

## Web tax: solo una soluzione internazionale può evitare un pasticcio all'italiana

Di Piercamillo Falasca e Francesco Del Prato

### Introduzione

La tassazione delle attività di imprese multinazionali è da anni un tema al centro del dibattito pubblico e politico di tutti i paesi avanzati. Un'attenzione particolare, in virtù della loro rapida espansione recente, è stata riservata alle aziende che operano nella "economia digitale". Nello specifico, per le cosiddette imprese "over-the-top" e per tutte le piattaforme di servizi basati sull'utilizzo della rete, è sempre più popolare tra le forze politiche, gli interessi organizzati e l'opinione pubblica, la richiesta di una tassazione specifica – una "web tax" – che a detta dei proponenti dovrebbe compensare il ridotto carico fiscale che tali imprese sosterrebbero grazie alla capacità di eludere l'imposizione fiscale nei paesi dove operano e generano reddito. Questo ragionamento si basa sostanzialmente su due assunti di base. Il primo è che esista una specificità dell'economia digitale, che la distingue dai settori più tradizionali – tale dunque da giustificare una tassazione dedicata. Il secondo è che le multinazionali del web pagherebbero genericamente "poche tasse", specie nei paesi di residenza degli acquirenti dei loro beni e servizi. Da questi due assunti, non necessariamente esplicitati ma comunque sempre presenti nelle opinioni e nelle proposte più autorevoli, discende un ampio dibattito, che investe ormai tanto la politica nazionale ed europea quanto i principali vertici internazionali (il G7 e il G20) e le organizzazioni economiche più importanti.

### Una tassazione ad hoc per l'economia digitale?

Cosa è l'economia digitale? Il primo a utilizzare il termine fu Don Tapscott nel 1995 nel libro *"The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence"*.<sup>1</sup> In venti anni, le definizioni si sono moltiplicate e affinate, ma ciò che emerso in modo sempre più evidente è la crescente difficoltà di operare una distinzione netta tra cosa è economia digitale da cosa non lo è: le infrastrutture, le reti e i sistemi digitali ormai forniscono piattaforme su cui le persone e le aziende interagiscono, comunicano, strutturano i propri modelli di business e organizzano le proprie attività. La diffusione e la pervasività delle tecnologie digitali nella vita quotidiana, tanto nelle interazioni umane quanto nei processi produttivi, rende dunque difficile una distinzione netta tra digitale e non digitale. Più che di "economia digitale", sarebbe ormai opportuno parlare di "digitalizzazione dell'economia".

1 Don Tapscott (1995). *The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence*, New York: McGraw-Hill.

Piercamillo Falasca è direttore editoriale di *Strade*. Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e dello Euro Gulf Information Centre. Collabora con *Il Foglio* e altri quotidiani nazionali. Francesco Del Prato è laureato in Economia e Scienze Sociali all'Università Bocconi e lavora attualmente come collaboratore parlamentare alla Camera dei Deputati.

Gli attuali sistemi fiscali sono stati sviluppati in un mondo fatto prevalentemente di beni fisici e di prestazioni personali. Oggi si sono affermati sempre più servizi offerti in via digitale, senza intervento umano, attraverso reti computerizzate al posto delle catene di distribuzione. È dunque inevitabile che le strutture disegnate per determinare il trattamento fiscale dei redditi richiedano un ripensamento. Una tale revisione dei modelli fiscali non può riguardare solo alcuni ambiti e non altri, proprio in virtù di quel processo di digitalizzazione pervasiva cui oggi stiamo assistendo.

Sul tema è intervenuta tra gli altri l'OCSE con un documento di lavoro redatto nel settembre del 2014 per conto del G20, segnalando che «poiché l'economia digitale diventa sempre più l'economia in sé, non sarebbe fattibile isolare l'economia digitale dal resto dell'economia per finalità fiscali».<sup>2</sup> Secondo il rapporto, le questioni di natura fiscale sollevate dall'economia digitale vanno piuttosto identificate negli effetti delle tecnologie digitali sui modelli di business, sulla mobilità dei fattori produttivi, sulla distribuzione del valore creato dalle imprese multinazionali nelle loro operazioni globali e persino sulla velocità con cui i consumatori possono adottare nuovi prodotti e servizi a spese di altri.

Se dunque l'economia digitale non è un comparto o un settore, ma l'utilizzo diffuso, trasversale e pervasivo delle tecnologie digitali, una "web tax" non può essere pensata come una generica "tassa su internet". Semmai, essa dovrebbe essere il tentativo dei sistemi pubblici di adeguare le proprie norme ad un contesto in rapida evoluzione, mantenendo l'obiettivo di conservare e promuovere la neutralità di trattamento fiscale delle imprese nazionali e internazionali di qualsiasi dimensione e disincentivando comportamenti elusivi tesi alla traslazione dei profitti verso giurisdizioni con regime fiscale più favorevole (il cosiddetto "profit shifting"), senza per questo intervenire sui regimi di concorrenza fiscale. Gli strumenti per combattere le pratiche elusive, tra cui proprio il *profit shifting*, sono peraltro già disponibili in seno alla Commissione Europea, come evidenzia ad esempio la multa da 13 miliardi di euro comminata ad Apple nell'agosto 2016. Gli strumenti di *competition policy* anti-elusivi, quindi, spesso esistono senza necessità di aggiunte che rischiano di avere effetti negativi sulla competizione d'impresa senza contributi rilevanti sul fronte del contrasto all'elusione fiscale.

Quel che consente a un gruppo multinazionale di pianificare le proprie attività in modo tale da ridurre il carico fiscale complessivo è la discrezionalità con cui vengono stimati i prezzi dei beni e servizi intermedi scambiati attraverso operazioni intra-gruppo (l'operazione cosiddetta di "transfer pricing"), soprattutto nel caso di beni e servizi intangibili. Proprio sulle metodologie di calcolo del *transfer pricing* si stanno di recente concentrando le attenzioni delle autorità fiscali dei paesi più avanzati. Nella normativa italiana, all'articolo 9 del TUIR, il prezzo di trasferimento viene identificato come il "valore normale", cioè il valore di vendita che il bene trasferito da una società all'altra di un gruppo avrebbe avuto sul libero mercato. Più precisamente per "valore normale" dei beni o dei servizi s'intende il prezzo o corrispettivo mediamente praticato per beni e servizi della stessa specie o similari, in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione, nel tempo e nel luogo in cui i beni o servizi sono stati acquisiti o prestati, o, in mancanza, nel tempo e nel luogo più prossimi. Senza dubbio, risulta dunque più complicato identificare il valore normale quando lo scambio infragruppo riguarda beni e servizi intangibili, che per loro natura sono più suscettibili di una discrezionalità di prezzo. Anche da questo punto di vista, comunque, appare difficile individuare una distinzione netta nei comportamenti delle multinazionali

*web-based* rispetto a quelle che offrono beni e servizi più tradizionali. Un'azienda produttrice di automobili può, ad esempio, sovrastimare o sottostimare il prezzo con cui la sua filiale polacca cede i suoi semilavorati alla casa madre tedesca, così come Google può fissare in un modo o in altro i prezzi delle operazioni infragruppo tra la filiale italiana e quella irlandese.

### Le multinazionali del web pagano poche tasse?

Come ha osservato Massimiliano Trovato in uno special report dell'Istituto Bruno Leoni del 2014, «le aliquote medie sopportate dalle multinazionali digitali sono comparabili a quelle sostenute dalle imprese di altri settori, e il gettito della tassazione d'impresa nei Paesi OCSE è cresciuto costantemente negli ultimi trent'anni - eccetto a ridosso della crisi». <sup>3</sup> A generare un equivoco concorre a volte anche la sproporzione tra ricavi e imposte pagate che caratterizza molte *over-the-top*, a volte frutto di deliberate e legittime strategie tese a tenere molto bassi i margini di redditività (scelta molto comprensibile in contesti altamente mutevoli e competitivi). Ribadiamo comunque che strumenti di contrasto a queste pratiche elusive, che sono sanzionabili nella misura in cui costituiscano ad esempio aiuto di stato, sono già a disposizione della Commissione Europea. <sup>4</sup>

L'argomento secondo cui le grandi società globali del web pagherebbero "poche tasse" rappresenta comunque il principale movente delle proposte di diversa e maggiore tassazione, in Italia e non solo. Spesso, soprattutto nel dibattito politico, si sottolinea come le maggiori entrate provenienti da una futura *web tax* servirebbero a finanziare interventi di spesa sociale, infrastrutture e a ridurre il carico fiscale sugli altri contribuenti. Nel formulare queste teorie, però, si tende a trascurare gli effetti a cascata sui consumatori di un maggior prelievo fiscale sulle imprese del web. È infatti inevitabile che una più alta tassazione possa indurre le imprese in questione a scaricare i maggiori oneri sui consumatori, aumentando i prezzi dei propri servizi o rendendo, ad esempio, a pagamento servizi prima offerti gratuitamente o a tagliare i servizi a più bassa redditività. In più, quando si immaginano soluzioni nazionali non contestualizzate nel più ampio contesto in cui tali imprese operano, si trascura il disincentivo agli investimenti e alla stessa presenza di quelle imprese nel mercato italiano. Con una battuta, si può dire che almeno dal 1899 – con gli studi di Edwin Seligman <sup>5</sup> – sappiamo che le imprese in realtà "non pagano le tasse", che finiscono per essere traslate su consumatori, lavoratori e azionisti (che per le società quotate, sono spesso piccoli azionisti e fondi pensione).

Sullo sfondo, in materia di tassazione dell'economia digitale, resta l'annosa questione della concorrenza e dell'armonizzazione fiscale, soprattutto in ambito UE. Quando infatti la sede prevalente delle attività di una multinazionale non è uno sperduto arcipelago del Pacifico, ma la Repubblica d'Irlanda (membro dell'Unione Europea e dell'eurozona), inevitabilmente le questioni relative all'elusione fiscale e alla traslazione dei profitti incrociano il dibattito sull'architettura stessa dell'Unione.

3 Massimiliano Trovato (2014), "Special Report – La tassazione dell'economia digitale: una soluzione in cerca di problemi?", Istituto Bruno Leoni, Milano.

4 Pierpaolo Rossi-Maccanico (2015), "Fiscal State Aids, Tax Base Erosion and Profit Shifting" – 24 *EC Tax Review*, Issue 2, pp. 63–77.

5 Edwin R.A. Seligman (1899), "La traslazione e l'incidenza della tassazione". Qui la versione originale in inglese: <https://archive.org/stream/cu31924024927323#page/n17/mode/2up>

### La web tax in Italia: la proposta del 2013

Negli ultimi anni, la questione della *web tax* è entrata con forza nel dibattito europeo e in particolare quello italiano. Nella seconda metà del 2013, in occasione dell'esame parlamentare della Legge di Stabilità per il 2014, emerse la proposta di introduzione dell'obbligo di acquistare servizi online solo da soggetti titolari di una partita IVA italiana.<sup>6</sup> I promotori dell'iniziativa parlamentare chiedevano, di fatto, che le imprese che vendono beni e servizi in Italia pagassero in Italia le tasse sul reddito prodotto: un obiettivo apparentemente sacrosanto, che si scontrava tuttavia con il principio ampiamente consolidato per cui le tasse si pagano dove il bene o il servizio viene creato. Se così non fosse, qualsiasi esportatore italiano (di vino, di scarpe, di macchinari industriali o di servizi web) finirebbe per dover pagare le tasse in tutti i paesi nei quali vende, e non in Italia. La proposta del 2013 si scontrava peraltro con un altro insormontabile scoglio, cioè il palese contrasto di un'eventuale decisione unilaterale italiana con alcuni principi fondanti dell'Unione Europea come la libertà di circolazione (artt. 28, 30, 34, 36 e 110 del TFUE) e la libertà di stabilimento (artt. 49, 52 e 54 TFUE), la libera prestazione dei servizi (artt. 56 e 61 TFUE e Direttiva Servizi) – nonché la normativa derivata IVA, che è l'unica imposta completamente armonizzata a livello europeo, sulla quale gli stati membri non hanno margini autonomi di manovra, se non nella misura in cui ciò è consentito dalla normativa comunitaria citata. L'ipotesi, molto probabile, di una procedura d'infrazione comunitaria – ma anche il rischio di una fuga dall'Italia di importanti realtà dell'economia digitale – convinse l'allora maggioranza parlamentare (in primis, il neo-eletto segretario del PD Matteo Renzi) e il governo Letta ad accantonare la proposta.

Nell'autunno del 2015, il governo Renzi rivolse la sua attenzione a una ipotesi di “*digital tax*”, in realtà annunciando che il governo italiano si sarebbe mosso autonomamente qualora da Bruxelles non fosse arrivata in tempi ragionevoli una proposta di disciplina per l'intera Unione. In particolare, la proposta che più circolò era il frutto del lavoro del gruppo parlamentare di Scelta Civica (promossa *in primis* da Stefano Quintarelli) e prevedeva l'assoggettamento al regime fiscale italiano per i soggetti non residenti che realizzassero transazioni finanziarie digitali con una continuità di sei mesi ed un fatturato pari ad almeno 5 milioni. In alternativa, il soggetto sarebbe stato considerato residente in Italia e assoggettato ad una ritenuta alla fonte sulle transazioni del 25 per cento. Anche in quel caso, l'iniziativa tramontò.

Oltre a numerosi disegni di legge presentati da singoli parlamentari o da gruppi, più di recente l'ipotesi di una *web tax* (con caratteristiche tuttavia poco “web”, come vedremo) è stata rilanciata da una proposta dell'on. Francesco Boccia, presentata come emendamento al decreto-legge Manovra dello scorso maggio 2017. A tale disegno, che per caratteristiche e sostegno politico appare avere più probabilità dei suoi predecessori, dedicheremo un prossimo paragrafo.

### Le riflessioni in seno all'OCSE e al Parlamento Europeo

Come precedentemente anticipato, l'economia digitale si sta espandendo ad un ritmo incredibile: l'intera attività economica viene sempre più progressivamente digitalizzata, spostando la creazione di valore verso ambiti non comuni. Il valore creato per le aziende è

---

6 L'emendamento 1.1702 alla Legge di Stabilità 2014, a prima firma Fanucci (PD), recitava nello specifico: «*i soggetti passivi che intendano acquistare online, sia come commercio elettronico diretto che indiretto, anche attraverso centri media e operatori terzi, sono obbligati ad acquistarli da soggetti titolari di una partita Iva italiana*»

attualmente frutto di tre principali modelli: i canoni di sottoscrizione pagati dai clienti; i guadagni sulla pubblicità generati dai clienti che usufruiscono dei servizi; le tariffe pagate da terze parti per poter avere accesso all'enorme mole di dati utili a tutto il lavoro che gravita intorno ai modelli di business digitale; al netto dei *marketplace* virtuali che funzionano naturalmente in maniera simile a quelli fisici. Com'è ovvio, vista la connaturata intangibilità e la sostanziale fluidità di questi beni, la presenza fisica dell'impresa nel paese che ospita il mercato non è una condizione necessaria nei settori d'industria digitale. Questa condizione crea una serie di opportunità, per le imprese multinazionali nell'ambito digitale, di attuare una serie di misure di elusione fiscale (*BEPS – Base Erosion and Profit Shifting*) incentrate in maniera particolare sulla questione della "stabile organizzazione" (*PE – Permanent Establishment*, regolata in Italia dall'art.162, comma 1, del Tuir), ovvero la determinazione del centro in cui l'impresa esercita la propria attività economica, e dunque produce reddito tassabile.

Le multinazionali digitali, in tal senso, si avvantaggiano dell'art. 5, comma 7 del *Model Tax Convention* dell'OCSE, in cui è sancito che un controllo di una società estera su una società che opera in un altro stato "non costituisce di per sé motivo sufficiente" per considerare l'una stabile organizzazione dell'altra.<sup>7,8</sup> Tale clausola rimane per adesso un punto fermo dal quale non è possibile prescindere in nessuna potenziale formulazione regolatoria. Per alcuni osservatori, dunque, le leggi tradizionali in materia di tassazione sono attualmente applicate ad industrie che presentano modalità di business rispetto alle quali potrebbe non essere in qualche misura "adatte" a livello internazionale.<sup>9</sup>

Il tema è stato affrontato, a livello internazionale, principalmente da due istituzioni: l'OCSE e gli uffici tecnici del Parlamento Europeo. L'OCSE condensa le proprie osservazioni in merito ai possibili sviluppi dell'industria digitale e i suoi rapporti con le politiche di tassazione in una serie di documenti, principalmente redatti addirittura da una *Task Force on the Digital Economy* (TFDE), dando particolare risalto all'alto livello di connettività ormai raggiunto e dell'incredibile fluidità dei beni intangibili. Per quanto siano gli autori stessi ad affermare che «no dramatic departure from current rules is needed», vengono comunque messe in luce diverse ipotesi di nuove forme di tassazione, che spaziano dall'opportunità di valutare l'estensione e la profondità dei network utilizzati dalle aziende o la quantità di dati che utilizzano o mobilitano. Quello dell'OCSE è il primo sforzo organizzato di includere determinate caratteristiche fondamentali (dalla tecnologia alle *operations*) dell'economia digitale nel design di una nuova regolamentazione fiscale, che si rivela spesso piuttosto aggressiva, oltre che in qualche modo prematura con riferimento a un mercato ancora estremamente "giovane". Rispetto a questi tentativi, alcuni studiosi sembrano infatti scettici di fronte alle definizioni poco chiare di valore aggiunto da parte dell'industria digitale e alla mancanza di una reale e sistematica ricerca sull'evoluzione dell'industria stessa.<sup>10</sup>

Uno dei temi principali in corso di dibattito è proprio la ridefinizione del modello OCSE

7 OECD (2015), "Model Tax Convention on Income and on Capital 2014 (Full Version)", OECD Publishing, Paris.

8 Dario Stevanato (2017), "La via autarchica alla web tax nell'emendamento Boccia", <http://dario-stevanato.blogspot.it/2017/05/la-via-autarchica-alla-web-tax.html?m=1>.

9 OECD (2013), "Addressing Tax Base Erosion and Profit Shifting", OECD Publishing, Paris.

10 Marcel Olbert and Christoph Spengel (2017), "International taxation in the digital economy: challenge accepted?", *World tax journal: WTJ*, 9, 1, 3-46.

che riguarda la stabile organizzazione: l'idea sottesa a molti dei provvedimenti proposti è quella di considerare – in assenza di una stabile organizzazione necessaria alla riscossione fiscale in accordo ai principi vigenti – la “significativa presenza economica” dell'impresa in uno stato, misurata ad esempio sulla base di volumi di vendita, frequenza delle transazioni digitali e numero di utenti. Questo metodo, largamente dibattuto, sembra però presentare più di un problema: come determinare, ad esempio, i margini derivanti dalla presenza significativa? I modelli digitali di business non seguono gli stessi schemi di quelli tradizionali, ed è dunque difficile allocare i profitti generati da queste attività, per ragioni ad esempio riconducibili alla struttura dei costi: come suddividere la quota di costi fissi – spesso preponderante in questi business – per paese? Quale criterio adottare? Quanta discrezionalità permettere?

Inoltre, certa letteratura sottolinea come molte delle modifiche proposte al regime di stabile organizzazione sembrino avere un impatto limitato e selettivo, dal momento che il concetto di “presenza fisica” sarebbe comunque prevalente solo per determinati modelli imprenditoriali (ad esempio, i *marketplace* online), che verrebbero bersagliati da queste modifiche in maniera quasi esclusiva.<sup>11</sup> Hellerstein, inoltre, mostra come la ridefinizione dei concetti che riguardano la presenza fisica possano portare ad ulteriori problemi di disallineamento nell'allocazione dei diritti della potestà impositiva e sulla possibilità di rendere effettivo l'*enforcement* della tassazione.<sup>12</sup>

Per quanto l'OCSE, in merito alla possibilità di introduzioni unilaterali di norme sulla tassazione dell'economia digitale da parte dei singoli stati, sia sorprendentemente aperta e possibilista, non possiamo non considerare le scelte unilaterali come critiche ed estremamente pericolose. Se le misure fiscali diventano selettive sotto il profilo del tipo di transazione e dell'ubicazione delle imprese, la politica fiscale potrebbe interferire col comportamento aziendale, compromettendo l'attrattiva di determinati paesi per l'industria digitale. Un esempio utile è quello ungherese: è il caso pratico e documentato di un paese che ha sofferto di una perdita di attrattiva per questo settore a seguito dell'introduzione di pesanti e unilaterali imposte sulla pubblicità.<sup>13,14</sup>

L'opinione dell'Unione Europea in materia di tassazione della *digital economy* è, ad oggi, a sua volta affidata a una moltitudine di documenti che attingono a piene mani dai lavori OCSE. Tra gli altri, uno studio della divisione *Economic and Scientific Policy* del *Policy Department* del Parlamento Europeo analizza le “sfide” sotto il profilo della tassazione per l'economia digitale, alla luce del report OCSE sulle attività di elusione fiscale messe in pratica dalle multinazionali del web.<sup>15,16</sup> È interessante notare come, alla fine del report in questione,

11 D. W. Blum (2015), “Permanent Establishments and Action 1 on the Digital Economy of the OECD Base Erosion and Profit Shifting Initiative – The Nexys Criterion Redefined?”, 69 *Bull. Int. Txn.* 6/5, Journals IBDF.

12 W. Hellerstein (2014), “Jurisdiction to Tax in the Digital Economy: Permanent and Other Establishments”, 68 *Bull. Int. Txn.* 6/7, pp. 348-349, Journals IBDF.

13 R. Felkai (2015), “Government Presses Ahead with Controversial Sectoral Taxation Policy through the Introduction of an Advertisement Tax”, 55 *Eur. Txn.* 1, pp. 37-38.

14 O. Popa (2016), “Taxation of the Digital Economy in Selected Countries – Early Echoes of BEPS and EU Initiatives”, 55 *Eur. Txn.* 1, p. 38, Journals IBDF.

15 OECD (2013), “Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting”, OECD Publishing, Paris.

16 OECD (2015), “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final

si affermi candidamente che «misure specifiche [sotto il profilo della tassazione, ndr] per il settore digitale non sono auspicabili».<sup>17</sup> L'opinione è quella secondo cui affrontare con provvedimenti specifici la materia per il solo settore digitale sarebbe contrario al principio della neutralità della tassazione. Inoltre, la digitalizzazione rapidissima di molti altri settori dell'economia globale sembrerebbe giustificare sempre meno la volontà di occuparsi del settore digitale in maniera esclusiva.

Bisogna considerare anche che la stessa Commissione Europea si è più volte espressa in maniera quantomeno dubitativa in merito alla possibilità, per i singoli paesi membri, di introdurre tasse specifiche per le industrie digitali. Questo principalmente per via della loro natura temporanea, spesso inattuabile e talvolta "irrazionale". A sua volta, è la stessa OCSE ad affermare che la *digital economy* non può essere "imbrigliata" da provvedimenti specifici ed ultra-regolatori.<sup>18</sup>

Tutto questo non significa affatto che non ci sia da parte di questi organismi – sia OCSE che Parlamento Europeo – una volontà di combattere determinate pratiche elusive, in particolare con riferimento allo scioglimento del nodo intorno alla stabile organizzazione. Anzi, la direzione dichiarata è, come si è visto, nettamente opposta. Tuttavia, né i report delle istituzioni sovranazionali, né larga parte della letteratura accademica è in grado di fornire ad oggi una risposta univoca, condivisa e risolutiva su come affrontare le sfide di tassazione dell'economia digitale. Anche in virtù di questo fatto, dunque, l'attenzione per gli effetti distorsivi e potenzialmente depressivi imprevisi a seguito di una riforma del Modello OCSE, o nella ridefinizione delle politiche fiscali nazionali, deve essere mantenuta massima e concordata con la totalità dei paesi UE e le stesse aziende.

### Gli effetti distorsivi della tassazione dell'economia digitale

Sono le stesse istituzioni internazionali a sottolineare l'importanza e la rilevanza delle possibilità offerte dalle innovazioni che si accompagnano alla *digital economy*. Molti studi empirici dimostrano che gli investimenti che le industrie compiono in tecnologie avanzate, ICT e processi di digitalizzazione hanno esternalità positive sulla qualità di questi fattori nei paesi in cui gli investimenti si svolgono.<sup>19</sup> Tuttavia, questi studi non tengono in considerazione gli effetti distorsivi della tassazione. C'è evidenza in letteratura di come molte delle proposte avanzate contro la BEPS abbiano potenzialmente impatti negativi sugli investimenti, se pensati come semplici strumenti unilaterali anti-elusione.<sup>20</sup> Ad esempio, l'ampliamento della base imponibile in uno stato, attraverso una legislazione più severa rispetto alle controllate estere, o attraverso una limitazione della deducibilità di royalties e interessi, tende a produrre effetti distorsivi nelle decisioni aziendali: la politica fiscale non dovrebbe, quindi,

---

Report", OECD Publishing, Paris.

17 European Parliament Policy Department: economic and scientific policy (2016), "Tax Challenges in the Digital Economy – Directorate-General for Internal Policies".

18 OECD (2014), "Public Discussion Draft BEPS Action 1: Address the Tax Challenges of the Digital Economy", OECD Publishing, Paris.

19 Cardona et al. (2013), "ICT and productivity: conclusions from the empirical literature", Information Economics and Policy.

20 Cfr. ad esempio: U. Schreiber (2015), "Investitionseffekte des BEPS Aktionsplans der OECD." *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 67.1: 102-127.

essere ignorata nella sua capacità di influenzare l'evoluzione dell'intero settore digitale. Tale settore è peraltro caratterizzato da una crescente competizione su scala nazionale e globale, che porta la politica fiscale a non potersi permettere di ignorare gli effetti non solo sulle grandi multinazionali, ma anche su tutte le attività nascenti o in crescita.<sup>21</sup> Esistono inoltre evidenze, teoriche ed empiriche, di come gli investimenti in attività immateriali – e quindi gli investimenti in modelli di business digitali – siano sensibili a politiche fiscali nazionali sfavorevoli.<sup>22</sup>

Insomma, scelte unilaterali sembrano essere scarsamente efficaci se non addirittura dannose, per via dei loro effetti impreveduti nell'influenzare le scelte aziendali di un'industria tanto fluida e, in un certo senso, giovane. Inoltre, una tendenza regolatoria come quella descritta potrebbe portare ad una crescente incertezza giuridica e ad oneri, economici e di conformità, crescenti per i contribuenti.<sup>23</sup> In un ambito di applicazione così acerbo e tanto fluido, infine, scelte di policy avventate rischiano di avere effetti imprevedibili ed estremamente pericolosi, per la loro capacità di influenzare le politiche commerciali e di investimento delle singole aziende nei paesi, così come di deviare o soffocare la spinta competitiva di cui beneficiano i consumatori e lo stesso sistema-paese.

### Approfondimento: la proposta Boccia del 2017

Una buona opportunità di analisi delle implicazioni di quanto esposto finora può essere offerta dall'ultima proposta, in materia di *web-tax*, avanzata dall'on. Francesco Boccia. La prima considerazione che emerge dalla lettura di questa proposta, presentata come emendamento alla "manovrina" di primavera 2017, riguarda il suo ambito di applicazione (comma 1 dell'unico articolo).<sup>24</sup> Essa prevede che i gruppi multinazionali con ricavi consolidati superiori a 1 miliardo di euro, che effettuano in Italia cessioni di beni o prestazioni di servizi per un ammontare superiore a 50 milioni di euro, possano avvalersi della procedura di cooperazione e collaborazione rafforzata (interpello all'Agenzia delle Entrate) per valutare la sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione sul territorio dello Stato Italiano e, in caso di risposta affermativa, la definizione dei debiti tributari di tale stabile organizzazione. La norma proposta, dunque, non discrimina tra imprese digitali e non digitali, di fatto accettando il principio di non specificità dell'economia digitale, di cui si è fatta menzione nei paragrafi precedenti. In poche parole, non di solo *web* parla l'ultima proposta di *web tax*.

A differenza delle proposte del recente passato, l'ipotesi Boccia suggerisce una soluzione volontaria alle imprese e non ha in linea generali controindicazioni rispetto alla normativa comunitaria: se l'impresa paga quanto stimato e richiesto dall'Agenzia delle Entrate alla stabile organizzazione presente sul territorio italiano, le sanzioni amministrative sono dimezzate e viene esclusa la punibilità del reato di omessa presentazione della dichiarazione (commi 6 e 7). Alla multinazionale è ovviamente consentito rifiutare l'accertamento per

21 O. A. El Sawy & F. Pereira (2013), "Business Modelling in the Dynamic Digital Space"

22 U. Schreiber (2015), *supra*.

23 L. Cerioni (2015), "The New 'Google Tax': The 'Beginning of the End' for Tax Residence as a Connecting Factor for Tax Jurisdiction?", 55 *Eur. Taxn.* 5, p. 194, Journals IBFD.

24 "Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo" (AC 4444)

adesione proposto dall'Agenzia delle Entrate (comma 8): in quel caso, però, l'amministrazione fiscale può adottare un avviso di accertamento, con applicazione piena delle sanzioni, anche in relazione ai periodi d'imposta per i quali siano già scaduti i termini di decadenza (è infatti prevista una deroga *ad libitum* dei termini di decadenza previsti dalla normativa vigente). Questo punto appare quantomeno poco sensato, perché trasforma l'intera proposta in una "prova diabolica" per il gruppo multinazionale che dovesse decidere di avvalersi della procedura di collaborazione e poi legittimamente rifiutarne gli esiti: in tal caso, come hanno segnalato in un articolo apparso su [Firstonline.it](http://www.firstonline.it) i deputati Sergio Boccadutri e Giampaolo Galli (anch'essi del PD, come il proponente Boccia), si configurerebbe una potenziale penalizzazione proprio a carico delle imprese che volontariamente si rivolgono all'Agenzia delle Entrate.<sup>25</sup> «Un'impresa che decide di collaborare – scrivono Boccadutri e Galli – rischia molto di più di chi rimane nell'ombra».

Altrettanto poco comprensibile è la misura prevista al comma 11 della proposta, che esclude dalla possibilità di avvalersi della procedura di cooperazione e collaborazione rafforzata le imprese che abbiano avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni e verifiche, dell'inizio di qualunque attività di controllo amministrativo o dell'avvio di procedimenti penali, relativi agli ambiti tributari. In tal senso, a molte delle imprese multinazionali presenti in Italia e che hanno i livelli di fatturato e di volumi d'affari previsti dalla proposta Boccia sarebbe inibita l'adesione all'interpello perché già oggetto di controlli, verifiche e altre attività dell'autorità fiscale.

Inoltre l'emendamento, nella sua formulazione, sembra contravvenire a quanto prescritto dal già citato Modello OCSE, in merito al rapporto tra controllata e stabile organizzazione.<sup>26</sup> Come spiega Dario Stevanato sul proprio blog, «tale clausola, che trova giustificazione sul piano storico nell'esigenza di garantire l'indipendenza e la separatezza ai fini tributari e dei trattati contro le doppie imposizioni di entità giuridiche "dipendenti" o "controllate", secondo le leggi del diritto commerciale, da altre società, viene completamente sovvertita dall'emendamento Boccia, che ravvisa invece nella presenza di una società residente in Italia un indizio della stabile organizzazione italiana della società non residente appartenente allo stesso gruppo».<sup>27</sup> Esiste quindi l'eventualità che il paese della controllante non riconosca come credito per imposte pagate all'estero quanto pagato dalla controllata, ritenendo che l'Italia abbia tassato una stabile organizzazione in realtà inesistente. In quest'ottica, l'effetto della norma potrebbe essere doppiamente negativo: da un lato, i potenziali destinatari dell'emendamento potrebbero decidere di non utilizzarlo (facendo venir meno le ottimistiche stime di maggior gettito conseguenti); dall'altro, le strategie commerciali e le scelte di business potrebbero essere influenzate pesantemente dalla proposta, inducendo le multinazionali «a non avvalersi più di società controllate nel nostro Paese, ma di far svolgere le funzioni ausiliarie e di supporto alla vendita ad entità indipendenti, bypassando così gli intendimenti del creativo legislatore fiscale italiano».

Nel suo insieme, la proposta mostra due debolezze di fondo. Anzitutto, essa non rappre-

25 Sergio Boccadutri e Giampaolo Galli (2017), "Web Tax: Tassare i giganti di Internet è giusto ma molto complicato" - <http://www.firstonline.info/News/2017/05/16/web-tax-tassare-i-giganti-di-internet-e-giusto-ma-molto-complicato/NV8yMDE3LTA1LTE2X0ZPTA>

26 Cfr. Par. "Le riflessioni in seno all'OCSE e al Parlamento Europeo". Secondo questa clausola, il fatto che una società residente di uno Stato ne controlli una residente in un altro non costituisce di per sé motivo sufficiente per considerare l'una stabile organizzazione dell'altra.

27 Dario Stevanato (2017), *supra*.

senta e non propone alcuna indicazione cui l'Agenzia delle Entrate dovrebbe attenersi nella valutazione dell'esistenza di una eventuale stabile organizzazione. Questo perché, inevitabilmente, in assenza di un coordinamento a livello UE qualsiasi innovazione normativa italiana potrebbe interferire con la disciplina comunitaria. La seconda debolezza riguarda l'approccio pregiudizialmente punitivo nei confronti delle multinazionali: a questa viene in fondo offerta la possibilità di accettare le valutazioni dell'amministrazione fiscale italiana in cambio di una riduzione delle sanzioni, senza un reale tentativo di dialogo e di comprensione tra le posizioni dell'azienda e quelle del fisco. Dovesse l'impresa rifiutare la valutazione dell'Agenzia dell'Entrate, l'unica via per opporvisi resterebbe quella giudiziaria, come peraltro accade già. In più, come si è detto, al comma 8 essa si mostra addirittura più punitiva nei confronti di quelle imprese che rifiutano l'accertamento per adesione rispetto a quelle che neppure lo tentano.

### Conclusioni

Un rapporto di *Boston Consulting Group* del 2016 evidenziava come la digitalizzazione dell'economia dei paesi europei e la piena attuazione del Mercato Unico Digitale produrrebbe un importante contributo in termini di crescita e di posti di lavoro.<sup>28</sup> Lo studio di BCG analizza in particolare i paesi europei più avanzati in termini di digitalizzazione (i "frontrunners": Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia) e stima che la piena apertura del mercato unico digitale e la capacità di questi paesi di investire nei settori e nei mercati più tecnologicamente promettenti può espandere il tasso di crescita potenziale del PIL da una media del 2,2% annuo a un 3,9% – per un valore complessivo stimato di circa 264 miliardi di euro. In termini occupazionali, si tratterebbe di un aumento compreso tra 1,6 e 2,3 milioni di posti di lavoro. Meno solido, ma altrettanto positivo, sarebbe l'impatto di queste scelte sugli altri paesi del Vecchio Continente, Italia inclusa. Secondo il *Digital Economy and Society Index 2017*, redatto dalla Commissione Europea, il nostro Paese occupa la quartultima posizione tra i 28 membri UE sul livello di digitalizzazione di economia e società (prendendo in considerazione la diffusione della banda larga, le competenze digitali e le attività online (*e-commerce* e *e-banking*)).<sup>29</sup>

I dati sul ritardo digitale dell'Italia e di contro sulle potenzialità di una piena digitalizzazione dell'economia dovrebbero rappresentare un elemento di riflessione per il legislatore nazionale ed europeo impegnato a discutere di *web tax*. Il primo rischio riguarda i potenziali effetti negativi sugli investimenti digitali nel nostro paese e sull'attrattività dell'Italia. Il secondo rischio è che, se in sede comunitaria o nei tavoli internazionali (G7, G20 e OCSE) i leader politici europei scelgano come obiettivo quello di "far cassa" rispetto alle multinazionali del web e non quello più lungimirante di promuovere lo sviluppo di una piena digitalizzazione dell'economia europea (e, magari, l'emersione di *player* continentali in concorrenza con quelli americani).

Come si è detto nei paragrafi precedenti, oggi è sempre più complesso distinguere tra economia digitale e non digitale: perché le infrastrutture, le reti e i sistemi digitali ormai forniscono piattaforme su cui le persone e le aziende interagiscono, comunicano, strutturano i propri modelli di business e organizzano le proprie attività. Più che di "economia digitale", sarebbe ormai opportuno parlare di "digitalizzazione dell'economia".

---

28 Boston Consulting Group (2016), "Digitizing Europe" - [http://image-src.bcg.com/BCG\\_COM/BCG-Digitizing-Europe-May-2016\\_tcm22-36552.pdf](http://image-src.bcg.com/BCG_COM/BCG-Digitizing-Europe-May-2016_tcm22-36552.pdf)

29 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

In questo senso, una *web tax* non può essere pensata come una generica “tassa su internet”. Semmai, essa dovrebbe essere il tentativo dei sistemi pubblici di adeguare le proprie norme ad un contesto in rapida evoluzione, mantenendo l’obiettivo di conservare e promuovere la neutralità di trattamento fiscale delle imprese nazionali e internazionali di qualsiasi dimensione e disincentivando comportamenti elusivi tesi alla traslazione dei profitti verso giurisdizioni con regime fiscale più favorevole (il cosiddetto “*profit shifting*”), senza per questo intervenire sui regimi di concorrenza fiscale.

I tentativi di disciplinare questi aspetti su base nazionale, almeno tra gli stati membri dell’Unione Europea, si scontrano con le regole comunitarie e in particolare i principi fondamentali dell’architettura comune: le libertà di stabilimento e di circolazione dei beni e dei servizi. Questa era la principale – e insuperabile – debolezza della proposta di *web tax* del 2013 ed è un *caveat* che incombe anche sulla proposta Boccia del 2017.

Quest’ultimo tentativo, come si è detto nel paragrafo dedicato, ha il merito di non distinguere tra multinazionali “web” e “non web”, riconoscendo in qualche modo la impossibilità di separare economia digitale e non. Si tratta di un meccanismo volontario concesso alle imprese multinazionali per sottoporre la propria organizzazione in Italia alla lente dell’Agenzia delle Entrate, chiamata a statuire se l’insieme di attività della multinazionale in Italia siano configurabili come “stabile organizzazione” o no. La norma proposta non offre alcuna indicazione cui l’Agenzia delle Entrate debba attenersi nella valutazione dell’esistenza della eventuale stabile organizzazione. Questo perché, inevitabilmente, in assenza di un coordinamento a livello UE qualsiasi innovazione normativa italiana potrebbe appunto interferire con la disciplina comunitaria. Un’altra debolezza della proposta Boccia riguarda l’approccio pregiudizialmente punitivo nei confronti delle multinazionali: viene loro, in fondo, offerta la possibilità di accettare le valutazioni dell’amministrazione fiscale italiana in cambio di una riduzione delle sanzioni, senza un reale tentativo di dialogo e di comprensione tra le posizioni dell’azienda e quelle del fisco.

In un’industria tanto “acerba”, caratterizzata da un tasso di innovazione tecnologica altissimo e una concorrenza serrata ed estremamente fluida, scelte di policy avventate, parziali o adottate in maniera unilaterale da alcuni paesi rischiano di avere conseguenze gravi e durature in termini di influenza nelle scelte d’investimento delle imprese. Un rischio, questo, che non riguarda solo le grandi multinazionali, ma che può avere ricadute a cascata – per i suoi effetti sul mercato – anche sulle imprese più piccole in rapida fase di crescita e sviluppo.

In tal senso, i governi dei paesi più avanzati dovrebbero evitare approcci pregiudizialmente “punitivi”. La disomogeneità delle regole contabili sul “transfer pricing”, cioè sull’assegnazione dei prezzi alle operazioni intra-gruppo realizzate dalle multinazionali, può indubbiamente creare spazi di conflitto. Soprattutto nel caso di beni e servizi intangibili, per i quali è più aspra la polemica tra governi e multinazionali, ma anche tra governi di paesi a più alta tassazione e paesi a più bassa tassazione.

Un maggior coordinamento dei metodi contabili di assegnazione dei prezzi è probabilmente la via maestra, pur essendo di difficile realizzazione e implicando la scelta, inevitabilmente arbitraria, di alcuni standard a scapito di altri.

## IBL Focus

### Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.