

ECONOMIA DIGITALE E FISCALITÀ, TRA COOPERAZIONE E COMPETIZIONE.

PROSPETTIVE INTERNAZIONALI E INTERVENTI DOMESTICI

La *digital economy*, in tutte le definizioni elaborate, non è un settore dell'economia, né un mercato economico autointegrativo, bensì un *modo* di atteggiarsi dell'economia medesima, che fortemente risente dell'influenza di internet e, più in generale, dell'*Information and Communication Technology*. È, in sostanza, la declinazione moderna del fare impresa, destinata ontologicamente a mutare lungo i binari del progresso tecnologico, rispetto al quale la sola certezza prevedibile è, per l'appunto, il suo crescente e continuo sviluppo. Si tratta, quindi, di un fenomeno le cui dinamiche evolutive possono essere osservate e, quindi, esaminate, solo quando si manifestano, essendo difficilmente pronosticabili; si ignora, infatti, per quali vie tale sviluppo si manifesterà e, di conseguenza, quali mutamenti determinerà sulla dimensione socio-economica che, di volta in volta, ne subirà l'impatto.

In tale accezione, evidentemente, l'economia digitale si confonde e si sovrappone all'economia "tradizionale", che ben può digitalizzarsi (in maniera più o meno penetrante) ove scelga di sfruttare le tecnologie dell'informazione nei processi produttivi.

È in ogni caso indiscusso – e la storia lo insegna – che l'avvento della digitalizzazione ha assunto contorni rivoluzionari. Le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, modificando radicalmente il *modo* di atteggiarsi del fare impresa, hanno infatti attribuito al dispiegamento dell'attività economica caratteristiche del tutto nuove. La *new economy* da un lato si caratterizza per l'uso prevalente di *asset* produttivi immateriali, già noti alla *brick and mortar economy* ma non altrettanto significativi per le vecchie economie e, dall'altro, si avvale di elementi del tutto sconosciuti fino a trent'anni fa, dei quali i più rilevanti sono il contributo dei consumatori, l'apporto degli utenti, i dati, la rete e gli *effetti* di rete.

È agevole apprezzare, quindi, che la *digital economy* è la declinazione economica del generale contesto sociale attuale; ne fu consapevole lo stesso Don Tapscott, il primo autore a coniare il termine *digital economy*, che la definì sin da

subito come concetto legato “*not only about the networking of technology [...] but about the networking of humans through technology [that] combine intelligence, knowledge, and creativity for breakthroughs in the creation of wealth and social development*”¹.

Le dirompenti novità dell’economia, e della società, digitale hanno messo in crisi i concetti creati su misura della *old economy* in tutti i settori del diritto, ivi incluso, naturalmente, quello fiscale.

Sarebbe tuttavia erroneo ritenere che la discussione tributaria si approcci a questa problematica ora, per la prima volta. Infatti, quasi cento anni fa, un contesto economico del tutto simile a quello odierno ha già chiamato gli Stati a concordare basi comuni per disegnare una struttura fiscale internazionale. In particolare, negli anni ’20 dello scorso secolo, proprio un’importante ondata di globalizzazione, determinata anche dalla diffusione delle tecnologie di comunicazione (per tutte, l’invenzione del telegrafo), seguita dalla profonda crisi causata dalla prima guerra mondiale, impose ai governi di rimeditare l’assetto fiscale mondiale. Il punto di partenza era, all’epoca, ben chiaro: ciascun Paese strutturava l’imposizione domestica senza preoccuparsi dell’interazione tra il proprio sistema fiscale e quello di altri Paesi, con la conseguenza che la doppia imposizione era divenuta un gravissimo ostacolo agli scambi internazionali, una “*trade barrier*” da rimuovere.

Sotto l’egida delle Nazioni Unite, si costruirono così le fondamenta della fiscalità internazionale oggi conosciuta, che privilegiarono la tassazione negli Stati di residenza, relegando all’imposizione alla fonte un ruolo secondario, giustificato e misurato – per i redditi di impresa – dalla stabile organizzazione; tale istituto, peraltro, risentì fortemente dell’economia dell’epoca e fu normativamente ancorato a requisiti di fissità e materialità, nella consapevolezza che, al tempo, le imprese non potevano svolgere attività estera senza disporre di una sede fissa di affari nel *market country*.

Cent’anni dopo, la discussione sulla fiscalità internazionale si è prevedibilmente riaperta e sembra che il fenomeno della *digital economy* sia assurto, a tali fini, a *casus belli*. Nel 2013, sotto il vessillo della lotta all’erosione

¹ D. TAPSCOTT, *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, New York, 1996.

delle basi imponibili, l'OCSE ha infatti avviato un'iniziativa di risonanza mondiale, volta a rimaneggiare la struttura del sistema tributario internazionale vigente per (tutte) le imprese multinazionali.

Le quindici azioni del progetto, sono dichiaratamente “*incentrate sul contrasto all'erosione delle basi imponibili e alla dispersione dei profitti*”, ma “*non mirano direttamente a modificare gli standard internazionali esistenti in materia di assegnazione della tassazione dei diritti sul reddito transfrontaliero*”². Si tratta di un approccio focalizzato sul tema dell'abuso, che prende atto di come siano indispensabili “*cambiamenti fondamentali per prevenire efficacemente pratiche che determinano doppie non-tassazioni o basse tassazioni mediante pratiche che artificialmente separano il reddito imponibile dalle attività che lo generano*”.

E difatti, non può negarsi che, alla luce degli studi dell'OCSE, è emerso che le multinazionali sfruttano i disallineamenti della normativa fiscale, anche internazionale, per minimizzare il carico fiscale complessivo dei gruppi; non stupisce che, peraltro, molti di questi gruppi abbiano un *digital core* e, avvalendosi primariamente di beni immateriali, possano più agevolmente strutturare la propria pianificazione fiscale cercando di alleggerire il loro carico impositivo complessivo. Tale problematica è stata efficacemente affrontata, in tutti i suoi profili, nel progetto BEPS, che ha fornito agli Stati importanti strumenti di contrasto alle dinamiche abusive; i più recenti studi³ dimostrano infatti che la pressione fiscale complessiva dei gruppi digitali, negli ultimi anni, si è incrementata e, con ogni probabilità, è destinata ancor più a crescere alla luce della neo-introdotta riforma fiscale degli Stati Uniti, volta – in parte – a ricatturare i redditi erosi dai gruppi che fanno capo ad *holding* americane (che, in questo settore, notoriamente rappresentano la maggioranza).

Ciononostante, proprio l'*Action 1* del BEPS *Action Plan*, specificamente destinata al tema della *digital economy*, ha svelato che il malcontento degli Stati non dipende (solo) dalle pratiche abusive poste in essere dalle imprese, ma, più a monte, dall'attuale struttura fiscale internazionale che, ancorando l'imposizione nei *source States* a criteri di fissità, ovviamente priva i medesimi *source States* di

² OCSE, *Action plan on base erosion and profit shifting*, 2013.

³ PWC

importanti quote di imposizione. E in questa prospettiva, la *digital economy* è assunto a primo – e migliore – banco di prova. È sin troppo agevole rilevare che tutte le proposte in tema di *nexus* attualmente allo studio intendono chiaramente sovvertire in radice lo stesso *theoretical framework* sotteso alla tradizionale nozione di stabile organizzazione, di fatto addivenendo a “*a new dimension for the sourcing theory*” e valorizzando dichiaratamente il “*collegamento con la vita economica di un Paese*”, collegamento che rinvie in elementi di assoluta novità, tra i quali riveste un ruolo significativo la partecipazione degli utenti, qualificati come elementi di “creazione del valore” delle imprese.

La scelta per l’approccio *worldwide* o per quello *source based* non riflette solo la preferenza per un modello di politica fiscale, ma anche per una diversa struttura tecnico-giuridica dell’imposizione. Oggi, la maggioranza degli autori sembra propendere, pur con diverse declinazioni, per un approccio *source-based*, in risposta alla polverizzazione delle fonti di reddito e alla smaterializzazione dello stesso concetto di residenza; tuttavia, è stato altresì evidenziato che tale scelta non solo richiederebbe, ai fini di un coordinamento, l’individuazione di un criterio di *fonte* unitario, ma disegnerebbe un sistema impositivo tendenzialmente reale, nel quale non si valorizza il soggetto titolare di quel reddito, ma la ricchezza oggettivamente intesa e moltiplicata in ragione dei territori in cui viene prodotta. Si tratta, peraltro, di un’impostazione in controtendenza con la stessa nozione di Stato moderno, che non è più il solo territorio, ma soprattutto l’organizzazione di persone (e enti) che vi partecipano.

A tali riflessioni, si affiancano peraltro quelle proposte – qual è la CCCTB comunitaria – che mirano a ripartire il reddito secondo criteri di tipo formulare, fondati sulla determinazione unitaria del reddito imponibile e sulla successiva ripartizione del medesimo, secondo determinati indicatori, fra i diversi ordinamenti cui esso risulterebbe riferibile. Tali criteri sembrano ambire ad un modello di imposta globale, il cui gettito è ripartito secondo criteri prestabiliti, ma non bypassano la problematica di scegliere i fattori di ripartizione di quel reddito; per fare un esempio, il ricorso a fattori macroeconomici, quali il valore aggiunto nazionale, il prodotto interno lordo o l’ammontare di investimenti pubblici in infrastrutture, ha sicuramente il pregio di una maggiore efficienza nell’allocazione

dell'imponibile tra le diverse giurisdizioni, essendo tali fattori oggettivamente misurabili; tuttavia, la scelta di fattori microeconomici, quali il costo del lavoro, il capitale, il fatturato, è senz'altro più in linea con le esigenze di equità nella ripartizione dell'imponibile, basandosi su elementi che riflettono le caratteristiche del contribuente e quindi la sua reale capacità contributiva.

Nelle more della riflessione internazionale, alcuni legislatori domestici hanno introdotto, o tentato di introdurre, norme interne volte a regolamentare detta problematica.

Alcune norme sono strutturalmente demandate ad operare nell'ambito dell'imposizione diretta, con funzione assai incerta, "a cavallo" tra l'intento di contrastare l'abuso e l'effetto di modificare le regole di allocazione della potestà impositiva, che tuttavia rischiano di porsi in contrasto con le convenzioni contro le doppie imposizioni che vincolano molti dei Paesi interessati dal fenomeno.

Altre misure rappresentano invece interventi in materia di imposizione indiretta, in quanto tali maggiormente (ma non totalmente) svincolati dagli obblighi internazionali, e sovente sottendono un'intenzione perequativa. In alcuni casi, esse mirano a riallineare l'imposizione delle imprese residenti a quella delle non residenti, assumendo che queste ultime riescano a subire un carico impositivo complessivo irrisorio mediante la pianificazione fiscale aggressiva; va da sé che, in quanto tali, sono destinate a venir meno laddove i medesimi obiettivi siano raggiunti per altre vie, cioè mediante strumenti anti-abuso internazionali o domestici ovvero mediante interventi di modifica all'allocazione della potestà impositiva. In altri casi, le medesime misure sembrano invece voler colmare il divario concorrenziale tra le imprese digitali e quelle "tradizionali", rischiando tuttavia di determinare effetti discriminatori.

Nella riflessione si è, da ultimo, inserita l'Unione Europea, che pure si è mobilitata per intervenire sulla fiscalità delle imprese digitali che operano in Europa.

Tutti i succitati interventi non hanno trovato, al momento, un'armonica composizione internazionale, che comunque tutti auspicano. È infatti notorio che la digitalizzazione delle imprese e, più in generale, della società è, attualmente, una delle maggiori leve di sviluppo, sicché l'introduzione di tributi o prelievi

irragionevoli, talora dettati da mere esigenze di gettito, rischia di ingenerare (come, di fatto, ha talora ingenerato) pericolosi effetti controproducenti. Tali effetti si ripercuotono non solo sulle imprese, disincentivate ad esplorare i canali di sviluppo digitale, ma anche sui mercati degli stessi Paesi, da cui le imprese si allontanano; nei casi limite, dette misure rischiano di inficiare finanche l'esercizio di diritti fondamentali, quale è quello all'informazione e all'interazione sociale, che trovano vigore e completamento mediante le reti di comunicazione digitale.

Peraltro, attesa la dimensione multinazionale della *digital economy*, le migliori soluzioni sono senz'altro quelle che discendono da interventi condivisi tra i vari Paesi nei quali detta *economy* si dispiega; un contrario approccio rischia, infatti, di alterare gli equilibri di mercato, danneggiare le imprese più deboli e, di fatto, ricostituire quella situazione che, negli anni '20, ha indotto gli Stati ad intervenire per coordinare i rispettivi poteri impositivi. Rischia, insomma, di reintrodurre quelle *trade barriers* che, al tempo, si è inteso condivisibilmente rimuovere.