'economia digitale.³ Nel marzo 2014 l'Organizzazione ha diffuso e sottoposto a consultazione pubblica una bozza di rapporto relativa alla prima azione;⁴ l'analisi dei contributi pervenuti ha portato alla pubblicazione, il 16 settembre scorso, di un testo definitivo da sottoporre all'esame del G20.⁵

Il rapporto ammette che “poiché l'economia digitale diventa sempre più l'economia *tout court*, sarebbe difficile, se non impossibile, isolare l'economia digitale dal resto dell'economia a fini fiscali”;⁶ ciò sembra contrastare con la scelta di dedicare al tema una specifica azione, e implica la necessità di un coordinamento con le altre proposte.⁷ Il lavoro è introdotto da una lunga disamina delle caratteristiche tecniche ed economiche dell'economia digitale e affronta solo nelle parti conclusive le possibili opzioni di riforma.

In particolare, vengono discusse cinque ipotesi di intervento volte a ridimensionare il problema dei “redditi senza stato” e della “doppia non tassazione”. Tre riguardano il requisito della stabile organizzazione, che legittima la facoltà impositiva dello Stato rispetto a soggetti non residenti e a cui è dedicato l'articolo 5 del Modello Ocse di convenzione sulla doppia imposizione: la prima ne estenderebbe l'ambito di applicazione, eliminando alcune delle esenzioni ed eccezioni oggi previste; la seconda – sulla scorta di una proposta già avanzata nell'ambito di una ricerca commissionata dal governo francese⁸ – ravviserebbe una stabile organizzazione in una significativa presenza digitale, intesa come la presenza commerciale di un'impresa che conduca un'attività completamente dematerializzata utilizzando dati personali degli utenti del paese interessato; la terza ne estenderebbe il riconoscimento a presenze “virtuali”, come lo svolgimento di attività a domicilio del cliente o il mantenimento di un sito web presso un server non riconducibile all'impresa e localizzato entro il paese. Le altre due strade indicate riguardano l'istituzione di una ritenuta sulle transazioni digitali e persino, sulla scorta dei commenti ricevuti, l'istituzione di un'imposta sul consumo di banda.

1.2 Unione Europea

Diversi paesi europei – Germania, Gran Bretagna e Francia tra questi – hanno discusso il tema della tassazione dell'economia digitale e valutato l'introduzione di appositi correttivi alla pretesa elusione delle normative fiscali nazionali. Il principale sforzo in tal senso, però, è stato posto in essere dalla Commissione Europea, con l'istituzione, nel novembre 2013, di un gruppo di lavoro incaricato di analizzare la relazione tra le attività delle multinazionali di internet e il loro contributo al gettito tributario nei singoli paesi, allo scopo di fornire alle istituzioni comunitarie proposte di revisione dell'imposizione sull'economia digitale. I sei

3 Ocse, “Action plan on base erosion and profit shifting”, 19 luglio 2013, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting_9789264202719-en.

4 Ocse, “Beps action I: address the tax challenges of the digital economy”, 24 marzo 2014, <http://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-digital-economy-discussion-draft-march-2014.pdf>.

5 Ocse, “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy”, 16 settembre 2014, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy_9789264218789-en.

6 *Ivi*, p. 157.

7 V. la discussione nel capitolo 6, pp. 111 ss.

8 Pierre Collin e Nicolas Colin, “Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique”, gennaio 2013, www.economie.gouv.fr/files/rapport-fiscalite-du-numerique_2013.pdf. Collin è consigliere di stato; Colin un imprenditore del digitale con un passato nell'amministrazione fiscale.

esperti del Gruppo, presieduto dall'ex ministro portoghese Vítor Gaspar, hanno diffuso le proprie conclusioni il 28 maggio 2014.⁹

Anche il Gruppo riconosce che l'economia digitale non richiede un regime fiscale separato perché l'obiettivo è, semmai, quello di adattare le norme vigenti alla nuova configurazione dei mercati.¹⁰ La posizione sull'entità di questo adattamento è più sfumata: in primo luogo, si raccomanda che i paesi membri assumano una posizione condivisa per assicurare il buon esito dell'elaborazione dell'OCSE sull'erosione della base imponibile e sulla traslazione dei profitti. Inoltre, pur rigettando la proposta di elevare una significativa presenza digitale al rango di stabile organizzazione, il Gruppo ritiene che la soglia per il riconoscimento di quest'ultima debba essere abbassata, in particolare, con riferimento a due aspetti specifici: la distinzione tra agente dipendente e commissionario; e l'ambito delle attività preparatorie o ausiliarie che escludono la configurabilità di una stabile organizzazione. Infine, il Gruppo non chiude la porta a misure più radicali da mettere in opera in un orizzonte temporale più ampio, come la base imponibile consolidata per l'imposta societaria, proposta dalla Commissione nel 2011, e la transizione a un sistema di prelievo basato, anche per le imposte sul reddito, sul principio della destinazione.

Merita una menzione in questa sede un ulteriore sviluppo che influenza il nostro tema, sia pure in modo tangenziale: la Commissione europea, su iniziativa del Commissario per la concorrenza Almunia, ha aperto indagini in merito (non direttamente alle condotte tributarie, bensì) ai regimi fiscali applicabili a [Apple in Irlanda](#), [Starbucks in Olanda](#), [Fiat e Amazon](#) in Lussemburgo. L'ipotesi è che siano stati garantiti ai governi di questi tre paesi trattamenti di favore configurabili come aiuti di stato – ipotesi che, se confermata, imporrebbe la restituzione dell'imposta indebitamente risparmiata.

1.3 Italia

Come noto, l'Italia ha affrontato il tema a suo modo, con una vicenda legislativa complessa quanto approssimativa. La legge di stabilità per il 2014 ha visto l'introduzione, a conclusione di un acceso dibattito, di un gruppo di misure, collettivamente note con la denominazione di *web tax*. La più visibile vietava ai soggetti passivi (imprese e professionisti) di acquistare servizi pubblicitari online da aziende che non fossero munite di partita Iva italiana (art. 1, co. 33); questa previsione, come rilevato immediatamente dalla maggior parte degli osservatori italiani internazionali, presentava insormontabili difficoltà giuridiche (il contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e libertà di prestazione dei servizi, ma anche con il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica) e tecniche (presupponendo una distinzione impraticabile tra contenuti accessibili dall'Italia e contenuti non accessibili dall'Italia). Dapprima sospesa fino al primo luglio con una disposizione inclusa nel decreto c.d. "salva Roma bis", e poi rivivificata dalla decadenza di quello, questa componente della *web tax* è stata infine definitivamente accantonata dal governo Renzi, che ne ha disposto l'abrogazione con il decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 ("salva Roma ter", art. 2).

Sopravvivono le altre due misure. La prima (art. 1, co. 178) impone, per l'acquisto di servizi di pubblicità on-line e di servizi accessori, "l'utilizzo del bonifico bancario o postale, dal quale devono risultare i dati del beneficiario, ovvero di altri strumenti di pagamento idonei

9 "Report of the Commission expert group on taxation of the digital economy", 28 maggio 2014, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/good_governance_matters/digital/report_digital_economy.pdf.

10 *Ivi*, p. 41.

a consentire la piena tracciabilità delle operazioni e a veicolare la partita IVA del beneficiario”: una complicazione ridondante – si tratta già oggi di operazioni regolate in modo del tutto trasparente – e spiegabile unicamente come presidio dell’abrogato obbligo di partita Iva italiana.

La seconda (art. 1, co. 178) viene indicata dalla stampa con un riferimento impreciso al c.d. *ruling* internazionale, strumento che il nostro ordinamento tributario conosce da 10 anni e che la norma in esame si limita a richiamare in chiusura, facendo salva la sua applicazione. La regola investe le operazioni poste in essere con società non residenti collegate, operazioni che – ai sensi dell’art. 110, co. 7 del Tuir – sono valutate in base al valore normale dei beni e servizi prestati o ricevuti (sempre, quando ne derivi un aumento del reddito; se previsto dalle convenzioni internazionali sulla doppia imposizione esistenti con i paesi interessati, quando ne derivi una diminuzione del reddito). Ai fini di questa valutazione, è possibile ricorrere a metodi reddituali che valorizzano indicatori di profitto: il comma 177 impone che, per le società attive nel settore della raccolta di pubblicità on-line e nei servizi ausiliari, si utilizzino “indicatori di profitto diversi da quelli applicabili ai costi sostenuti per lo svolgimento della propria attività».

È una disposizione di difficile lettura, perché, richiedendo che siano diversi, non chiarisce quali siano gli indicatori da utilizzare nel primo e nel secondo caso; per dare un giudizio compiuto, occorrerà attendere l’applicazione dell’amministrazione finanziaria e la giurisprudenza tributaria. Ciò che si può dire sin d’ora è che la quantificazione degli effetti stimati dalla relazione tecnica del provvedimento appare molto ottimistica, ipotizzando un recupero integrale della presunta elusione e non distinguendo, nel calcolo, il fatturato degli operatori residenti e già soggetti all’imposta da quello degli operatori non residenti.

Ma la *web tax* non è stato l’unico tentativo recente d’introdurre specifici sistemi di tassazione dell’economia digitale. L’art. 9, lett. i) della delega fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23) – di cui si attendo i decreti legislativi – richiede “l’introduzione, in linea con le raccomandazioni degli organismi internazionali e con le eventuali decisioni in sede europea, tenendo anche conto delle esperienze internazionali, di sistemi di tassazione delle attività transnazionali, ivi comprese quelle connesse alla raccolta pubblicitaria, basati su adeguati meccanismi di stima delle quote di attività imputabili alla competenza fiscale nazionale”. L’ipotesi di una tassazione *ad hoc*, quindi, non è stata affatto accantonata.

2. Una soluzione in cerca di un problema?

Un primo elemento da mettere in luce è che il dibattito in materia di tassazione delle multinazionali del digitale appare caratterizzato da molte petizioni di principio e affermazioni roboanti, ma scarsamente fondate su una rigorosa osservazione dell’evidenza empirica. Talora si riscontrano grossolane imprecisioni: per esempio, le inchieste giornalistiche dedicate al tema sono solite giustapporre il carico fiscale sostenuto dalle aziende nei diversi paesi ai rispettivi fatturati, mentre è noto che la base imponibile dell’imposta sulle imprese è rappresentata dai redditi, cioè dagli utili.

Anche una fonte prestigiosa e scrupolosa come il *Financial Times* è incappata nell’equivoco: nel gennaio 2014, il quotidiano economico londinese ha pubblicato un articolo molto letto e molto citato che invitava a porre fine alla “pacchia fiscale” delle imprese digitali, contrapponendo i 54 milioni di sterline versati all’erario nel 2012 ai 15 miliardi di ricavi complessivi

maturati nello stesso periodo.¹¹

Un'altalena di cifre priva di significato. In linea generale, la sproporzione tra ricavi e profitti può essere espressione di legittime strategie industriali volte a privilegiare la conquista di una solida posizione di mercato a prezzo di una ridotta redditività immediata: un esempio di tale approccio manageriale è Amazon, che notoriamente opera con margini estremamente risicati. Altre volte, e ciò accade con una notevole frequenza nel settore digitale, semplicemente un'azienda si afferma in modo repentino prima di aver messo a punto un modello di business sostenibile: si tratta, per così dire, di dolori della crescita. Infine, la condotta finanziaria dell'impresa può influire sul trattamento tributario – si pensi alla decisione di distribuire o meno gli utili.

Un problema di prospettiva simile a quello di chi contrappone imposte e ricavi interessa le analisi che sottolineano l'ammontare complessivo dei profitti detenuti all'estero dalle multinazionali.¹² Tuttavia, le difficoltà non riguardano unicamente il modo in cui il tema è trattato dalla stampa, ma investono anche la sostanza delle trattazioni specialistiche; il che suggerirebbe l'opportunità di un supplemento di ricerca prima formulare progetti di riforma.

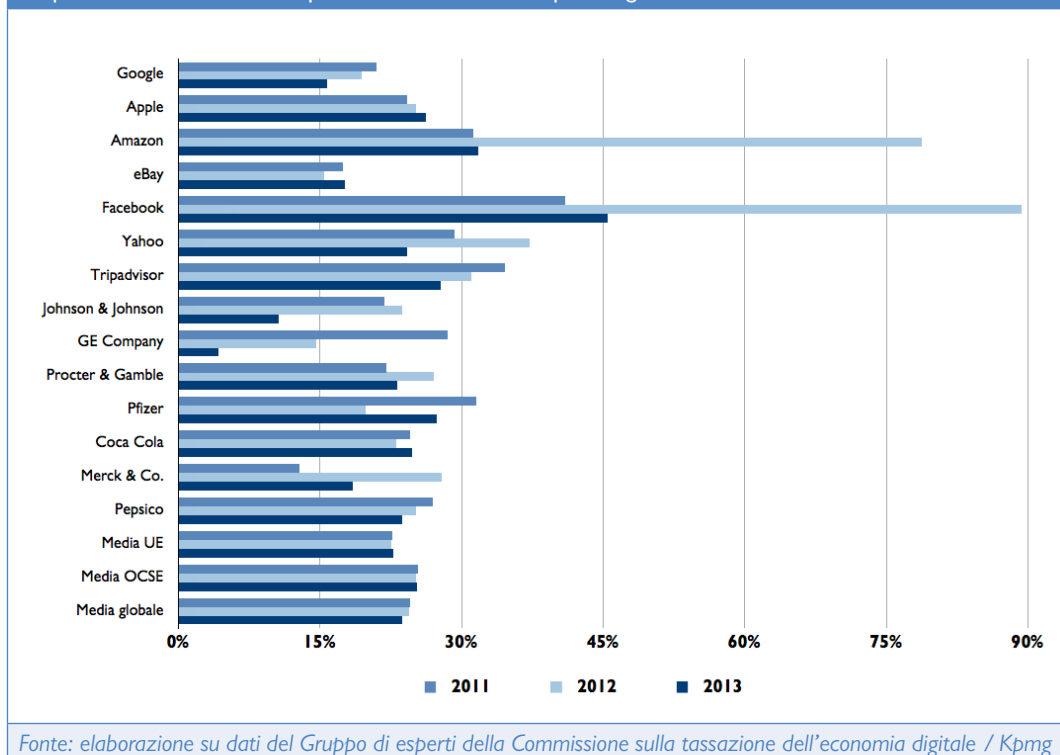
Vediamo, allora, se il confronto tra profitti e imposta pagata conferma l'ipotesi di un carico fiscale ridotto in misura abnorme. Il seguente grafico, basato su dati compilati dal Gruppo di esperti della Commissione Europea, illustra le aliquote effettive sopportate nel triennio 2011-2013, a livello mondiale, da sette multinazionali digitali e da sette multinazionali di altri settori (energia, chimica, alimentare...) e le mette a confronto con le medie delle aliquote legali vigenti nello stesso periodo nell'Unione Europea, nell'area Ocse e nel mondo.

11 Vanessa Houlder e Jim Pickard, "Pressure to end digital 'tax bonanza'", *Financial Times*, 3 gennaio 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/af8fbee4-7144-11e3-8f92-00144feabdc0.html>.

12 A titolo d'esempio, v. Kevin Drawbaugh e Patrick Temple-West, "Untaxed U.S. corporate profits held overseas top \$2.1 trillion: study", *Reuters*, 8 aprile 2014, www.reuters.com/article/2014/04/09/us-usa-tax-offshore-idUSBREA3729V20140409.

FIGURA 1

Aliquote medie effettive di imprese multinazionali e aliquote legali medie, 2011-2013



Fonte: elaborazione su dati del Gruppo di esperti della Commissione sulla tassazione dell'economia digitale / Kpmg

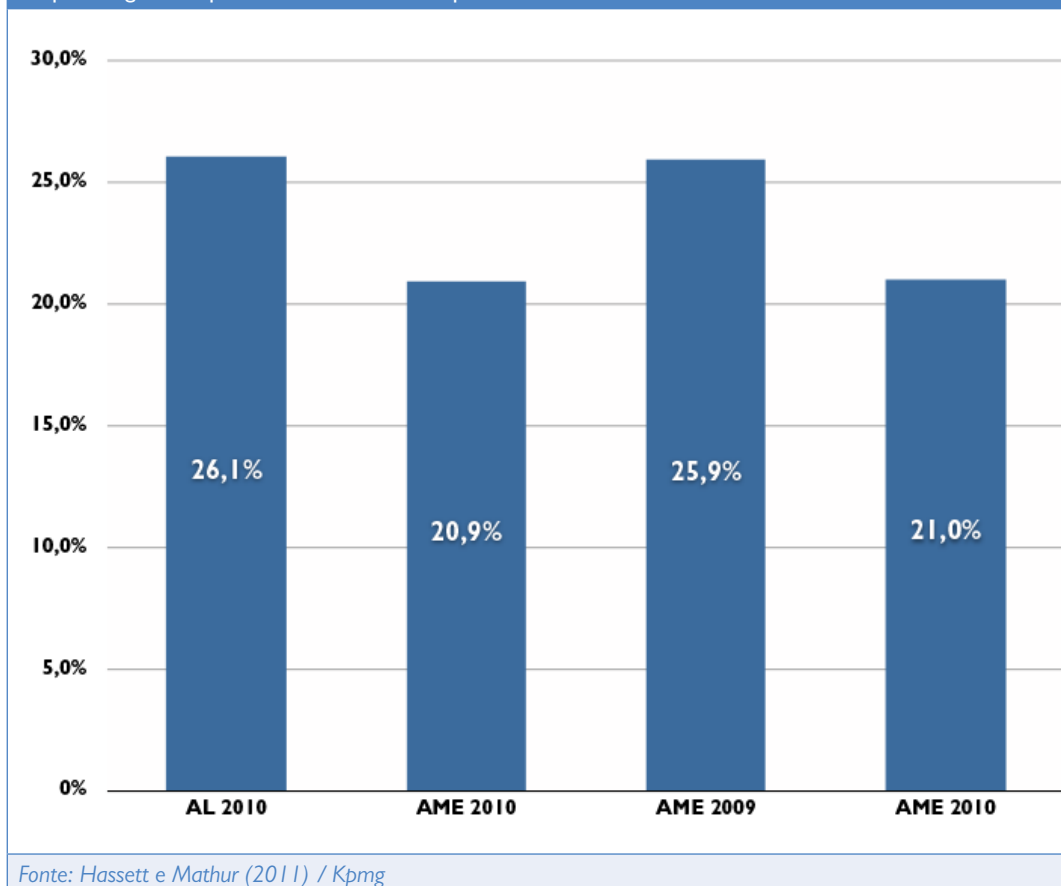
L'aliquota legale media nei paesi Ocse si attesta intorno al 25% – un livello superiore di un punto percentuale alla media mondiale e di quasi tre punti percentuali alla media europea. Cinque delle sette imprese digitali considerate eguagliano o superano, anche significativamente, quella soglia, contro appena due delle sette imprese non digitali. Si tratta, è evidente, di una rilevazione di portata ridotta, ma sufficiente a sfatare due miti: che le multinazionali digitali *non* paghino le tasse; e che la questione dell'elusione fiscale riguardi l'economia digitale più di quanto non riguardi gli altri settori economici.

È appena il caso di segnalare che l'aliquota legale non è davvero confrontabile con l'aliquota effettiva – operando, piuttosto, tendenzialmente come un limite massimo al prelievo, che in molti casi sarà abbattuto da deduzioni e detrazioni di vario genere. Nel 2011, Kevin Hassett e Aparna Mathur si sono proposti di computare, nell'ambito di una comparazione più ampia dei vari regimi d'imposta sui redditi d'impresa, le aliquote medie effettive applicate nei paesi Ocse, per metterle a confronto con le aliquote legali.¹³ Il grafico che segue riepiloga la media dei risultati di quell'indagine. Come si vede, gli autori identificano un cuneo di circa cinque punti percentuali tra aliquota legale e aliquota media effettiva; tenuto conto di ciò la presunta anomalia delle multinazionali digitali sfuma ulteriormente.

13 Kevin A. Hassett e Aparna Mathur, "Report card on effective corporate tax rates: United States gets an F", American Enterprise Institute, *Tax Policy Outlook*, n. 1, febbraio 2011, <http://www.aei.org/article/report-card-on-effective-corporate-tax-rates>.

FIGURA 2

Aliquote legali e aliquote medie effettive nei paesi Ocse, 2009-2010



Ampliando l'ambito di osservazione, laddove la narrativa dominante illustra un fenomeno in crescita e persino una situazione di emergenza per le finanze pubbliche, i dati sembrano ridimensionare tali preoccupazioni, in senso assoluto e in senso relativo. In primo luogo, il livello medio del gettito dell'imposta sulle società è sostanzialmente stabile attorno al 3% del Pil (v. *infra*, § 4); e occorre tenere a mente che le multinazionali, e le multinazionali digitali tra queste, vi contribuiscono solo per una quota. In secondo luogo, in contraddizione ancor più stridente con la vulgata, le stime più recenti rivedono al ribasso l'impatto dell'erosione della base imponibile e sulla traslazione dei profitti.

Passando in rassegna la letteratura economica sull'argomento, Dhammika Dharmapala ha rilevato che, con la prosecuzione del dibattito, le quantificazioni si sono fatte più accurate, incorporando anche le caratteristiche specifiche dei paesi e delle aziende oggetto dell'analisi.¹⁴ La semi-elasticità dei profitti imputati alla società controllata rispetto al differenziale di aliquota tra quest'ultima e la controllante, un tempo stimata maggiore di 2, è individuata dagli studi più recenti in un valore di 0,4-0,5; una meta-regressione applicata a venticinque diverse ricerche, incluse le più risalenti, identifica il "consenso" della letteratura intorno a un valore di 0,8. Per esemplificare: un aumento di 10 punti percentuali nel differenziale tra l'aliquota fiscale applicabile al reddito della controllante e quella applicabile al reddito della

14 Dhammika Dharmapala, "What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature", *CESifo Working Paper* n. 4612, gennaio 2014, pp. 14 ss., <http://hdl.handle.net/10419/93481>. Cfr. gli studi ivi citati.

controllata si tradurrebbe in una crescita dell'8% dei profitti lordi di quest'ultima. Una relazione molto più esile di quanto si sia creduto sin qui.

3. L'ECONOMIA DIGITALE E I PRINCIPI DEL SISTEMA TRIBUTARIO INTERNAZIONALE

Tradizionalmente, il diritto tributario internazionale si fonda su un principio piuttosto semplice: le imposte dirette vanno riscosse dove si produce il reddito, le imposte indirette dove ha luogo il consumo. Non mancano incertezze nell'applicazione del modello: da un lato, come detto, il regime dell'imposta sul valore aggiunto, pur largamente coerente con esso, è ancora in corso di adeguamento alla realtà di traffici commerciali ormai slegati dai confini politici; nel caso della tassazione delle imprese, l'eccezione più vistosa è rappresentata dalla sopravvivenza in alcuni paesi – tra questi, significativamente, gli Stati Uniti – di un sistema di prelievo “globale” che, in opposizione al prevalente meccanismo “territoriale”, sottopone a tassazione i redditi dei soggetti residenti anche per la quota generata all'estero, eventualmente dedotta l'imposta già sostenuta nel paese interessato.

La localizzazione del consumo non desta particolari preoccupazioni: individuare l'effettivo destinatario di una transazione è piuttosto semplice, anche perché la clientela ha una limitata tendenza alla mobilità. Le cose si fanno più complicate quando si tratta d'identificare il luogo della produzione: le strutture societarie sempre più elaborate e i cambiamenti imposti ai processi industriali dalla digitalizzazione dell'economia rendono la produzione nomade e quasi indifferente alle coordinate geografiche. Si tratta di un'evoluzione che è sotto gli occhi di tutti e che non si può negare: il nodo è capire se siano stravolgimenti che giustificano un'altrettanto incisiva riforma delle regole o non, piuttosto, di una più estesa esplorazione di modelli già noti, cioè di differenze quantitative che richiedono solo una più accorta applicazione dei principi elaborati in passato.

Due sono i profili più controversi: da un lato, l'articolazione dell'attività di un'impresa multinazionale e, in particolare, le relazioni tra le diverse componenti del gruppo; dall'altro, la sua localizzazione e, in particolare le relazioni tra l'impresa e le diverse giurisdizioni in cui essa opera, a vario titolo.

Quanto al primo profilo, il tema è quello del *transfer pricing*, cioè della cessione di beni o servizi tra società collegate e della loro valorizzazione. Evidentemente, si tratta di un tema vecchio quanto il concetto stesso di multinazionale e di grande rilevanza anche nell'economia “analogica” – pensiamo alla centralizzazione entro il gruppo di funzioni come la copertura del rischio o alle relazioni finanziarie tra soggetti collegati. Certo, oggi la questione è dominata dal trattamento della proprietà intellettuale e dai flussi delle *royalties*, che in una produzione prevalentemente immateriale hanno un ruolo trainante: ma anche questa è una novità solo relativa, se consideriamo le difficoltà da sempre connesse alla valorizzazione dei marchi commerciali o dei brevetti industriali. Sono beni senza mercato, o con un mercato talmente ristretto e illiquido, da privare i prezzi in materia di riferimenti esterni, condannandoli a una certa arbitrarietà.

Inoltre, è stato osservato che piattaforme multinazionali a due versanti – molte imprese del digitale rientrano nella categoria – tendono, pur in assenza di tassazione, a fissare prezzi di trasferimento che divergono dal costo marginale di produzione e che, ciò nonostante, aumentano il benessere sociale, perché sono espressione di esternalità positive ed effetti di rete. Ciò implica non solo che da tale discrepanza non si possa desumere necessariamente un intento elusivo, ma anche che, a ben vedere, potrebbe essere impossibile individuare, anche rispetto a parametri interni, il valore normale dei beni e servizi in questione, in

ossequio al cosiddetto *arm's length principle*,¹⁵ che richiede che le transazioni tra società collegate si svolgano a condizioni di mercato.

Rileva qui la tensione tra la libertà delle imprese multinazionali di approntare l'organizzazione più adatta per portare avanti la missione commerciale del gruppo e il desiderio dei pubblici poteri di vagliare l'effettiva logica industriale alla base dell'articolazione realizzata. L'abbattimento del proprio carico tributario può certamente essere un movente determinante ai fini della definizione di una strategia d'impresa. Del resto, nelle parole del grande giudice americano Learned Hand, "ciascuno può regolare i propri affari in modo che le imposte dovute siano le più basse possibili; non si è vincolati a scegliere la strada più remunerativa per l'erario";¹⁶ e quella che per dei privati cittadini è una mera facoltà, per gli amministratori di società è un dovere che discende direttamente dal loro vincolo fiduciario con gli azionisti.

Sussistono, però, molti ulteriori criteri di convenienza, e questi possono essere elaborati unicamente dall'impresa stessa. Spesso scelte apparentemente irrazionali nell'ottica della singola filiale acquistano un senso se rapportate all'interesse globale dell'agglomerato. Limitare la facoltà di determinare la configurazione più consona per il gruppo non ha effetti limitati agli eventuali benefici fiscali evaporati, ma incide più profondamente sull'andamento societario e sulla nozione stessa di libertà d'impresa.

L'altro aspetto a cui facevamo riferimento è l'individuazione di un parametro di collegamento tra le imprese e i territori in cui operano. *Nulla quaestio* se l'impresa è residente. Nel caso di un'impresa non residente, la sola partecipazione al mercato nazionale non può bastare a fondare, ai fini delle imposte dirette, una responsabilità tributaria per il reddito così generato, che sarà peraltro tassabile nel paese di residenza – mentre quelle stesse transazioni saranno tendenzialmente rilevanti, nel luogo in cui risiede l'acquirente, ai fini delle imposte indirette. Si tratta dello stesso principio che ha disciplinato storicamente il trattamento fiscale delle vendite a distanza. La questione non attiene unicamente alla tutela dell'impresa dal rischio di una doppia imposizione, ma solleva profili internazionalistici in senso stretto, perché impone una reciproca limitazione delle pretese dei paesi coinvolti, quello di residenza e quello in cui le transazioni in questione hanno luogo; anzi, questo pare essere l'elemento preminente, poiché non si può ritenere operante a livello internazionale un divieto di doppia imposizione.¹⁷

Il tema non è certo nuovo. La diffusione delle convenzioni multilaterali e bilaterali contro la doppia imposizione risale agli anni Venti del secolo scorso e si deve all'influenza della Società delle nazioni, ma il primo trattato in tal senso fu concluso dall'Austria-Ungheria e dalla Prussia nel 1899. Il concetto di stabile organizzazione fu sviluppato nella Germania pre-unitaria addirittura intorno alla metà del diciannovesimo secolo.¹⁸ Per regola, chi argomenta a favore della riforma della tassazione delle multinazionali non contesta il principio formale, cioè il requisito minimo di una stabile organizzazione nel paese, ma tenta di aggiustarlo intervenendo sulle nozioni che lo fondano.

15 Dirk Schindler e Guttorm Schjelderup, "Profit shifting in two-sided markets", *International Journal of the Economics of Business*, vol. 17, n. 3, novembre 2010, pp. 375-383.

16 Così nella celebre sentenza sul caso *Helvering v. Gregory*, deciso dalla Corte d'Appello per il secondo circuito nel 1934; la sentenza si può leggere in *Federal Reporter*, II, vol. 69, pp. 810-11.

17 V. Victor Uckmar, Giuseppe Corasaniti e Paolo De' Capitani di Vimercate, *Diritto tributario internazionale. Manuale*, Padova: Cedam, 2009, pp. 44-46.

18 V. Michael Kobetsky, *International taxation of permanent establishments: principles and policy*, Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2011, pp. 106-151.

La stabile organizzazione, richiamata nel nostro ordinamento dall'art. 23, co. 1, lett. e) del Tuir, è il criterio di collegamento che permette di sottoporre a prelievo "i redditi di impresa derivanti da attività esercitate nel territorio dello stato" da soggetti non residenti. L'art. 162 ne disciplina i caratteri, in conformità al già citato art. 5 del Modello Ocse: si deve trattare di una "sede fissa di affari", cioè di una presenza non meramente occasionale e dotata di una capacità di produrre reddito autonoma da quella della casa madre.¹⁹ La disposizione prosegue elencando alcuni casi che ricadono nella categoria (sedi di direzione, succursali, officine, cave e miniere...) e, soprattutto, alcuni altri che ne restano esclusi.

In particolare, non integrano una stabile organizzazione le sedi fisse d'affari in cui beni o merci dell'impresa sono immagazzinati "ai soli fini di deposito, di esposizione o di consegna" o "della trasformazione da parte di un'altra impresa", nonché quelle destinate "ai soli fini di acquistare beni o merci o di raccogliere informazioni per l'impresa" o ancora allo svolgimento di "qualsiasi altra attività che abbia carattere preparatorio o ausiliario". Inoltre, non si riscontra stabile organizzazione nella "disponibilità a qualsiasi titolo di elaboratori elettronici e relativi impianti ausiliari che consentano la raccolta e la trasmissione di dati ed informazioni finalizzati alla vendita di beni e servizi"; né è sufficiente che "un'impresa non residente con o senza stabile organizzazione nel territorio dello stato controlli un'impresa residente, ne sia controllata, o che entrambe le imprese siano controllate da un terzo soggetto".

Infine, i commi 6 e 7 enunciano due ipotesi di stabile organizzazione non "materiale", bensì "personale", che si rinvengono quando un agente dipendente concluda abitualmente in nome dell'impresa non residente contratti diversi da quelli di acquisto di beni e quando l'attività dell'impresa non residente sia svolta nel territorio dello stato per mezzo di un agente indipendente (o di un commissionario), ma solo nel caso in cui questi agisca oltre l'ambito della propria ordinaria operatività.

Come si può vedere, quello approntato dalla normativa nazionale e internazionale è un quadro estremamente articolato ed equilibrato, che mira ad esplorare la natura dell'attività economica osservata per giungere a un inquadramento realistico e non punitivo dei diversi moduli organizzativi delle imprese. La nozione di stabile organizzazione, inoltre, non guarda all'identità del potenziale contribuente o alla sua area di operatività, ma si applica indifferentemente a tutti gli attori economici sulla base di un principio di uguaglianza di fronte al fisco. Tanto l'Ocse, quanto gli esperti della Commissione hanno riconosciuto espressamente la necessità di evitare l'introduzione di eccezioni *ad hoc* che realizzino un regime differenziato e separato per la tassazione dell'economia digitale. Sfortunatamente, la sostanza delle loro proposte sembra contraddire questo nobile proposito.

4. LE OPZIONI DI RIFORMA

Vediamo nel dettaglio cosa non va con le proposte d'intervento che sono state avanzate nelle diverse sedi del dibattito.

4.1 La significativa presenza digitale come stabile organizzazione

Il suggerimento che il semplice trattamento dei dati personali di utenti residenti in una determinata giurisdizione possa costituire una presenza tassabile in quello stesso territorio è esattamente il tipo di proposta da cui mettevamo in guardia nel paragrafo precedente: essa si allontana da ogni principio consolidato in materia tributaria istituendo un'eccezione

¹⁹ V. Victor Uckmar et al., op. cit., pp. 56-57.

applicabile esplicitamente e unicamente a una categoria di imprese, quelle che forniscono servizi digitali. Potremmo giungere al paradosso di un'azienda tenuta a pagare imposte dirette in un paese in cui non solo non ha stabile organizzazione in senso proprio, ma in cui, poniamo, non ha neppure messo piede con un dipendente o un rappresentante, e ciò per il solo fatto che alcuni cittadini abbiano fatto ricorso ai suoi servizi.

La bizzarria di un simile punto di vista è stata indirettamente messa in luce da un recente intervento della Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi su un'ipotesi di omessa dichiarazione e, pertanto, sull'effettiva residenza di una società con sede legale a Malta che gestisce un sito di scommesse attivo principalmente nel mercato italiano.²⁰ Correttamente, i giudici hanno escluso che elementi come la localizzazione della clientela e il conseguimento di una concessione italiana abbiano alcuna rilevanza per attrarre la produzione di un'impresa incorporata, diretta e gestita altrove.

Alcuni sostenitori di questa proposta sottolineano la pervasività nel mercato digitale dei modelli di business fondati sulla raccolta di dati personali degli utenti al fine di personalizzare il messaggio pubblicitario, che dimostrerebbe come il valore si crei nei diversi mercati nazionali attraverso quest'operazione di penetrazione cognitiva. Il prodotto venduto – è la tesi di costoro – non è tanto l'inserzione, ma l'attività che ci sta dietro. L'argomento getta fumo negli occhi, confondendo la creazione di valore e la produzione di reddito. In ogni settore produttivo, la ricerca occupa un ruolo fondamentale per determinare il successo delle proposte commerciali; ma la sola raccolta e gestione dei dati personali non genererebbe alcun introito (e, a ben vedere, non sarebbe nemmeno possibile) se non fosse canalizzata all'interno dell'amministrazione di piattaforme che richiedono una manutenzione e un'innovazione continue e se non fosse assistita da un'ingente capacità di vendita. Nessuno si sognerebbe, del resto, di considerare come stabile organizzazione il laboratorio di ricerca riferibile a una casa farmaceutica stabilita altrove, perché anche in questo caso mancherebbe il requisito dell'autonoma capacità di produrre reddito. Non si vede in che modo una significativa presenza digitale possa essere valutata diversamente.

4.2 Le altre modifiche al presupposto della stabile organizzazione

È stato, inoltre, proposto di modificare il presupposto della stabile organizzazione in altre due direzioni: da un lato, riducendo drasticamente l'ambito delle eccezioni attualmente previste; dall'altro, attraverso il ricorso a costruzioni arzigogolate come la virtualizzazione della stabile organizzazione. Anche queste opzioni si prestano a critiche simili a quelle svolte poco sopra. Si tratta di soluzioni che prescindono dalla natura delle attività economiche effettivamente osservata per sovrapporvi lo schema di una presenza tassabile che sussiste solo nei *desiderata* del fisco.

Le eccezioni oggi assicurate dalla disciplina internazionale e da quelle nazionali non sono altro che esemplificazioni dei principi generali e, come tali, assicurano la coerenza della normativa. Trattarle come inutili orpelli o, peggio, come privilegi indebiti ne capovolge il significato, alterando l'equilibrio di un modello ben congegnato. In particolare, coloro che negano carattere ausiliario e preparatorio alle attività poste in essere dalle imprese digitali nei singoli mercati nazionali sostituiscono un proprio giudizio di rilevanza, forse fondato ma non pertinente, a quello di sostanza previsto dal requisito della stabile organizzazione. Come dicevamo, un'attività specifica può essere cruciale ai fini del successo commerciale di un'iniziativa economica, pur restando confinata alle fasi preliminari; ma la generazione di

reddito viene in rilievo attraverso la produzione dei beni o dei servizi e la loro vendita ai consumatori intermedi e finali.

Quanto alle stabili organizzazioni virtuali, è evidente che si tratta di tentativi maldestri e privi di qualsiasi valore sistematico. Anzi, è persino più forzata l'inferenza di una stabile organizzazione da indici labili quanto lo svolgimento di attività a domicilio del cliente o la disponibilità di un sito web presso un server localizzato entro i confini del paese interessato: entrambi gli elementi sono, di per sé, pienamente compatibili con un processo produttivo interamente svolto altrove. Pensiamo al caso, grottesco ma coerente con la proposta, di un produttore sloveno di meccanica di precisione il cui sito risieda su un server francese, magari per mere ragioni di convenienza del servizio di hosting, nonostante le vendite siano concentrate nel Nord Europa. Sarebbe arduo parlare di una stabile organizzazione in Francia senza scadere nel ridicolo: e vi è da chiedersi se i proponenti di tale misura immaginino di giungere al paradosso di localizzare (e tassare) in Francia tutte le transazioni concluse tramite un server francese da un produttore sloveno e da acquirenti scandinavi.

4.3 Il *ruling* internazionale

Alcuni osservatori ritengono che un più massiccio ricorso allo strumento del *ruling* internazionale permetterebbe di ridimensionare la pretesa traslazione dei profitti anche in assenza di sostanziali interventi sul quadro normativo – si pensi al già menzionato richiamo operato in tal senso dalla *web tax* italiana. Non si tratta, in senso stretto, di una proposta nuova né di una proposta specificamente pensata per il digitale, ma vale la pena di soffermarvisi per denunciare le aporie di un tale approccio.

L'istituto, introdotto nel nostro ordinamento con il d.l. 30 settembre 2003, n. 269, prevedeva per le imprese con attività internazionale la possibilità di sollecitare l'amministrazione finanziaria alla definizione di un accordo vincolante sul proprio trattamento tributario, con principale riferimento al regime dei prezzi di trasferimento, degli interessi, dei dividendi e delle *royalties*; e, in seguito a recenti modifiche legislative, interessa anche la valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione in Italia di un'impresa non residente.

L'utilità dello strumento risiede nella sua capacità di ridurre l'incertezza a carico delle imprese; e da ciò può dipendere il suo successo – peraltro sin qui limitato. Tale funzione rimane, però, preclusa se le conclusioni del *ruling*, contrariamente alle premesse, restano esposte a contestazioni future. È precisamente ciò che sta accadendo con le già segnalate indagini della commissione europea sul regime fiscale applicato ad alcune imprese multinazionali stabilite in Irlanda, Olanda, Lussemburgo. È forse possibile che alcune di esse abbiano effettivamente ottenuto un trattamento più favorevole di quello che sarebbe disceso da un'applicazione pura e semplice delle norme in vigore. Il ricorso stesso allo strumento, però, denota una mancanza di certezza a monte, che rende più scivolosa tale valutazione comparativa.

Per altro verso, però, le disposizioni di legge devono rimanere il parametro di ragionevolezza dell'accordo tra contribuente e fisco: se è ipotizzabile che lievi deviazioni si giustifichino, per entrambe le parti, con l'eliminazione di ogni incertezza e, dunque, del rischio di contenzioso, certamente non è immaginabile un'abrogazione *de facto* delle eccezioni che escludono la configurabilità della stabile organizzazione. E questo non solo per una ragione di aderenza al dettato normativo, ma anche per una considerazione pratica: poiché l'attivazione del meccanismo è rimessa alla libera scelta delle imprese, è evidente che una

tendenza applicativa eccessivamente gravosa scoraggerà tale percorso. In ogni caso, prima di ipotizzare una più massiccia diffusione del *ruling*, occorrerà risolvere queste difficoltà.

4.4 La tassazione unitaria: base imponibile comune consolidata e allocazione dei profitti

Una proposta ancor più radicale considera l'applicazione di un modello di tassazione unitaria, con allocazione (*apportionment*) dei profitti alle singole giurisdizioni tributarie in proporzione a indici come l'entità dei ricavi, la consistenza e il costo della forza lavoro, la disponibilità di beni. Ai fini fiscali, la casa madre e tutte le sue filiali nel mondo sarebbero considerate come una singola entità, il cui conto economico, in sostanza, non sarebbe altro che la somma algebrica dei conti economici delle varie società, depurati così automaticamente dalle operazioni intragruppo. Al termine di questa operazione di riunione, come detto, i profitti verrebbero ripartiti tra i paesi in cui il gruppo opera e sottoposti a prelievo secondo la normativa vigente in ciascuno di essi. Andava in questa direzione una proposta di direttiva avanzata dal Consiglio Europeo nel 2011, quella di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (*Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB*), ovviamente con applicazione limitata al territorio dell'Unione. È evidente che una soluzione siffatta ridurrebbe drasticamente la rilevanza delle scelte aziendali ai fini della determinazione del carico fiscale, neutralizzando le decisioni di stabilimento ed eliminando qualsiasi forma di concorrenza fiscale.

5. CONCORRENZA FISCALE: PRESUPPOSTI IDEOLOGICI ED EFFETTI ECONOMICI

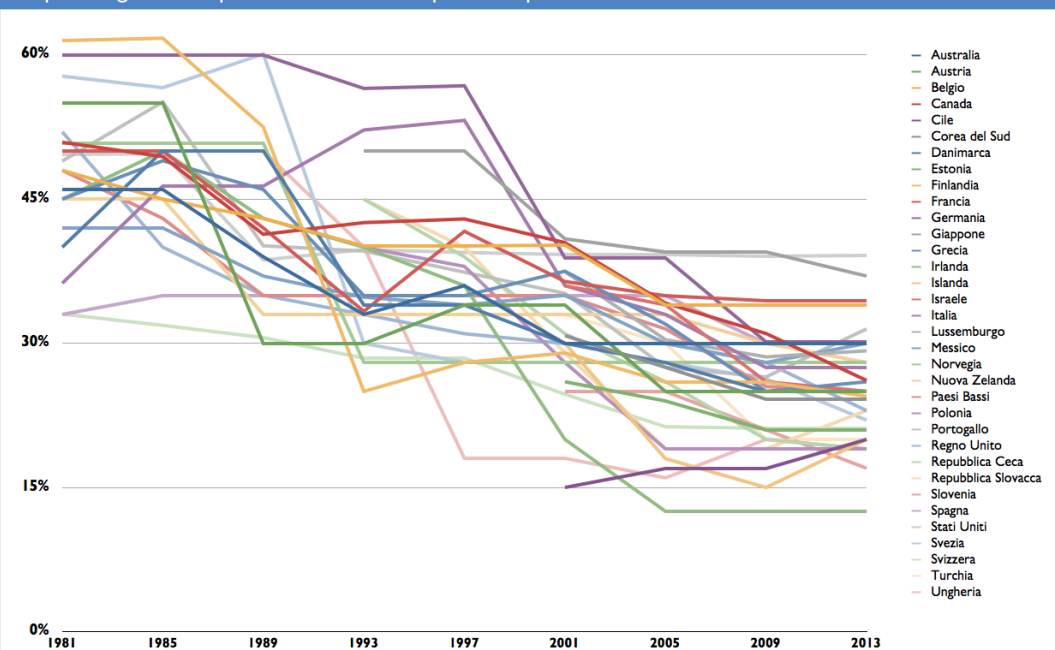
A prescindere dalle difficoltà pratiche connesse a queste iniziative, che richiederebbero l'implementazione di onerosi meccanismi contabili o, in alternativa, il ricorso massivo a formule presuntive, occorre ribadire la necessità di afferrare a pieno le conseguenze, anche teoriche, di un simile cambio di paradigma. Non è immaginabile modificare i principi del diritto tributario internazionale solo con riferimento ad alcuni attori economici, differenziando – per esempio – il trattamento fiscale di Amazon e quello di un produttore locale di vino che vende via internet in tutta Europa.

La loro messa in pratica, però, non incrinerebbe solo il principio dell'uguaglianza di fronte alla legge (tributaria), a danno di (poche?) imprese sacrificabili; viceversa, questo percorso avrebbe un impatto profondo sui mercati internazionali e sulle economie dei singoli paesi. L'obiettivo ultimo delle proposte in discussione è quello d'impedire ai paesi a più bassa tassazione di attrarre capitali a danno dei paesi a più alta tassazione: quello, cioè, di limitare fortemente e, in prospettiva, eliminare la concorrenza fiscale.

Il più visibile effetto della concorrenza fiscale, certamente agevolata dall'integrazione dei commerci, dall'accresciuta mobilità dei capitali e dalla digitalizzazione dei processi produttivi, è quello di consentire a ciascun paese di determinare la proprie strategie fiscali tenendo conto di quelle degli altri paesi e, così, di poter diversificare le aliquote d'imposta anche nella prospettiva di attirare capitale straniero. Scelta del tutto lecita e, per di più, razionale. Tra gli anni '80 e oggi, questa tendenza si è tradotta in un arretramento molto significativo delle aliquote, come si evince dal grafico seguente, che riporta l'andamento delle aliquote legali dell'imposta sul reddito d'impresa nei paesi Ocse negli ultimi trent'anni.

FIGURA 3

Aliquote legali dell'imposta sul reddito d'impresa nei paesi Ocse, 1981-2013



Fonte: Ocse / Kpmg

La riduzione complessiva è di oltre venti punti percentuali: da un'aliquota media del 47,5% nel 1981 si è passati a un'aliquota media del 25,5% nel 2013. In alcuni paesi la riduzione è stata particolarmente marcata: 37 punti percentuali in Finlandia, 36 in Svezia, 33 in Irlanda, 30 in Austria, Germania, Regno Unito.

Tale calo si può imputare direttamente all'intensificazione della concorrenza fiscale tra i governi,²¹ propiziata dal generale rilassamento dei limiti all'esportazione e all'importazione di capitali²² e da una maggior integrazione dei traffici commerciali. Quest'intuizione è confermata dalle analisi empiriche, che dimostrano come i paesi operino strategicamente nel determinare gli elementi dei rispettivi sistemi tributari, in particolare, secondo due direttrici: quella delle aliquote legali, direttamente influenzabile, e quella delle aliquote medie effettive, alterabile per mezzo di interventi sulle esenzioni e sulle deduzioni, a cominciare dalle quote di ammortamento.

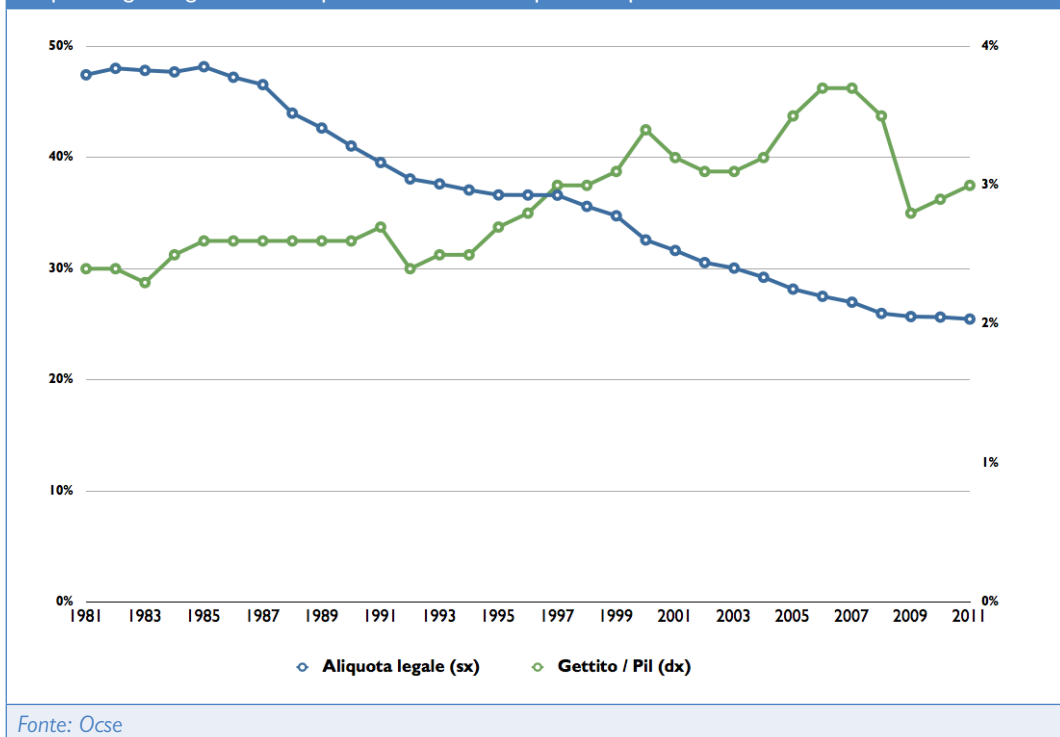
Si sarebbe portati a concludere che, coerentemente con il sostanziale dimezzamento delle aliquote, anche il gettito dell'imposta si sia ridotto proporzionalmente: ma è vero il contrario. La figura 4 riepiloga l'andamento dell'aliquota legale media nei paesi Ocse, tracciato rispetto all'asse di sinistra, e quello del gettito medio come quota del prodotto interno lordo, rapportato all'asse di destra. Si può osservare che a un calo sostenuto delle aliquote ha fatto da contraltare una robusta crescita del gettito, passato dal 2,4% del prodotto nazionale nel 1981 al 3,5% nel 2008, ridotto nuovamente al 2,8% in corrispondenza della crisi e oggi nuovamente in aumento.

21 Per tutti, v. la meta-analisi di Markus Leibrecht e Claudia Hochgatterer, "Tax competition as a cause of falling corporate income tax rates: a survey of the empirical literature", *Journal of Economy Surveys*, vol. 26, n. 4, 2012, pp. 616-648.

22 V. Michael P. Devereux, Ben Lockwood e Michela Redoano, "Do countries compete over corporate tax rates?", *Journal of Public Economics*, vol. 92, 2008, pp. 1210-1235.

FIGURA 4

Aliquota legale e gettito dell'imposta sul reddito d'impresa nei paesi Ocse, 1981-2011



Fonte: Ocse

Questa constatazione dovrebbe rispondere alle obiezioni di coloro che ritengono che la concorrenza fiscale dia adito a una *race to the bottom*, una riduzione indiscriminata e potenzialmente illimitata delle aliquote e del gettito tributario. Non solo l'aliquota media, pur fortemente ridimensionata, è ancora ben lontana dallo zero, ma il livello del gettito, dapprima cresciuto del 50%, è ancora superiore di oltre il 25% – nonostante le conseguenze di una crisi epocale – rispetto a quello di trent'anni fa. I critici della concorrenza fiscale ignorano che i suoi effetti benefici, lungi dall'essere limitati alle imprese e alle giurisdizioni a più bassa tassazione, si estendono anche alle economie dei paesi più esigenti in termini d'imposte. E a tale conclusione si giunge non solo, si badi bene, osservando banalmente che anche i consumatori dei paesi a più alta tassazione beneficiano dell'innovazione generata da imprese il cui carico fiscale è alleggerito dai cosiddetti paradisi fiscali, liberando risorse da destinare allo sviluppo dei prodotti e riducendo, a cascata, l'incidenza dei tributi sui clienti finali.

Al contrario, sono le stesse amministrazioni fiscali a sorridere. Come spiegare quest'apparente dissonanza? Da un lato, è vero che la riduzione delle aliquote è stata in qualche misura bilanciata da un ampliamento della base imponibile. In secondo luogo, appare evidente una componente di effetto di Laffer, cioè una riduzione dell'effetto disincentivante dell'attività economica connesso alla (eccessiva) pressione fiscale. Al fenomeno, però, contribuisce anche un meccanismo del tutto controintuitivo: proprio la presenza dei paradisi fiscali permette ai paesi a più alta tassazione di sostenere i propri livelli di prelievo senza alienarsi gli investitori internazionali, che potranno comunque mitigare il proprio carico tributario con un'adeguata pianificazione fiscale. Si tratta di una sorta di discriminazione di prezzo: il capitale domestico, meno mobile, sopporta l'intero prelievo; quello internazionale, più mobile, può fare ricorso a strategie più sofisticate.²³ Viceversa, senza questa valvola di sfogo, un

paese ad alta tassazione dovrebbe diminuire le proprie aliquote per tutti, per non correre il rischio di veder fuggire le imprese meno legate al territorio.

È chiaro, però, che le politiche fiscali non vengono determinate in astratto, ma sono influenzate da altri fattori: per esempio, un'alta qualità della spesa può bilanciare la pressione competitiva dei paesi a più bassa tassazione; e le aliquote possono essere spinte al rialzo anche da una diffusa domanda di populismo. Ciò significa, da un lato, che una riduzione generalizzata delle aliquote non è l'unico esito possibile in un regime di concorrenza fiscale e che è tutt'altro che pacifico che essa possa proseguire all'infinito; dall'altro, che i più motivati nemici della concorrenza fiscale non sono tanto i paesi caratterizzati da un'alta pressione fiscale, quanto i paesi caratterizzati da una bassa qualità della spesa pubblica.²⁴ Particolarmente significativo, a questo riguardo, è il tema del buon funzionamento del sistema giudiziario, che esercita una notevolissima influenza sulle decisioni di stabilimento delle imprese.

Questo c'induce a ragionare anche su altri classici fraintendimenti che inquinano il dibattito in materia di concorrenza fiscale: la distinzione manichea tra paesi ad alta tassazione e paesi a bassa tassazione e il riferimento ai cosiddetti paradisi fiscali, quasi fossero una categoria scolpita nella pietra. Discettare di paesi ad alta e bassa tassazione ha un'ovvia utilità sul piano didattico e dell'immediatezza, ma rischia di essere fuorviante. Le aliquote legali sono solo uno degli elementi che concorrono alla valutazione della generosità di un sistema tributario: accade, così, sovente, che paesi che pure mantengono aliquote piuttosto elevate, allo stesso tempo garantiscano un trattamento favorevole a determinate categorie di redditi o di contribuenti.

Un punto fondamentale e troppo spesso trascurato è che la desiderabilità di un regime fiscale è sempre il frutto di una valutazione comparativa e non può, pertanto, prescindere da un'analisi dei regimi concorrenti. In altre parole, non possono esistere paradisi fiscali in assenza di inferni fiscali. Si può persino arrivare al paradosso di paradisi fiscali inconsapevoli. Un esempio tratto dalla cronaca delle ultime settimane aiuterà a illustrare il concetto.

Gli Stati Uniti hanno registrato nel 2014 un picco di "inversioni fiscali", espressione con cui si designa il trasferimento della sede di un'azienda operato in occasione della fusione con un altro soggetto residente all'estero. Molti fattori hanno favorito tale accelerazione: per citarne due, la paura che un giro di vite dell'amministrazione Obama possa precludere in futuro questa strada e il basso costo del denaro, che incentiva le acquisizioni a prescindere dai benefici fiscali che possano derivarne. Contrariamente a quanto comunemente affermato, tali iniziative hanno più a che vedere con il desiderio di abbandonare il regime fiscale "globale" americano in favore di un sistema "territoriale" piuttosto che con il differenziale di aliquota in sé considerato. In ogni caso, tra i beneficiari di queste rilocalizzazioni compaiono paesi come Regno Unito, Belgio e Canada – certo non i tipici paradisi fiscali. Eppure, il solo confronto con un sistema caratterizzato da aliquote ben superiori alla media e da un meccanismo d'imposizione pressoché unico nell'area Ocse li ha resi particolarmente attrattivi.

103-126; ma l'osservazione si rinviene anche in Mihir A. Desai, C. Fritz Foley e James R. Hines Jr., "Do tax havens divert economic activity?", *Economics Letters*, vol. 90, 2006, pp. 219-224. Hines suggerisce, inoltre, che i paradisi fiscali abbiano un'influenza positiva sulla crescita economica dei paesi geograficamente più prossimi: la loro dimensione e la loro infrastruttura industriale, infatti, non garantiscono un utilizzo produttivo a tutta la liquidità accumulata in virtù del più favorevole regime tributario, cosicché una quota di essa sarà investita nelle regioni limitrofe.

24 V. Enrico Colombatto, "An alternative to the Laffer curve: theory and consequences", *Review of Austrian Economics*, novembre 2013, <http://dx.doi.org/10.1007/s11138-013-0249-1>.

Secondo taluni un regime di concorrenza fiscale sarebbe inefficiente e distorsivo, perché finirebbe per drenare risorse dai paesi ad alta tassazione a quelli a bassa tassazione in assenza di meritevoli ragioni industriali. Ma la scelta della sede di un'impresa è effettuata sulla base di numerosi fattori: il contesto regolamentare, la disponibilità di manodopera qualificata, la presenza di risorse naturali, il buon funzionamento del sistema giudiziario, e via dicendo. La configurazione del sistema tributario non è un elemento esuberante rispetto a tale elencazione: ne è parte integrante. Inoltre non si capisce perché si debba ritenere distorsiva la strategia dei paesi a bassa tassazione e non quella dei paesi ad alta tassazione, quando è evidente che la disparità di trattamento non è in sé imputabile né a questi né a quelli, ma sorge dalla convivenza di scelte fiscali opposte. Tentare di determinare dove fluirebbero gli investimenti a parità di prelievo è un esercizio tanto ozioso quanto quello di tentare di neutralizzare, ai fini della decisione di stabilimento, il livello del capitale umano ovvero la stabilità del regime politico.

Un'elegante formulazione dell'opinione contraria alla concorrenza fiscale è stata recentemente proposta da Giorgio Barba Navaretti sul *Sole 24 Ore*.²⁵ Secondo l'economista, quello vigente è "un sistema di regole complesso, arbitrario e non in grado di tenere conto della complessità contemporanea delle transazioni globali". Come superarlo? Con "l'armonizzazione della tassazione di impresa, [...] ovvio primo passo verso l'unione fiscale", che "renderebbe le imprese multinazionali totalmente indifferenti alla geografia dei loro profitti". L'assunto è che "la semplificazione e la maggiore certezza dei regimi fiscali probabilmente più che compenserebbero l'aumento dell'aliquota media". Ma le imprese, con le loro scelte strategiche, si sono già pronunciate sul *trade-off* tra aliquote e complessità.

Il problema di quest'argomento è che immagina un incontro a metà strada fra paesi ad alta tassazione e paesi a bassa tassazione, ma l'eliminazione della concorrenza fiscale farebbe venir meno ogni incentivo alla limitazione del prelievo, perché i paesi a bassa tassazione non potrebbero più attrarre capitali dai paesi ad alta tassazione e questi ultimi non dovrebbero più tenere conto della pressione competitiva dei primi. Pertanto, è verosimile che, in un regime siffatto, le aliquote si allineino nei pressi dei livelli attualmente in vigore nei paesi a più alta tassazione; e non è, anzi, escluso che, nel lungo termine, li superino. A meno di immaginare una fuga dall'Europa, che – su questo Barba Navaretti ha ragione – non è semplicemente prevenibile; specialmente se il vento dell'armonizzazione si spingesse anche oltre i confini del vecchio continente. In una battuta, l'armonizzazione non sarebbe una prospettiva tanto deprecabile se vi fosse la garanzia di una convergenza delle aliquote (non al ribasso, ma almeno) alla media: ma proprio l'armonizzazione eliminerebbe quel delicato meccanismo che oggi, pur imperfettamente, limita la potestà impositiva dei governi.

Buttare a mare la concorrenza fiscale nell'ambito della discussione sulla tassazione dell'economia digitale riaffermerebbe una sorta di diritto divino dello stato a estrarre un aggio da ogni potenziale contribuente: non solo da quelli sottoposti alla propria giurisdizione, ma anche da chiunque venga in contatto con essi. È qui evidente la tensione con i principi del mercato unico, che tutelano la mobilità dei produttori e la libertà di scelta dei consumatori, e con i principi della concorrenza *tout court*, perché è noto che alte imposte operino come barriere alla competizione. Del resto, come rilevano Dan Mitchell e Chris Edwards gli effetti della concorrenza fiscale non sono dissimili da quelli della liberalizzazione del commercio internazionale – eppure sono ben pochi quelli che cianciano di "paradisi commerciali", né

risultano iniziative dell'Ocse contro la concorrenza commerciale "dannosa".²⁶

La concorrenza fiscale, nella sua essenza, è una battaglia di libertà: la libertà dei singoli paesi di determinare autonomamente i propri regimi tributari in ossequio a una precisa idea di crescita, che riguarda le imprese residenti ancor prima degli investimenti internazionali; e soprattutto la libertà delle imprese di perseguire le proprie strategie a beneficio di consumatori, azionisti e lavoratori.

6. CONCLUSIONI

Da quanto detto finora, emerge che il tema della tassazione ottimale delle imprese digitali coinvolge, a ben vedere, tre profili separati e distanti tra loro: quello della concorrenza fiscale, quello del posizionamento del digitale nello scenario competitivo del mercato globale e quello, più generale, della tassazione del reddito di impresa.

Sul primo ci siamo soffermati diffusamente, ma sarà bene riassumere le linee della nostra riflessione. L'Ocse definisce come dannosa la concorrenza fiscale quando presenta elementi quali un trattamento di favore riservato agli operatori stranieri e un basso livello delle aliquote. Viene da chiedersi che spazio residui per una concorrenza fiscale "benefica". La verità è, naturalmente, un'altra. Esattamente come la concorrenza *tout court*, anche la concorrenza fiscale dev'essere quanto più ampia per avvantaggiare la generalità delle imprese e dei cittadini; e ciò appare tanto più chiaro una volta che gli interessi di questi e quelle siano distinti da quelli delle classi politiche dei diversi paesi.

La concorrenza fiscale amplia l'estensione dei mercati, favorendo l'innovazione e la crescita; e, contrariamente alle previsioni degli scettici, non è accompagnata da catastrofici effetti collaterali. Il livello assoluto dell'imposta raccolta, come abbiamo visto, è aumentato costantemente negli ultimi trent'anni; le aliquote legali si sono ridimensionate, ma certo non si è verificata quella scriteriata corsa al ribasso preconizzata da alcuni. Si è registrata – è innegabile – una parziale redistribuzione del gettito tributario al livello internazionale, ma quest'osservazione deve tenere conto, da un lato, dei fattori politici (qualità della spesa, domanda di populismo...) che pure influenzano l'entità del prelievo; dall'altro, delle ragioni minime di equità che devono sorreggere il collegamento tra imprese e giurisdizioni fiscali. Sì, l'economia digitale sparisce le carte; sì, è oggi possibile prestare servizi in tutto il mondo da un qualsiasi angolo del globo; no, non c'è nulla di deprecabile in questo; no, non c'è alcuna ragione per cui il reddito di un'impresa vada spartito tra le giurisdizioni in cui risiedono i suoi clienti, perché non vi è alcun servizio pubblico da remunerare da parte di chi, sovente, nel paese interessato non ha neppure messo piede.

Quanto al secondo aspetto, in aggiunta alle considerazioni già svolte sulla necessità di evitare l'introduzione di regole *ad hoc* e la conseguente balcanizzazione dell'ordinamento tributario internazionale, basterà un accenno alle forze coinvolte nel dibattito, che vede la partecipazione assidua – e senz'altro legittima – degli operatori di telecomunicazioni e dei tradizionali fornitori di contenuti, le cui occasioni di conflitto con gli OTT non si limitano, del resto, agli aspetti fiscali, ma investono i profili regolamentari delle rispettive aree di attività.

Un evidente interesse protezionistico alla tutela dei comparti che patiscono la concorrenza del digitale, interesse che porta con sé una pernicioso commistione dei diversi piani dell'analisi, traspare anche dalle prese di posizione del mondo politico – un esempio per tutti:

26 Chris Edwards e Daniel J. Mitchell, *Global Tax Revolution: The Rise of Tax Competition and the Battle to Defend It*, Washington, DC (USA): Cato Institute, 2008, specialmente pp. 138-9.

colpisce la dissonanza di una [dichiarazione](#) rilasciata recentemente dall'onorevole Boccia, che, persino commentando gli aumenti di prezzo con cui Apple ha adeguato la propria condotta alla revisione del cosiddetto equo compenso per copia privata, ha ritenuto rilevante richiamare il tema della fiscalità nel digitale. Al netto delle comprensibili esigenze – per così dire – di *personal branding* da parte di chi ha investito molto del proprio capitale politico nella battaglia per la tassazione del digitale, simili uscite puntellano il sospetto di una preconcetta ostilità verso una categoria di operatori economici, ostilità che prescinde dal tema concretamente discusso. Peraltro, si tratta di una chiave di lettura di limitato interesse ai fini della soluzione della questione di *policy*; tuttavia, ci pare opportuno evidenziarla nell'ottica di una ricognizione realistica dei confini della discussione.

Ma c'è un ulteriore motivo per cui è importante respingere la contrapposizione tra economia digitale ed economia "analogica" che ispira la discussione sulle misure di cui abbiamo sin qui ragionato: se evitiamo di lasciarci fuorviare dall'identità e dalla storia dei diversi operatori, dobbiamo riconoscere che il digitale non è un settore separato delle nostre economie, bensì una rivoluzione nei processi produttivi, nella commercializzazione, nel rapporto con il cliente che interessa trasversalmente ogni industria. Non vi è un'economia digitale, perché tutta l'economia è digitale. Quest'ibridazione è inarrestabile.

Veniamo alla tassazione sul reddito d'impresa. Il quadro che emerge è quello di un'imposta altamente inefficiente, scarsamente al passo con la realtà dei mercati, foriera di comportamenti opportunistici, caratterizzata da un deficit di certezza. Viene da interrogarsi sulle ragioni del suo prolungato successo, quando persino l'Ocse l'ha denunciata come la forma di prelievo più dannosa per la crescita.²⁷ A favore dell'imposta giocano due fattori: da un lato, la circostanza che il gettito, a dispetto di tutte le criticità, non accenni a ridursi e, anzi, tenda a crescere; dall'altro, il fatto che questa sia probabilmente la modalità di tassazione meno trasparente attualmente a disposizione dei governi. Le imprese non esistono se non come costrutti intellettuali; e certamente non sopportano il peso delle imposte, che incidono, invece, su contribuenti in carne e ossa: consumatori, azionisti, lavoratori. Si tratta di una verità elementare, ma generalmente trascurata: di questa ambiguità si nutrono i regimi fiscali che possono vellicare i sentimenti populistici dell'elettorato, tassando, dietro lo schermo delle grandi imprese, gli stessi cittadini.

Le ricerche empiriche sul punto abbondano. Uno studio del 2012 su 55.000 imprese europee stimava che un aumento dell'imposta di un euro implicasse una riduzione dei salari di 49 centesimi – tra l'altro, senza che si potesse rilevare alcuna differenza significativa tra imprese nazionali e imprese multinazionali.²⁸

Non è un caso che le voci a supporto dell'abolizione dell'imposta sul reddito di impresa si facciano sempre più forti. L'economista Laurence Kotlikoff e alcuni coautori hanno modellato l'impatto dell'eventuale abrogazione sull'economia americana, rilevando che ne conseguirebbero immediati aumenti degli investimenti, della produzione e dei salari reali, a prezzo di una riduzione di gettito contenuta e in parte bilanciata dalla maggiore crescita.²⁹

27 V. Åsa Johansson et al., "Taxation and economic growth," Ocse, *Economics Department Working Papers*, n. 620, 2008, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/41000592.pdf>.

28 Wiji Arulampalam, Michael P. Devereux e Giorgia Maffini, "The direct incidence of corporate income tax on wages", *European Economic Review*, vol. 56, n. 6, agosto 2012, pp. 1038-1054.

29 Hans Fehra, Sabine Jokischb, Ashwin Kambhampatic e Laurence J. Kotlikoff, "Simulating the elimination of the U.S. corporate income tax", *NBER Working Paper*, n. 19757, dicembre 2013.

La soluzione del dilemma che abbiamo affrontato in queste pagine potrebbe andare, allora, nella direzione opposta a quella perseguita. Si tratterebbe non di potenziare perversamente un congegno che ha mostrato tutti i suoi limiti, bensì di prendere atto dell'obsolescenza di uno strumento la cui sola utilità è quella di preservare l'illusione finanziaria.

