



OSSERVAZIONI e PROPOSTE

**Principi fiscali internazionali
e digitalizzazione dell'economia:
osservazioni per un'equa fiscalità**



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(nella seduta 25 settembre 2019)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 10 della citata legge secondo cui il Cnel *"esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie"* e *"esamina, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione e a tal fine mantiene i contatti con i corrispondenti organismi delle Comunità europee e degli altri Stati membri"*;

VISTO l'art. 14 della legge n. 936/1986 citata legge che *"l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del Cnel"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del Cnel al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, e in particolare l'articolo 28, (*Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al Cnel i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al Cnel di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 Regolamento interno degli organi;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

ESAMINATI i seguenti atti del Consiglio Economico e Sociale Europeo (CESE) afferenti:

Tassazione degli utili dell'economia digitale generati dalle multinazionali - ECO/459/2018 - Parere su:

- Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa COM (2018) 147 final - 2018/0072 (CNS);
- Proposta di direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali COM (2018) 148 final - 2018/0073 (CNS).

ESAMINATA la Raccomandazione della Commissione relativa alla tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa COM (2018) 1650 final;

ESAMINATI i seguenti documenti dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE):

- OECD (2019), *"Addressing the tax challenges of the digitalization of the economy - Policy Note"*;
- OECD (2019), *"Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy"*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS;
- OECD (2019), *"OECD Secretary-General Report G20 Finance Ministers and Central Bank Governors"*;
- OECD/G20 *"Base Erosion and Profit Shifting Project-BEPS"*, OECD Publishing;
- OECD (2013), *"Addressing Base Erosion and Profit Shifting, BEPS"*;

VISTI gli atti della Commissione istruttoria III Politiche UE e Cooperazione internazionale nelle sedute del 31 ottobre 2018, 17 gennaio, 13 marzo, 26 marzo, 30 maggio e 16 settembre 2019;

VISTI i verbali delle sedute dell'Ufficio di Presidenza del 19 giugno, 3 luglio, 4 settembre, 16 settembre 2019 e il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza del 25 settembre 2019;

UDITE le relazioni del Vice Presidente Elio CATANIA e del Consigliere Gian Paolo GUALACCINI;

SENTITO il Segretario Generale;

APPROVA

l'unito documento di Osservazioni e Proposte concernenti *"Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia: osservazioni per un'equa fiscalità"*.

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia: osservazioni per una equa fiscalità

1. Introduzione: il quadro di riferimento.

L'impatto delle tecnologie digitali sul sistema economico comporta implicazioni che riguardano il modo di produrre beni e servizi, di soddisfare i bisogni attraverso il consumo e la stessa concezione di impresa. I sistemi industriali stanno affrontando modalità di produzione del valore inedite che consentono ai consumatori di accedere a quantità e varietà di beni, dati e servizi incomparabilmente superiori a quelle del passato e del presente. La riorganizzazione delle catene del valore avviene su scala globale e attraverso l'utilizzo massiccio di beni immateriali, cioè di una nuova forma di valore non più legata alla presenza fisica. È in questa nuova forma di valore che viene effettuata la quasi totalità dei nuovi investimenti.

Ci troviamo di fronte a un nuovo stadio dello sviluppo capitalistico, caratterizzato dalla sostituzione del capitale fisico con il capitale intangibile e dalla creazione di valore non più materialmente osservabile e geograficamente localizzabile. Gli effetti sulla struttura e sulla stessa concezione di mercato del lavoro sono dirompenti. Si sta sviluppando una nuova microeconomia basata su piattaforme digitali, che forgiando nuove tipologie di mercato e nuovi modelli di *business*, generano economie di scala e di rete, incidono sulla modalità di esercizio della concorrenza intermediando fra più tipi di domanda e di offerta, controllano l'accesso al mercato e si trasformano esse stesse nel mercato. Su questo mercato le imprese, superando il concetto di "stabile organizzazione", esercitano l'attività a distanza rispetto al luogo in cui i beni/servizi sono prodotti o consumati, e producono merci immateriali non classificabili secondo gli schemi abituali.

Il sistema tributario tradizionale (nazionale e internazionale), fondato sui criteri di fisicità e territorialità, trova difficoltà a fissare con certezza una base imponibile divenuta intrinsecamente volatile, e ad intercettare univocamente la produzione di ricchezza. È venuto meno il tradizionale legame fra controllo di un territorio e controllo della ricchezza ivi prodotta o scambiata. Le regole ad oggi esistenti sono state concepite all'inizio degli anni '30 del Novecento allo scopo di ripartire il potere impositivo degli Stati ed evitare gli effetti distorsivi di una doppia imposizione. Tali regole erano state ideate in coerenza con le nozioni di

“stabile organizzazione”, “prezzi di trasferimento”, “regola del nesso”, “principio generale della libera concorrenza”. Le stesse regole, utilizzate nella ripartizione tra diverse giurisdizioni dei profitti realizzati dalle multinazionali, restano efficaci nel caso di creazione di un valore economico tangibile e localizzabile, mentre perdono adeguatezza nei nuovi modelli di transazione, dove è arduo determinare in quale giurisdizione gli attori economici creano effettivamente valore e realizzare un’adeguata tassazione.

Le difficoltà sono aggravate dalla crescita della complessità economica e dai continui mutamenti di scenario causati dall’interazione fra scambi commerciali/finanziari e dall’evoluzione degli equilibri geopolitici e geo-economici. Sul piano fiscale, tra i Paesi si instaura un assetto concorrenziale frutto di rapporti di forza, in assenza di un *corpus* normativo condiviso fra gli stessi e capace di garantire l’equità sia rispetto ai singoli operatori economici sia nei confronti degli Stati. Diventano “regole” la pratica dell’elusione fiscale, le distorsioni nei processi di allocazione delle risorse e dei prodotti, la messa in atto di forme di competizione fiscale al ribasso sui redditi societari, che penalizzano i redditi meno mobili (il lavoro e i consumi) attraverso una sproporzionata quota a loro carico della fiscalità. Mentre la grande crisi decennale induceva molti governi a identificare come fonti ulteriori di gettito quelle categorie di operatori considerate responsabili di aver innescato la crisi, o indebite beneficiarie degli effetti più deteriori della globalizzazione, si è assistito a una generale contrazione delle entrate fiscali grazie a una sistematica erosione della base imponibile e alla pratica di trasferire la creazione di valore dove è fiscalmente più conveniente.

Per affrontare le difficoltà nel determinare in quale giurisdizione gli operatori economici creano effettivamente valore e nel realizzare un’adeguata tassazione, si possono isolare i seguenti “blocchi” di questioni.

- L’urgenza di aggiornare/rivedere le regole fiscali esistenti (sovrnazionali e internazionali) attraverso accordi/protocolli di condivisione tra gli Stati, per definire un nuovo quadro della fiscalità internazionale che non penalizzi ma valorizzi le potenzialità di sviluppo insite nel digitale. Tale quadro deve fondarsi su “paradigmi” nuovi, coerenti con le caratteristiche dell’economia digitale, e deve consentire la redistribuzione dei poteri impositivi degli Stati nel rispetto delle rispettive sovranità;
- Indagare le strutture dei modelli fiscali, basati su paradigmi differenti in ordine alle modalità con le quali si regolano ai fini

fiscali l'allocazione dei profitti e la relativa ripartizione tra e nelle imprese e/o tra diverse giurisdizioni (ad esempio con i metodi di ripartizione dei profitti, gli strumenti di ritenuta alla fonte, le soglie di esenzione, il credito di imposta, un prelievo di perequazione). Le linee di intervento oggetto di studio da parte della comunità internazionale (OCSE, UE, Nazioni Unite) sono riconducibili a due pilastri, ispirati rispettivamente al criterio della valorizzazione della "partecipazione degli utenti" e a quello della *minimum tax*;

- Contrastare i fenomeni distorsivi nella distribuzione e nell'allocazione delle risorse, dei prodotti e del valore economico creato dai modelli di *business* fondati sul digitale. Qui si inseriscono le indagini sui paradisi fiscali e sulle strategie di pianificazione fiscale aggressiva delle imprese, pratiche volte a sfruttare i disallineamenti del sistema internazionale e a erodere le basi imponibili assoggettate a tassazione nei diversi Stati. Vanno anche esaminate le facoltà dei gruppi multinazionali di operare dislocazioni strumentali dei profitti;
- Auspicare un rinnovamento delle Amministrazioni finanziarie e il superamento delle obsolescenze dei sistemi tributari.

2. Principi fiscali internazionali applicabili.

L'esercizio della sovranità fiscale da parte di uno Stato nei confronti di contribuenti che operano nella dimensione sovranazionale può avvenire sulla base di diversi approcci concettuali, tutti costruiti sul principio dell'eliminazione della doppia imposizione. Tutti gli schemi teorici prendono in considerazione il legame tra chi esercita il potere impositivo e il soggetto colpito, la giurisdizione del territorio dove l'attività è svolta e/o dove è prodotto il reddito o il profitto, le regole nazionali e sovranazionali di definizione e inquadramento dei soggetti passivi, di delimitazione dei territori, di localizzazione delle fonti di reddito. La sovranità fiscale ha infatti natura duale, data dal legame con il territorio e dal rapporto con il soggetto tassato, e ciò può condurre più giurisdizioni ad esercitare in modo concorrente il prelievo sui medesimi redditi e/o sui medesimi soggetti.

A tale problema gli Stati hanno storicamente ovviato con strumenti pattizi, nella cornice del diritto internazionale e degli orientamenti forniti dagli organismi sovranazionali come OCSE e Nazioni Unite. La teoria tradizionale prevalente fondava il dovere contributivo nei confronti di uno Stato su quattro fasi rilevanti (creazione, localizzazione, tutela, fruizione della ricchezza) e analizzava il profitto di impresa in relazione

alla tipologia di attività economica. La ripartizione del potere impositivo si basava sui criteri della fonte (creazione del reddito) e della residenza (fruizione del reddito). Per evitare la doppia imposizione si ricorreva alla reciproca esenzione dei redditi destinati all'estero, ossia ci si asteneva dal tassare i redditi prodotti sul proprio territorio ma fruiti altrove.

Tale approccio, che avrebbe dovuto favorire l'afflusso di nuovi capitali dall'estero e lo sviluppo delle zone sottoutilizzate, è stato criticato poiché tendeva a favorire i Paesi più ricchi (perché con più imprese o contribuenti residenti), ed è stato stemperato con il criterio della classificazione e dell'assegnazione delle fonti, in base al quale la tassazione da parte dello Stato della fonte sarebbe consentita solo per alcune categorie di reddito e in deroga alla regola generale di tassazione nello Stato di residenza.

I principi di base che compongono il quadro internazionale di riferimento per la tassazione dei profitti di impresa sono di fatto rimasti immutati. Ad oggi i criteri prevalenti sono quattro:

1. la stabile organizzazione: lo Stato della fonte esercita il potere impositivo in deroga al principio prevalente di residenza;
2. i profitti dell'impresa di uno Stato devono essere tassati solo in tale Stato, a meno che l'impresa non svolga la propria attività nell'altro Stato mediante una stabile organizzazione sul territorio di quest'ultimo;
3. la libera concorrenza: l'attribuzione dei profitti va all'organizzazione che li genera;
4. l'allocazione frazionata dell'imponibile: i profitti di un soggetto operante in più giurisdizioni sono calcolati globalmente e poi ripartiti in base a formule prestabilite.

Il concetto di stabile organizzazione, definito da requisiti che hanno nei decenni subito un'evoluzione (da caratteristiche tangibili come impianti e sede si è posto l'accento sugli attributi intangibili), ha ridotto la sua "forza di attrazione", anche se il principio resta centrale in alcuni casi limitati in funzione antielusiva.

Il punto 2 deriva dal precedente, dato che il concetto di stabile organizzazione è strumentale alla ripartizione del potere impositivo, subordinatamente alle regole concordate sul piano internazionale. Generalmente, fatta salva l'applicazione di disposizioni specifiche per alcune tipologie di redditi, il potere impositivo della giurisdizione della fonte è espressamente limitato ai "profitti attribuibili" ad una stabile organizzazione.

Il principio del punto 3 fa riferimento alla necessità di garantire equo trattamento fiscale tra imprese multinazionali e soggetti

indipendenti, e di eliminare le distorsioni nell'allocazione dell'imponibile che potrebbero derivare da strategie perseguite volontariamente dalle imprese. L'applicazione di questo principio ha incontrato difficoltà soprattutto nell'applicazione a gruppi multinazionali, dove i profitti si generano internalizzando e si concludono operazioni che non avverrebbero tra operatori indipendenti.

L'approccio al punto 4 consente il superamento dei limiti connessi all'inadeguatezza nei processi di sfruttamento intensivo dei beni immateriali e delle sinergie interne, che diventano tipici con il consolidarsi di gruppi operanti su scala globale.

L'urgenza di un piano d'azione per dotare i Paesi di strumenti utili a riallineare il potere impositivo con la effettiva attività svolta dalle imprese ha comportato la ricerca di un nuovo quadro condiviso, alimentata anche da organizzazioni sovranazionali e internazionali. L'OCSE ha affrontato la materia dai primi anni '90 elaborando il Piano *Base erosion and profit shifting* (BEPS) per contrastare le strategie di elusione fiscale che sfruttano lacune e discrepanze delle norme fiscali. Il Piano ha individuato ambiti di intervento per cogliere la rilevanza fiscale dei beni immateriali, dell'utilizzo massivo dei dati, della diffusione di modelli di *business* multilaterali capaci di catturare le esternalità derivanti dalla fornitura gratuita di prodotti e servizi.

Anche la Commissione UE si è esercitata sulla valutazione di nuove forme impositive per migliorare la redistribuzione dei benefici economici della società dell'informazione. Ad esempio con la *bit tax*, concepita nel quadro di un ripensamento della disciplina dell'IVA, l'imponibile è la mera trasmissione di dati attraverso le reti informatiche e la base di calcolo - su cui applicare un'aliquota modesta - è il volume di dati computato in *bit*. Su una logica analoga la Commissione ha di recente avanzato una proposta di direttiva¹ per introdurre un'imposta comune sui ricavi derivanti dalla fornitura di servizi digitali, a corredo di un pacchetto di interventi che comprendevano una proposta di direttiva per una soluzione di lungo periodo sulla tassazione dei profitti delle imprese digitali, e una raccomandazione agli Stati membri per la revisione delle convenzioni concluse con Paesi terzi in materia di doppia imposizione. La proposta comunitaria non ha trovato il supporto dei Paesi membri, pertanto il Consiglio dell'UE ha riformulato l'iniziativa ipotizzando uno strumento di tassazione di portata più limitata che colpisse solo i ricavi derivanti dalla pubblicità digitale. Nemmeno questa versione ha incontrato il necessario supporto.

¹ COM (2018) 148 *final*.

L'OCSE dalla fine degli anni '90 stigmatizza forme di tassazione sproporzionate o che colpiscano lo scambio di dati in quanto tale, e lavora per adottare misure condivise sul piano internazionale e coerenti con i tradizionali principi regolatori della materia fiscale. La cooperazione internazionale rimane lo strumento per scongiurare distorsioni della competizione e vincoli alla libertà delle transazioni. Interventi singoli di breve termine, in questa ottica, potrebbero attivare solo misure conformi agli accordi internazionali (bilaterali e multilaterali, accordi WTO e, dove applicabile, diritto comunitario), in ogni caso da superare mediante una soluzione globale condivisa. L'approccio concettuale dall'OCSE (improntato ai principi di neutralità, efficienza, certezza e semplicità, effettività ed equità, flessibilità) è rimasto a lungo valido ed è impostato sull'applicazione al commercio elettronico degli stessi principi adottati nel commercio tradizionale: divisione equa della base imponibile, contrasto della doppia imposizione/esenzione, limite del condizionamento della sovranità fiscale di ciascun Paese.

3. Il dibattito allo stato attuale: le proposte sovranazionali e la posizione dell'Italia.

I cambiamenti descritti costituiscono una grande opportunità, poiché la digitalizzazione è il motore della crescita economica globale. Si rende pertanto indispensabile proseguire – come raccomanda il CESE² – lungo la direzione della completa attuazione dell'agenda digitale dell'Unione.

È tuttavia condivisa la consapevolezza che i processi di digitalizzazione e globalizzazione in atto impongono un aggiornamento delle regole e dei principi fiscali internazionali esistenti, allo scopo di identificare metodi di stima dei profitti e della relativa allocazione e ripartizione, tra e nelle imprese, tra Stati e diverse giurisdizioni, e di aggiornare le modalità di amministrazione del sistema fiscale.

Sono identificati i tratti fiscalmente rilevanti comuni ai modelli di *business* ad alta intensità di digitalizzazione:

- la mobilità degli *asset* (immateriali, degli utenti, delle funzioni svolte nelle imprese grazie ai processi di automazione);
- l'utilizzo intensivo di dati;
- il ricorso a modelli di *business* multilaterali dove più operatori interagiscono tramite una piattaforma che agevola l'incontro di domanda e offerta;

² ECO/458-EESC-2018-02781-00-00-AC-TRA (EN).

- la tendenza alla concentrazione in forme monopolistiche/oligopolistiche grazie agli effetti-rete che convogliano masse crescenti di utenti;
- la volatilità del mercato, dovuta all'assenza di barriere all'ingresso per nuovi operatori e alla continua evoluzione delle tecnologie.

Alcune soluzioni ipotizzate unilateralmente per correggere i limiti del Piano OCSE hanno provato ad aggiornare il concetto di stabile organizzazione, a revisionare i regimi per le società controllate estere e le regole di esenzione per le attività ausiliarie, a introdurre specifiche misure anti-frammentazione o di contrasto alle distorsioni nelle allocazioni infragruppo dei beni immateriali. Altre soluzioni hanno riguardato gli effetti sulla fiscalità diretta: l'introduzione di nuove regole di nesso basate sul concetto di "presenza economica significativa", di una ritenuta alla fonte per alcune tipologie di pagamenti, di un "prelievo di perequazione".

Il percorso tracciato dall'OCSE, che deve concludersi entro il 2020, ha comportato un'analisi dei processi di creazione di valore nell'economia digitale e dei modelli di impresa (rivendita *online* di beni tangibili, piattaforme multilaterali, *social network*, servizi di *cloud computing*). Le variabili che paiono più idonee a cogliere le caratteristiche dei modelli digitali sono:

- la crescita transnazionale senza massa, ossia la dislocazione delle fasi produttive in più giurisdizioni e l'enorme numero di clienti/utenti raggiunto, in assenza di consistenza fisico-infrastrutturale nei diversi territori;
- l'affidamento sui beni immateriali, con crescente importanza degli investimenti in beni immateriali e nella proprietà intellettuale (algoritmi, *software*);
- i dati, la partecipazione degli utenti e le sinergie con la proprietà intellettuale (poiché il beneficio economico dei dati cresce con la quantità/varietà in relazione al singolo utente/consumatore).

A seconda del peso delle variabili richiamate nei processi di creazione del valore, sono ipotizzabili diverse modalità di misurazione dei fenomeni e diversi regimi fiscali. Ad esempio, se la partecipazione attiva degli utenti è considerata capace di costituire il collante degli effetti-rete rilevati nelle imprese digitalizzate, il contributo degli utenti non è più un consumo di servizi digitali, ma diventa parte integrante del processo di creazione di valore nella giurisdizione in cui gli utenti si trovano, anche se la piattaforma e i servizi sono forniti da remoto e/o mancano le infrastrutture locali. Se invece la partecipazione degli utenti è più assimilabile a un rapporto di interscambio, la creazione del valore è

imputabile solo in parte agli utenti e non direttamente e integralmente all'impresa. Catturare simili fenomeni sul piano fiscale con le regole vigenti è arduo, poiché mancano i due cardini della transazione finanziaria e del prezzo di trasferimento.

Le proposte al vaglio dell'OCSE sono suddivise in due pilastri:

I) regola del nesso e dell'allocazione dei profitti, "giusta" dimensione della potestà impositiva;

II) superamento dei profili irrisolti del progetto BEPS in tema di rischi fiscali, cioè dei fenomeni di erosione delle basi imponibili e di *profit shifting*.

Le proposte contenute nei due pilastri riflettono le spaccature tra i Paesi: la proposta sulla partecipazione degli utenti è sostenuta dal Regno Unito, quella sui beni intangibili dagli Stati Uniti, il concetto di presenza economica significativa interessa l'India e altri paesi in via di sviluppo, l'idea di una *minimum tax* globale è di matrice franco-tedesca.

Nel primo pilastro si condiziona il potere impositivo di un Paese al numero di utenti/clienti che le imprese multinazionali contano su quel territorio, dato che gli utenti/clienti contribuiscono alla creazione di valore e sono rilevanti per determinare dove e quanto le imprese debbano essere tassate. Rientrano in questo gruppo di questioni la partecipazione degli utenti, i *marketing intangibles* (beni immateriali che contribuiscono alle attività di *marketing* e vendita delle imprese come marchi e nomi commerciali, liste-clienti e relazioni con la clientela, la disponibilità di informazioni su mercato e clientela) e la presenza economica significativa. Quest'ultima va individuata come presenza fiscalmente rilevante in una giurisdizione sulla base dell'intenzionalità e della persistenza dell'interazione economica tra impresa non residente e giurisdizione. L'interazione è valutata sulla base di una combinazione di fattori economico-quantitativi (volume di ricavi conseguito localmente) e tecnologico-fattuali (esistenza di una base-utenti, mantenimento di un sito *web* in lingua locale e di sistemi di fatturazione o pagamento specifici per il mercato locale).

Con riferimento alle dinamiche applicative, i metodi proposti prevedono: a) la definizione di nuove regole di allocazione dei profitti e di stima del nesso (ossia del livello di coinvolgimento economico dell'impresa che deve essere significativo e sostenuto) in base al principio di tassazione dei profitti d'impresa nei luoghi in cui sono generati; b) sistemi di ripartizione dei profitti (profitti residui, utile residuale, allocazione frazionata) o di stima delle vendite/ricavi.

Fra le critiche avanzate in ordine al primo pilastro, viene ritenuto semplicistico l'approccio della proposta sui beni immateriali, con

riferimento alle attività di *marketing* in un'economia globalizzata e alle relative esternalità, che sarebbe poco efficace dinnanzi alla prevedibile estensione dei processi di digitalizzazione, ai rischi di discriminazione tra i modelli *business to business* e *business to commerce* e di doppie imposizioni.

Il secondo pilastro considera l'introduzione su scala globale di un livello minimo di tassazione effettiva (regola di inclusione) che interrompa la corsa al ribasso nel prelievo messa in atto dagli Stati per attrarre investimenti esteri. Al di sotto di tale livello minimo nessuno Stato dovrebbe spingersi a pena di perdere il proprio potere impositivo sul relativo reddito a vantaggio di un altro Paese. In questo quadro ogni Paese può liberamente determinare il proprio livello di prelievo, ma è permesso agli altri Stati di esercitare una forma di potestà impositiva secondaria o sostitutiva nel caso in cui i profitti d'impresa siano tassati sotto una soglia minima internazionalmente concordata. Gli elementi fondamentali di questa impostazione sono:

- la regola di inclusione, una *minimum tax* rispetto alla quale vanno definiti la soglia di proprietà, l'applicazione di una aliquota minima o ordinaria, fissa o proporzionale, il credito di imposta, le soglie di esenzione;
- il sistema per contrastare l'erosione dei pagamenti o delle basi imponibili (ad esempio l'eventuale disconoscimento di deduzioni o benefici convenzionali su alcune tipologie di pagamenti).

Lo schema di base della regola di inclusione prevede che essa sia applicata ai redditi di fonte estera qualora tassati al di sotto di un livello minimo. Si dibatte sulla scelta di tassare, con un'aliquota domestica piena, i redditi esteri che, oltre ad essere soggetti ad un prelievo inferiore al minimo, beneficino anche di regimi fiscali ritenuti dannosi. Gli aspetti più delicati della costruzione di questo approccio riguardano l'individuazione delle soglie, i metodi di attribuzione del reddito netto (decurtato delle imposte assolute all'estero) e le forme di coordinamento fiscale internazionale e nazionale.

I due pilastri hanno diverse implicazioni rispetto alle caratteristiche dei Paesi. Le proposte incluse nel primo pilastro sulla revisione dei metodi di stima delle basi imponibili possono apportare rilevanti benefici ai Paesi che dispongono di ampi mercati. La *minimum tax* può incidere in maniera non significativa nei Paesi caratterizzati da alta fiscalità. A questo fine ricordiamo che l'Italia è un Paese caratterizzato da alta fiscalità, dinamiche demografiche in declino, un rilevante *export* e un mercato interno con bacini relativamente ristretti di utenza/clientela.

Il CNEL condivide il principio che le politiche in materia di tassazione dell'economia digitale non debbano mirare a ostacolare, ma a promuovere gli scambi e gli investimenti transfrontalieri. Ritiene peraltro che per promuovere la crescita e la competitività del sistema Europa occorra lavorare per garantire una effettiva parità di trattamento delle imprese che operano su scala sovranazionale.

Si rende pertanto necessario mettere in campo strumenti inediti, mirati a contrastare la mancanza di trasparenza da parte degli Stati membri e la pianificazione fiscale di strategie aggressive da parte di imprese che sfruttano l'assenza di una regolamentazione adeguata al nuovo contesto economico globale. Il CNEL condivide la posizione del CESE <<che, nel contesto della digitalizzazione dell'economia, ogni eventuale modifica delle norme sulla ripartizione dei diritti di tassazione tra i paesi debba essere coordinata a livello mondiale, in modo da cogliere meglio i benefici della globalizzazione, attraverso una governance e norme globali adeguate. (...) si accoglie pertanto con favore la stretta cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri e l'OCSE/il G20 per sostenere l'elaborazione di una soluzione internazionale>>³.

Le raccomandazioni del Consiglio circa i principi fiscali internazionali e la digitalizzazione dell'economia.

Le Parti sociali considerano indispensabile che il Paese partecipi attivamente al dibattito internazionale in corso, per individuare le condizioni comuni e condivise di una sana competizione su scala globale, piuttosto che procedere all'introduzione di misure unilaterali, locali e contingenti.

Il Consiglio, nella convinzione che politiche concordate a livello europeo rendano più forti tutti i Paesi dell'area, avanza in questa prospettiva le seguenti proposte.

1. Il CNEL, pur consapevole che le politiche fiscali sono sempre state materie di competenza dei singoli Stati membri, ritiene tuttavia che sia giunto il momento in cui l'Unione Europea pervenga a soluzioni, almeno sulle grandi linee in tema di politiche fiscali, condivise e tendenzialmente omogenee per tutti i Paesi aderenti. Se l'Unione non pervenisse a una posizione politica comune su tali temi si condannerebbe

³ ECO/458-EESC-2018-02781-00-00-AC-TRA (EN).

all'irrilevanza economica. È pertanto necessario lavorare a soluzioni che rappresentino vantaggi sia per l'Unione come insieme che per i singoli Stati membri.

Il CNEL auspica che si possa pervenire a realizzare una fiscalità europea condivisa, equa, efficiente, favorevole alla crescita e capace di eliminare le distorsioni concorrenziali.

La tassazione dell'economia digitale è un canale di nuovi introiti per l'erario di uno Stato che, scegliendo tra tassazione diretta e indiretta, deve raggiungere il migliore compromesso tra i possibili effetti negativi sulle grandezze incise e il volume delle potenziali riscossioni. La tassazione dovrebbe essere ispirata ai principi OCSE e colpire non gli indici tradizionali di capacità contributiva (reddito e patrimonio) ma altri indicatori che stimino con buon livello di approssimazione il valore creato con i beni/servizi digitali. Qualora entro il termine stabilito del 2020 in sede OCSE non si pervenisse a soluzioni condivise, l'Unione europea deve mettere in campo scelte autonome.

Il CNEL ritiene che le imposte locali comportino il rischio di tradursi in una frammentazione legislativa che amplifica quella già esistente a livello europeo in materia di tassazione del digitale. L'introduzione unilaterale nel proprio sistema di una *web tax* a carico di imprese che operano a livello internazionale può attivare squilibri a svantaggio dei Paesi che adottano tali misure fiscali in termini di investimenti digitali⁴. Le misure locali, unilaterali e di breve periodo, impongono agli operatori l'onere di districarsi in una giungla di regole locali, e implicano il rischio di doppia tassazione di tipo indiretto, perché si tassano i ricavi in funzione del territorio in cui concretamente si esplica la partecipazione degli utenti⁵. Come propone il CESE, anche il CNEL raccomanda che *<<gli Stati membri che istituiscono sistemi nazionali specifici ricerchino attentamente le soluzioni più efficienti per evitare ulteriori complicazioni e costi sia per le amministrazioni fiscali che per le imprese>>*.

⁴ Guardando alle esperienze di altri Paesi si riscontra che molti hanno adottato o intendono adottare misure unilaterali⁴. ad esempio il Regno Unito ha optato per una soluzione che sembra positiva se si considerano gli aspetti della consistenza delle entrate fiscali ottenute e dell'inversione dell'onere della prova, e la finalità di contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva senza compromettere la concorrenza. Si tratta di un'imposta diretta introdotta con funzioni antielusive, che incide sul volume delle transazioni secondo un sistema a scaglioni progressivi e con aliquote differenziate a seconda della dimensione aziendale.

⁵ Esemplificando: se due soggetti localizzati in Paesi diversi (Paesi che abbiano introdotto ciascuno una *web tax* nazionale) scambiassero su una piattaforma digitale un bene/servizio, il ricavo derivante dallo scambio potrebbe essere tassato in capo alla piattaforma due volte, in forza del vincolo territoriale che lega le due parti alle due discipline nazionali.

2. In considerazione delle caratteristiche del sistema italiano, della già significativa pressione fiscale esistente e della farraginosità degli adempimenti, le soluzioni che rientrano nella tassazione indiretta (*bit tax*, ritenute sui pagamenti) potrebbero essere foriere di ulteriori criticità, come un effetto di traslazione totale sui consumatori, o conflitti con altre imposte come l'IVA. Si ravvisa inoltre il rischio di attivare barriere all'ingresso per i nuovi operatori o per coloro che intendano adottare nuovi modelli di *business* abilitati dalle tecnologie.

3. Il CNEL propone una revisione della normativa sul *transfer pricing* (relativa alla determinazione del prezzo/margine di profitto in un'operazione di trasferimento della proprietà di beni/servizi/intangibili tra entità appartenenti allo stesso gruppo multinazionale per transazioni che intercorrono tra due imprese associate e residenti in Paesi diversi) sui beni intangibili, in modo da far emergere adeguatamente il loro contributo nei processi di creazione di valore. Per far questo occorrerebbe adottare criteri basati sul principio che il prezzo nelle transazioni intra-gruppo deve coincidere con quello applicato nelle transazioni similari poste in essere tra imprese indipendenti. Ciò per una coerente e ordinata ripartizione del carico tributario tra i vari Stati nei quali operano le imprese multinazionali.

4. Il CNEL auspica l'affinamento di specifiche discipline fiscali "di trasparenza" per gli utili attribuiti alle società partecipate estere localizzate in Stati a bassa fiscalità. Ciò allo scopo di impedire un uso strumentale di tali società da parte delle multinazionali, che potrebbero sottrarre utili e introiti fiscali allo Stato di residenza.

5. Con l'eventuale introduzione di nuove imposte dovrebbero essere previste cautele con riferimento alle *start up* e alle piccole imprese, ad esempio prevedendo soglie di ricavi al di sotto delle quali non sia possibile applicare eventuali imposte.

6. Il CNEL ritiene che si debba procedere in direzione di una evoluzione dal concetto di stabile organizzazione a quello di presenza economica significativa (I pilastro OCSE). Perché le politiche fiscali siano davvero eque, è necessario procedere in favore dell'allineamento dei rispettivi regimi impositivi in caso di prodotti digitali assimilabili ai beni e servizi tangibili, ed eliminare le asimmetrie regolamentari e fiscali tra operatori.

7. In ambito europeo, il CNEL sottolinea l'importanza del ruolo del Parlamento europeo, che ha già approvato linee generali dei programmi della Commissione UE in materia di fiscalità, e che potrebbe essere la sede adeguata per una sintesi condivisa delle politiche fiscali.

Appendice: la *web tax* italiana.

In Italia il dibattito sulla necessità di intervenire per una più equa tassazione dei *big* del digitale è sfociato in vari interventi normativi⁶, l'ultimo dei quali – contenuto nella legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) - ha introdotto un'imposta sui servizi digitali ispirata alla proposta di direttiva COM (2018) 148 *final*. Tale disciplina non è al momento attuabile poiché mancano i decreti attuativi. Tuttavia il dibattito si focalizza sull'impatto economico che avrebbe il dettato normativo, in particolare sui rischi di traslazione sui consumatori finali e sugli squilibri derivanti dall'introduzione di un'imposta locale su un'attività svolta in un mercato dominato da frammentazione legislativa.

L'impianto dell'imposta è fondato sui seguenti elementi:

1. ambito soggettivo, ossia la definizione dei soggetti passivi (esercenti attività d'impresa che, singolarmente o a livello di gruppo, rispettino in un dato periodo due requisiti dimensionali calcolati come ammontare di ricavi);
2. ambito oggettivo, ossia l'applicazione dell'imposta ai ricavi derivanti da: a) veicolazione su un'interfaccia digitale di pubblicità mirata agli utenti della stessa interfaccia; b) messa a disposizione di un'interfaccia digitale multilaterale che consente agli utenti di essere in contatto e di interagire tra loro, anche al fine di facilitare la fornitura diretta di beni o servizi; c) trasmissione di dati raccolti da utenti e generati dall'utilizzo di un'interfaccia digitale;
3. territorialità e profili temporali;
4. aspetti applicativi (aliquota, modalità di pagamento, stima della base imponibile).

Sul punto 1, l'individuazione dei due requisiti dimensionali è volta a limitare l'applicazione dell'imposta a imprese di determinate dimensioni grazie alle quali beneficiano di effetti di rete, sfruttano i mega-dati e fondano il proprio modello imprenditoriali sulla partecipazione degli utenti). Tuttavia la scelta di tali soglie può incidere anche su società o gruppi i cui ricavi derivanti da servizi digitali imponibili sono solo una minima parte del totale, inficiando l'intento di colpire solo i giganti del *web*.

⁶ Una prima *web tax* è stata varata con la legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013), in seguito abrogata con il decreto "Salva Roma" (d. l. n. 16/2014). Una nuova imposta è stata varata con la legge di bilancio 2018 (l. n. 205/2017).

Sul punto 2, lettera a) le disposizioni nazionali richiedono che la pubblicità sia mirata agli utenti di un'interfaccia digitale. L'imposta considera così imponibile solo le forme di pubblicità *online* caratterizzate da messaggi pubblicitari definiti e collocati sfruttando attivamente le informazioni raccolte presso l'utenza, mentre esclude i ricavi derivanti da somministrazione di messaggi pubblicitari generici anche se rivolti a specifiche categorie di soggetti (messaggi in trasmissioni TV, annunci nelle versioni digitalizzate di quotidiani).

La seconda categoria di ricavi imponibili riguarda le interfacce multilaterali che consentono l'interazione tra utenti, a prescindere dal fine della stessa (servizi di intermediazione finalizzati allo scambio di beni/servizi tra utenti come nella *sharing economy* (eBay, Airbnb, Uber). L'imposta colpisce i ricavi provenienti dai soli servizi che favoriscono l'interazione tra utenti, non gli scambi commerciali tra questi. Il limite è che la norma esenta i ricavi derivanti dalla fornitura diretta di contenuti digitali agli utenti (servizi di *streaming* di musica o video, servizi di comunicazione con messaggistica, posta elettronica, videochiamate).

La terza categoria dei ricavi è quella più controversa (trasmissione di dati generati dagli utenti mediante l'utilizzo di interfacce digitali) in considerazione del ruolo che i dati ricoprono, nei moderni processi di creazione del valore. L'imposta non colpirebbe la raccolta di dati in sé o il loro utilizzo per finalità interne alla medesima impresa o gruppo, ma la trasmissione a terzi e a titolo oneroso.

Le transazioni rilevanti risulterebbero solo quelle relative a dati generati dagli utenti tramite interfacce digitali, anche se in tal modo si rischiano ripercussioni negative ("raffreddando" le cessioni di banche dati) sugli scambi informativi e sui processi di transizione delle imprese verso modelli di manifattura avanzata ("Industria 4.0").

Il punto 3 specifica gli elementi che consentono l'identificazione del luogo della prestazione, in cui si realizza il presupposto impositivo. Le norme nazionali si limitano a stabilire che i ricavi sono assoggettabili a tassazione in Italia qualora l'utente del servizio imponibile è materialmente localizzato nel territorio dello Stato in un determinato periodo d'imposta, senza però chiarire come possa avvenire la localizzazione dell'utente.

Su questo punto la proposta di direttiva europea aveva precisato che la localizzazione dei dispositivi utilizzati dagli utenti per accedere alle interfacce digitali potesse avvenire mediante l'indirizzo di protocollo internet o, a qualsiasi altro metodo di geo-localizzazione, ferma restando la conformità con la normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali.

In merito al punto 4 il principale limite è l'assenza dei tradizionali legami che identificano la soggettività tributaria (residenza o stabile organizzazione), assenza che rende difficile individuare contro quale soggetto/entità possano essere esperite le contromisure in caso di inadempimenti; ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione sono estese, per quanto compatibili, le disposizioni previste in materia di IVA.



www.cnel.it