

**Dipartimento
di Impresa e Management**

Cattedra in Scienza delle Finanze

**Le distorsioni del sistema fiscale nella
digital economy: analisi delle strategie
fiscali delle multinazionali.**

Professore Angelo Cremonese

RELATORE

Pietro Bartolucci 244 271

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

Indice

Introduzione	3
Capitolo I	5
Effetti della digitalizzazione dell'economia sul sistema di tassazione internazionale.....	5
1.1 Digital economy	5
1.2 Principi generali della tassazione	11
1.3 Economia digitale e stabile organizzazione	13
1.4 Il fenomeno dell'elusione fiscale internazionale	16
Capitolo II.....	24
Casistica pratica di digital economy free of tax e il ruolo degli Stati.	24
2.1 Il caso Amazon	24
2.2 Il caso Google	28
2.3. Il caso Apple	32
2.4 La concorrenza fiscale dannosa	35
Capitolo III	42
Metodi per contrastare l'elusione fiscale internazionale.....	42
3.1 Il piano BEPS	42
3.2 Web Tax: contrasti tra le giurisdizioni fiscali internazionali.....	49
Conclusioni	53
Bibliografia	56
Sitografia.....	58

Introduzione

Dagli anni 90' ad oggi le innovazioni tecnologiche hanno modificato profondamente lo scenario economico mondiale. L'esplosione di Internet e gli sviluppi del settore ICT hanno accelerato il processo di globalizzazione, frammentando ulteriormente la catena del valore delle imprese su scala globale.

La dematerializzazione dell'economia permette alle imprese di svolgere la loro attività senza avere alcuna presenza fisica nei luoghi in cui sono situati i loro clienti, mettendo in discussione il principio fiscale del luogo di creazione del valore.

Infatti, l'economia del XXI secolo è caratterizzata da una supremazia degli assets immateriali su quelli tangibili, dove il valore dei dati e delle proprietà intellettuali è diventato una fonte di vantaggio competitivo per le imprese.

Le multinazionali hanno sfruttato l'arretratezza del sistema fiscale internazionale per pianificare delle strategie basate sul trasferimento dei profitti tra filiali per erodere la base imponibile del gruppo, riducendo il gettito degli Stati di miliardi di dollari.

I Governi e le istituzioni internazionali hanno cercato di contrastare le strategie per ristabilire l'equilibrio e la stabilità dei sistemi fiscali. Il 2013 rappresenta un punto di svolta poiché, dopo più di un secolo, si è pensato di modificare i principi alla base della fiscalità internazionale e di adattarli al nuovo scenario economico. In quella data l'OCSE propose il piano composto da 15 Azioni volte a contrastare le strategie "*Base Erosion And Profit Shifting*" (BEPS) delle multinazionali. Nel 2015, il piano venne approvato da ben 135 giurisdizioni. Infine, nel 2021, è stato firmato il piano di implementazione proposto dall'OCSE e dal G20 e condiviso da oltre cento giurisdizioni, che in maniera complementare al piano BEPS, ha ristabilito il concetto di equità fiscale.

Questi accordi sono il risultato di un compromesso internazionale, dove tutti gli attori coinvolti hanno convenuto di dover ristabilire un'armonia legislativa nei sistemi fiscali nazionali e internazionali secondo un approccio standardizzato.

Il lavoro è strutturato come segue:

il primo capitolo descrive gli effetti della digitalizzazione sulla tassazione delle imprese che svolgono attività in più giurisdizioni. In particolare, vengono descritti gli

effetti dell'economia digitale sulla catena del valore delle imprese. In seguito, vengono brevemente spiegati i principi generali della tassazione sulle imprese, ponendo particolare attenzione ai metodi di tassazione dei redditi transfrontalieri. Successivamente, viene approfondito il concetto di stabile organizzazione e vengono analizzate le implicazioni causate dalla digitalizzazione. Infine, vengono esposte le principali tecniche di elusione fiscale, partendo da un'analisi di Stiglitz, fino ad arrivare alle nuove strategie offerte dal nuovo scenario economico.

Nel secondo capitolo, vengono analizzate in maniera pratica e dettagliata le strategie di elusione di Amazon, Google e Apple. Nell'ultima parte è stata effettuata un'analisi del comportamento dei paesi che, attraverso agevolazioni fiscali, cercano di attirare lavoro e capitali sul proprio territorio. Infine, attraverso l'utilizzo di modelli teorici, raccolti da una vasta letteratura in merito, si traggono delle conclusioni sulla concorrenza fiscale dannosa.

Nel terzo capitolo, vengono introdotti i principali metodi per contrastare le pratiche di elusione fiscale. Nella prima parte vengono descritte le 15 azioni del pacchetto BEPS e il Framework di implementazione composto da due pilastri. Nella seconda parte, vengono trattate le criticità del percorso per arrivare ad un accordo internazionale e le difficoltà incontrate dalle Web Tax dei singoli paesi europei.

Capitolo I

Effetti della digitalizzazione dell'economia sul sistema di tassazione internazionale.

1.1 Digital economy

Nel 1991 il fisico inglese Tim-Berners Lee creò la prima pagina digitale, il primo Browser e il primo server mentre lavorava presso il Cern di Ginevra. La sua intuizione fu responsabile della nascita del Word Wide Web, ovvero un software “open source” concepito come strumento per condividere ricerche e informazioni accademiche, ma che divenne presto il propulsore per l'ascesa di Internet¹. I principali cambiamenti economici avvenuti negli anni 90 e legati alla diffusione di Internet, hanno avuto un impatto enorme sulla società. Le potenzialità offerte dalla rete affascinarono gli investitori, generando uno stato di estasi collettiva che causò nel 2001 lo scoppio di una tra le più grandi bolle finanziarie della storia. Grazie agli enormi investimenti ottenuti, il periodo compreso tra la fine degli anni 90 e il primo decennio del XXI secolo, è riconosciuto come il momento storico in cui sono state sviluppate gran parte delle tecnologie legate all'informazione e alla comunicazione, ovvero il settore ICT (“Information and Communications Technology”), che rappresenta il fulcro dell'economia digitale. In quegli anni nacquero moltissime imprese digitali, alcune delle quali sono tutt'oggi leader del mercato: Amazon (1995), Google (1998), PayPal (1999).

Dare una definizione di economia digitale non è semplice, poiché i sistemi digitali hanno rivoluzionato interi processi e modelli di business di quasi tutti i settori economici. Come afferma l'OCSE nel Rapporto del 2013, il confine che divide economia tradizionale ed economia digitale sta scomparendo e le differenze tra le due si sono

¹ Enciclopedia Treccani: “Internet” è un network di computer, ovvero una serie di reti connesse tra loro che raggiungono una dimensione di accesso globale. Queste reti trasportano e indirizzano dati su molteplici dispositivi. I dati trasmettono numerosi tipi di informazioni: contenuti, servizi, posta elettronica, comunicazioni interpersonali, testi e video. Il “Web” è solo uno dei servizi supportati da Internet, include tutte le pagine e documenti di vario tipo connessi tra di loro.

assottigliate². Deloitte definisce l'economia digitale come “*l'attività che risulta da miliardi di connessioni giornaliere tra persone, attività, devices, dati e processi*”³.

L'iperconnettività tra le persone e i dispositivi è una delle caratteristiche principali della società moderna. L'interconnessione tra il mondo digitale e quello fisico prende il nome di “Internet of Things” (IOT), un sistema di dispositivi fisici di uso quotidiano che ricevono e trasferiscono dati con un intervento manuale limitato. Dalla nascita del primo sito Internet nel 1991, oggi esistono circa 200 milioni di siti web attivi⁴. Il numero di persone che hanno libero accesso a internet è di 4,9 miliardi, circa i 2/3 della popolazione mondiale⁵. L'impatto dei sistemi digitali sul mercato è stato *disruptive*: le imprese hanno modificato la propria struttura, hanno sviluppato nuovi modelli di business e costruito nuovi meccanismi di elaborazione delle informazioni. La maggior parte delle imprese e dei processi produttivi ha intrapreso almeno uno di questi processi digitali:

- “Datafication”, la conservazione e l'elaborazione dei dati;
- “Digitalization”, la conversione della catena del valore dall'analogico al digitale;
- “Virtualization”, la disintegrazione fisica dei processi.⁶

La trasformazione delle imprese è trainata dalla crescente importanza dei “Data” come nuovo asset principale dell'economia. L'Economist afferma che “*i dati hanno sostituito il petrolio come nuovo motore dell'economia*”.⁷ le imprese li utilizzano per molteplici scopi:

- migliorare i servizi offerti;
- pianificare strategie di marketing mirate rendendo la pubblicità più efficace;

² OECD (2013), “*Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing*”.

³ “What is digital economy”, Deloitte.

⁴ Dati presi da “*Internetlivestats.com*”

⁵ Data presi da “*The Telecommunication Development Sector (ITU-D)*,” <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

⁶ Rumana Bukht & Richard Heeks, “*Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy*”, 2017.

⁷ The Economist, “*The world's most valuable resource is no longer oil, but data*”, “*Data is giving rise to a new economy*”, 2016.

- alimentare meccanismi di intelligenza artificiale, automatizzando i processi di produzione;
- stimare tendenze di mercato, programmando il momento adatto per introdurre un nuovo prodotto;
- individuare potenziali concorrenti.

I dati hanno contribuito alla nascita del concetto di “*scala senza massa*”, imprese che raggiungono un valore di mercato enorme senza possedere altrettanti assets fisici, come personale e infrastrutture. Questo fenomeno è mostrato dall’esistenza di imprese che hanno cavalcato l’onda del cambiamento digitale e si sono imposte come leader sul mercato. Come afferma Tom Goodwin, Facebook, “*il più famoso social media al mondo*”; Alibaba “*il più grande rivenditore al mondo*”; Uber, “*la più grande compagnia di taxi del mondo*” e Airbnb, “*il più grande "albergatore" del mondo*”; sono tutti modelli di business caratterizzati dall’assenza di assets fisici.

La digitalizzazione ha radicalmente cambiato il commercio, la distribuzione e quasi tutte le fasi della catena del valore delle imprese. Sono nati molti modelli di business incentrati sullo scambio di beni intangibili. Le nuove forme di profitto digitali più comuni sono⁸:

- Ricavi pubblicitari, attraverso annunci e inserzioni;
- Acquisti o noleggi di contenuti digitali, come e-books, film e musica;
- Abbonamenti per servizi;
- Vendita di servizi legati a beni fisici;
- Vendita di licenze di contenuti e di tecnologie, come know how, sistemi operativi, software e algoritmi.
- Vendita di dati utente e ricerche di mercato specializzate;
- Commissioni “nascoste”, ovvero profitti associati ad operazioni digitali che in realtà sono legate a operazioni fisiche, un esempio è l’online banking che

⁸ OECD “*Addressing the tax Challenges of the Digital Economy, Action 1- 2015 Final Report*”, OECD/G20 Base Erosion and Profit-Sharing Project, OECD Publishing, Paris, 2015.

viene offerto gratuitamente ma è sovvenzionato da altre operazioni bancarie.

L'aumento dei dispositivi in grado di connettersi alla rete come, smartphone, tablet, tv connesse, smart house, macchine elettriche e tutti gli altri oggetti “*smart*”, hanno incrementato il tempo che gli utenti trascorrono online. Le imprese mirano ad attirare più utenti possibili ad interagire sui loro siti per raccogliere un numero maggiore di informazioni, per questo motivo è cresciuta l'importanza della “*customer experience*” e della cura dell'immagine del “*Brand*”.

Le esternalità create dall'aumentare del numero di utenti prendono il nome di “*effetto di rete*”. Questo si genera quando al crescere delle interazioni digitali aumentano i dati che l'azienda usa per migliorare il servizio. Nella fase di creazione del valore le imprese tendono a rafforzare il rapporto con gli “*active users*”, utenti attivi che effettuano un numero alto e costante di interazioni, perché da questa relazione viene creato il “*content*” digitale che attira nuovi utenti.

Una questione al centro del dibattito è la determinazione del valore dei dati e degli altri assets intangibili in generale. Determinare dall'esterno dell'impresa il valore oggettivo di questi beni è complicato principalmente per due motivi:

1. i dati vengono raccolti, estratti e scambiati all'interno della stessa filiera;
2. i dati possono essere utilizzati da più soggetti contemporaneamente, impiegati con finalità diverse da quelle inizialmente contratte e possono perdere valore velocemente.

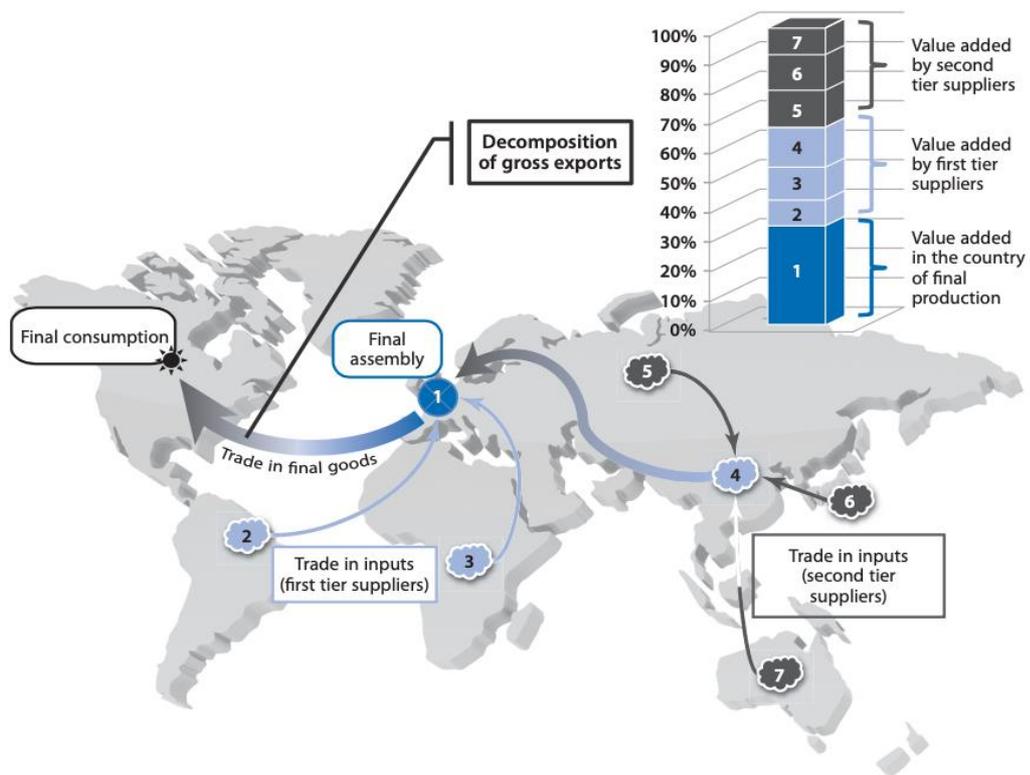
La questione ha riscontri rilevanti in ambito fiscale. Nell'epoca dell'economia digitale i beni immateriali sono diventati l'asset principale per molte imprese e una loro sottovalutazione può incidere in maniera significativa sulla determinazione della base imponibile dei contribuenti.

Un altro aspetto rilevante dal punto di vista fiscale è la frammentazione della catena del valore delle imprese del XXI secolo. La globalizzazione non è un fenomeno nuovo, ma l'integrazione dei mercati internazionali è cresciuta molto negli ultimi anni. La liberalizzazione dei capitali e del lavoro, la riduzione di barriere commerciali e la diffusione di località con manodopera a basso costo hanno spinto le imprese a spostare

gli stabilimenti in ambienti economici più attraenti per le loro attività. Le tecnologie hanno contribuito a questo processo, grazie agli sviluppi della comunicazione, ai sistemi di gestione del rischio e allo sfruttamento delle proprietà intellettuali. Le multinazionali⁹ hanno sfruttato le caratteristiche del nuovo ambiente economico per modellare la loro struttura, passando a modelli di business basati su catene di approvvigionamento globale. Generalmente le singole società di un gruppo multinazionale operano come entità giuridiche separate, ma la loro attività è guidata da un'unica strategia di gruppo. La produzione internazionale, il commercio e gli investimenti sono ora organizzati secondo modelli di “*Global Value Chain*” (GVC) dove le fasi di produzione vengono esternalizzate in diversi paesi. La digitalizzazione ha incentivato le imprese ad aprire filiali *offshore*, frammentando la creazione di valore e riformulando le strutture economiche convenzionali.¹⁰ Come si può vedere nella figura seguente, un bene prodotto in una economia differisce dal mercato in cui il bene è venduto e la realizzazione di tale bene coinvolge *inputs* forniti da produttori in altre economie che a loro volta acquistano *inputs* in altri mercati.

⁹ Enciclopedia Treccani: “Le multinazionali sono imprese di grandi dimensioni, la cui proprietà e direzione si trovano in un paese, mentre gli impianti di produzione e le strutture di distribuzione sono dislocati in paesi diversi e le cui decisioni hanno peso anche al di fuori del paese d’origine”.

¹⁰ Alsamawi, A. et al. (2020-09-30), “*Returns to intangible capital in global value chains: New evidence on trends and policy determinants*”, OECD Trade Policy Papers, No. 240, OECD Publishing, Paris.



11

La disaggregazione delle attività su scala mondiale e la dematerializzazione hanno cambiato il concetto di creazione del valore aggiunto. Il crescente numero di servizi e di prodotti digitali erogati tramite Internet consente alle imprese di localizzare le attività produttive in località geografiche distanti dai propri clienti. Per individuare dove si svolge la sostanza della attività economica, non si pone più attenzione solo sul prodotto finito ma si prendono in considerazione le fasi e i compiti svolti dalle singole funzioni. In particolare, nel nuovo scenario economico, la creazione del valore di un bene o servizio si trova principalmente a monte in cui si verifica la progettazione del prodotto e la ricerca e lo sviluppo; oppure nelle attività a valle in cui si verificano il marketing e il branding.

La digitalizzazione ha permesso lo sviluppo di nuovi modelli operativi e ha offerto alle multinazionali nuove strategie rivolte a massimizzare i profitti riducendo le spese, incluse quelle fiscali. Allo stesso tempo le leggi fiscali domestiche e internazionali si basano su principi enunciati circa un secolo fa e sono rimaste per molto

¹¹ OECD Publishing, “*Addressing Base Erosion and Profit Shifting*”, 2013.

tempo immutate. I Governi e le istituzioni internazionali hanno intrapreso una lotta contro le strategie delle multinazionali volte a minimizzare il carico fiscale, attraverso un approccio basato sulla cooperazione internazionale.

1.2 Principi generali della tassazione

Una delle funzioni principali del sistema fiscale è aumentare il gettito degli Stati per finanziare le spese pubbliche. Questa funzione è fondamentale, soprattutto in un'epoca in cui molti paesi devono affrontare debiti di bilancio, vincoli fiscali e aumenti delle tasse sul consumo. Storicamente la definizione dei sistemi fiscali è influenzata da alcuni principi generali che ne guidano lo sviluppo. Durante la *Conferenza Ministeriale di Ottawa nel 1998*, che affrontava gli effetti dell'e-commerce sui sistemi fiscali, furono utilizzati i seguenti principi per costruire un *framework* in grado di guidare i governi nell'epoca dell'economia digitale¹²:

- Neutralità
- Efficienza
- Certezza e semplicità
- Equità
- Flessibilità

I paesi raccolgono gettito fiscale attraverso due tipi di imposte: dirette e indirette. Le prime riguardano il reddito di imprese e persone fisiche; mentre le seconde sono relative al consumo. In questa sede ci soffermeremo principalmente sulle prime, in particolare sulla tassazione degli utili societari e sugli effetti della tassazione dei redditi nelle attività transfrontaliere. L'imposta sugli utili è conosciuta come "corporate income tax" (CIT) e viene generalmente applicata su una base imponibile che include diverse tipologie di reddito. Negli ultimi anni, a causa della nascita di nuove forme di profitto, i policy maker hanno allargato la base imponibile per garantire una maggiore

¹²OECD: Taxation and Electronic Commerce, "Ottawa taxation framework conditions – Principles, Annex A", 1998.

equità di trattamento tra i contribuenti e di conseguenza l'aliquota nominale è stata abbassata. L'imposta sul reddito è calcolata sul profitto netto, ovvero sulla differenza tra ricavi e costi registrati dal contribuente per un periodo di imposta.

A livello globale, i sistemi fiscali dei paesi sono molto eterogenei tra di loro, poiché ogni paese possiede la potestà tributaria per redigere il sistema fiscale in base alle proprie esigenze. La pressione fiscale della CIT, quindi, varia da paese a paese e le differenze riguardano principalmente due fattori: il livello dell'aliquota d'imposta e i metodi di determinazione della base imponibile. Ad esempio, riguardo la composizione della base, due sistemi possono differire poiché uno permette la deduzione di alcune spese, mentre l'altro no.

I principi fondamentali della fiscalità internazionale derivano dal lavoro della *League of Nations* degli anni Venti. L'obiettivo del primo Modello di Convenzione Fiscale del 1927 era quello di contrastare la doppia imposizione fiscale. Questo fenomeno si verifica quando un contribuente subisce una doppia tassazione sullo stesso reddito sia dallo Stato di residenza che da quello di origine. La doppia imposizione è il risultato della sovrapposizione di due principi che regolano la tassazione dei soggetti residenti e dei non residenti: il *World Wide Principle* e il *Source Income Principle*. Il primo, attribuisce ad un governo l'esercizio del potere impositivo su tutti i redditi prodotti dai propri residenti. Il secondo, attribuisce ad uno Stato il diritto impositivo su tutti i redditi prodotti all'interno dei suoi confini territoriali, sia quelli realizzati dai residenti che quelli dei non residenti. La tassazione dei residenti su base mondiale e dei non residenti su base territoriale, indica la tendenza degli stati a rinunciare al gettito interno, a favore di quello estero. Entrambi i principi sono caratterizzati da un nesso che collega il reddito prodotto con la giurisdizione appartenente. Nel primo caso il criterio è rappresentato dalla nozione di residenza, mentre nel secondo caso il nesso è definito dalla stabile organizzazione.

La nozione di residenza di una società varia da paese in paese: in alcuni è legata a criteri formali come il luogo di costituzione; in altri è determinata da criteri effettivi di riferimento come il luogo di gestione e controllo reale; infine, in alcuni casi vengono adottati sistemi misti. Per quanto riguarda la stabile organizzazione, nonostante l'esistenza di modelli internazionali che propongono una definizione armonizzata, la

nozione varia da paese in paese e ciò rende difficile in alcuni casi tassare i redditi delle società non residenti.

La doppia imposizione ha effetti dannosi sul commercio internazionale e sul movimento transfrontaliero di capitali. Per contrastare la doppia imposizione i governi possono agire unilateralmente attraverso esenzioni o crediti di imposta oppure attraverso trattati bilaterali, dove i contraenti si accordano per rinunciare a uno dei due principi per evitare di tassare due volte lo stesso reddito. Ad oggi tali trattati sono più di tremila e sono conosciuti come Convenzioni Bilaterali. Queste Convenzioni sono strutturate sulla base di modelli internazionali, come il Modello di Convenzione Fiscale dell'OCSE o il Modello di Convenzione Fiscale dell'ONU, che sono diretti discendenti del primo modello redatto nel 1928 dalla Società delle Nazioni.

Di conseguenza, anche se alcune leggi fiscali variano, tutti i Trattati seguono la stessa struttura che è composta da diverse disposizioni¹³:

- disposizioni che delimitano l'ambito e l'applicazione del trattato fiscale;
- disposizioni che affrontano i conflitti di giurisdizione;
- disposizioni che limitano la doppia imposizioni;
- disposizioni per prevenire l'evasione e l'elusione fiscale;
- disposizioni che affrontano questioni varie (ad esempio l'assistenza amministrativa).

1.3 Economia digitale e stabile organizzazione

In questa sezione approfondiremo il concetto di stabile organizzazione (*“Permanent Establishment”*, “PE”), un principio fondamentale della fiscalità internazionale poiché rappresenta il collegamento che permette ad una giurisdizione di tassare i profitti delle imprese straniere realizzati all'interno dei propri confini. Originariamente, la nozione di PE venne concepita come strumento per limitare la doppia tassazione.

¹³ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy”, 2014.

La prima definizione, infatti, fu enunciata nel 1909 in Prussia nel “*German Double Taxation Act*” e aveva lo scopo di prevenire la doppia tassazione sui contribuenti che andavano a lavorare in municipi diversi da quello in cui abitavano.

Nella definizione del 1909, il legame che attribuiva ad un municipio il diritto di esercitare il potere tributario sui non residenti nel proprio territorio era determinato dalla presenza di un “*trade with a fixed place of business*”.

Con il tempo i casi di doppia imposizione sono aumentati e i Governi hanno cominciato a cercare delle azioni per tutelare le proprie imprese nazionali.

Nel 1927 la *League of Nations* emanò il primo modello per eliminare la doppia imposizione nel “*Draft convention ad Report*”, modificato nel 1933 e nel 1943 attraverso il “*Mexico Model Treaty*”¹⁴. L’Art.5 del Report, affermava che “*il reddito di ogni impresa industriale, commerciale, agricola o di altro tipo deve essere imponibile nello stato in cui i soggetti che controllano l’impresa o esercitano attività commerciale o professionale possiedono la stabile organizzazione*”. *I veri centri direzionali, le società affiliate, le branches, gli stabilimenti, le agenzie, i magazzini, gli uffici, i depositi, sono da considerarsi stabili organizzazioni.*”

Secondo il Modello di Convenzione del 1943, la PE comprendeva: “*sedi centrali, filiali, miniere e pozzi petroliferi, piantagioni, fabbriche, officine, magazzini, uffici, agenzie, installazioni, locali professionali e altri luoghi fissi di attività a carattere produttivo.*”¹⁵

Successivamente, l’OCSE assunse il compito di progettare una definizione che armonizzasse i sistemi fiscali internazionali attraverso un approccio standardizzato. Nel *Modello OCSE* del 1963 venne abbandonato il riferimento al carattere produttivo della stabile organizzazione e da quel momento la PE è stata definita come “*a fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on*”¹⁶. Nell’economia del XXI secolo il nesso di presenza fisica (“*fixed place*”) presente nei trattati originali è diventato anacronistico. Attraverso i nuovi modelli di business, le imprese realizzano profitti senza avere alcun contatto fisico con i consumatori e la

¹⁴ Art. 5, comma 1 e 2, “*League of Nations Draft Model Treaty*”, 1928.

¹⁵ Art.5, “*Mexico Model Tax Convention*”, 1943.

¹⁶ Art. 5, “*OECD Model Tax Convention*”, 1963.

definizione di PE è diventata responsabile di fenomeni di doppia non imposizione fiscale.

Le stesse Convenzioni Bilaterali, che furono create per eliminare la doppia tassazione, sono state utilizzate dalle imprese per pianificare strategie in modo da ottenere la residenza apolide, dove i profitti risultano non imponibili da nessuna giurisdizione.

L'espansione del numero di imprese apolide è da attribuire alla arretratezza delle norme che definiscono la PE. Le imprese multinazionali operano in più territori con una presenza dematerializzata, attraverso la vendita di servizi e beni intangibili come, attività di consulenza, e-commerce e internet advertising.

Inoltre, le interazioni economiche tra attori in diversi paesi sono aumentate in seguito ai miglioramenti tecnologici che hanno incrementato la facilità di gestire le filiali in diverse giurisdizioni, rendendo marginale la necessità di essere fisicamente presenti in un mercato per svolgere la propria attività.

Di conseguenza, se inizialmente il concetto di PE si riferiva principalmente al reddito alla fonte, oggi, in molti casi ci sono diverse fonti. Ad esempio, un'impresa nel paese B può istituire una PE nel paese A che fornisce servizi di consulenza ad un'impresa nel paese C, che vengono pagati da un'impresa collegata nel paese D. Anche se i paesi di origine del reddito dovrebbero essere C e D, l'imposizione fiscale su quel reddito dipende da come i trattati delle giurisdizioni stabiliscono dove si trova la PE. Le imprese evitano così le imposte in una giurisdizione frammentando artificialmente le operazioni tra più entità del gruppo al fine di qualificarsi per le eccezioni nello status di PE, come attività preparatorie o ausiliarie e si assicurano che ciascuna sede che svolge l'attività scenda al di sotto della soglia di PE.

Nel rapporto "*Addressing Base Erosion and Profit Shifting*" del 2013 l'OCSE ha introdotto un piano d'azione (*Action 7*) che consiste in una revisione della definizione di PE presente nell'art. 5 del Modello di Convenzione OCSE.

La riforma si concentra su due elementi: gli accordi commissionari e la frammentazione artificiale delle operazioni. In particolare, l'accordo commissionario è un accordo attraverso il quale un'entità vende prodotti in uno Stato a proprio nome ma per conto di un'impresa straniera proprietaria di questi prodotti. Un'impresa utilizza questo accordo per vendere i suoi prodotti in uno Stato senza avere

tecnicamente una PE alla quale tali vendite possono essere attribuite ai fini fiscali e senza, quindi, essere imponibile nello Stato in cui gli utili vengono realizzati.

L'impresa che conclude le vendite non possiede i prodotti che vende; perciò, non può essere tassata sui profitti derivanti da tali vendite e può essere tassata solo sulla remunerazione che riceve per i suoi servizi rappresentata da una commissione.

1.4 Il fenomeno dell'elusione fiscale internazionale

L'OCSE ha stimato che il gettito perso ogni anno a livello globale sia tra i 100 e i 240 miliardi di dollari, corrispondente al 4-10% del gettito totale prodotto dalla imposta sugli utili. Il carattere globale del problema ha spinto i paesi del G20 a cooperare con l'“*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*” (OCSE) nella lotta contro le condotte irregolari dei contribuenti. Successivamente, l'OCSE intrapreso un piano di azioni denominato “BEPS”, “*Base Erosion And Profit Shifting*”, che contiene delle riforme volte a impedire le strategie delle imprese per erodere la base imponibile attraverso lo spostamento dei redditi verso società fittizie in giurisdizioni a bassa o nulla tassazione.

Negli ultimi anni, si sente sempre più spesso parlare di casi di elusione, evasione e pianificazione fiscale. Da un punto di vista macroeconomico, in tutti e tre i casi il contribuente sfugge al pagamento delle imposte, causando una contrazione del gettito statale. Tuttavia, queste pratiche si differenziano tra di loro sia a causa di aspetti legali che di considerazioni morali. L'elusione fiscale consiste in una riduzione tecnicamente legale dei pagamenti fiscali attraverso lo sfruttamento di scappatoie legislative che modificano la natura di una transazione a vantaggio del contribuente¹⁷. L'evasione fiscale, invece, rappresenta l'azione illegale del contribuente e può essere interpretata come l'insieme di tutti i comportamenti che si trovano al di là della linea tracciata dalla legge¹⁸. Infine, per pianificazione fiscale si intende il ricollocamento di attività in maniera sostanziale verso ambienti fiscali favorevoli per alleggerire il carico fiscale.

¹⁷ G. Kay, “*The Anatomy of Tax Avoidance in Income Distribution*”, 1980.

¹⁸ Bullen v. Wisconsin (1916), “*When the law draws a line, a case is on one side of it or the other, and if on the safe side is none the worse legally that a party has availed himself to the full of what the law permits. When an act is condemned as evasion, what is meant is that it is on the wrong side of the line...*”.

Sono interessanti i risultati dell'analisi empirica effettuata da Erich Kirchler, Boris Maciejovsky e Friedrich Schneider, che mostrano come i contribuenti percepiscano le tre fattispecie in maniera diversa. L'evasione viene percepita in modo immorale ed è associata a frode e criminalità; l'elusione viene riconosciuta come un comportamento morale e intelligente per proteggersi dai tributi; mentre, la pianificazione fiscale viene considerata legale, ma immorale.¹⁹

Il funzionamento dei sistemi di elusione fiscale è stato approfondito da Stiglitz²⁰, il quale affermò che il sistema fiscale è per natura incline a comportamenti che riducono il prelievo fiscale. Secondo l'economista americano, sotto le condizioni di mercato dei capitali perfetto, gli individui e le imprese avrebbero diverse possibilità di ridurre l'imposta sul reddito pressoché a zero, mantenendo inalterati il consumo e i rischi associati. Stiglitz, suddivide i meccanismi di elusione in tre fattispecie ricorrenti:

- il differimento delle tasse, ovvero i comportamenti che rimandano il versamento fiscali in un periodo di imposta futuro per sfruttare le variazioni dell'aliquota;
- l'arbitraggio fiscale tra individui soggetti a scaglioni fiscali diversi, ad esempio attraverso trasferimenti che sfruttano lo spread tra trattamenti fiscali;
- l'arbitraggio tra flussi di reddito soggetti a diversi trattamenti fiscali, ad esempio attraverso la riclassificazione artificiale del reddito per diminuire il carico fiscale.

Stiglitz conclude che le strategie di elusione sono il risultato di una combinazione delle tre fattispecie e sostiene che dato che i sistemi fiscali sono in grado di prelevare gettito, il mercato dei capitali presenta degli elementi distorsivi che lo rendono imperfetto.

L'OCSE ha individuato le caratteristiche comuni delle strategie di elusione fiscale che fanno scomparire i redditi delle multinazionali²¹:

- l'artificialità di disposizioni che non sono necessarie per lo scopo primario dell'attività;

¹⁹ Erich Kirchler, Boris Maciejovsky, Friedrich Schneider, "Everyday representations of tax avoidance, tax evasion, and tax flight: Do legal differences matter?", 2003.

²⁰ Joseph E. Stiglitz, "The General Theory of Tax Avoidance", 1985.

²¹ OECD Publishing, "International tax avoidance and evasion: Four related studies", 1987.

- la segretezza al pubblico per non richiamare l'attenzione delle autorità fiscali;
- lo sfruttamento di scappatoie legislative;
- l'applicazione di disposizioni per scopi diversi da quelli per cui sono intese.

In quasi tutte le strategie di elusione i contribuenti utilizzano i paradisi fiscali a loro vantaggio. Queste giurisdizioni offrono dei benefici fiscali per attirare i capitali esteri e incentivare le imprese a spostare le attività sul proprio territorio. Nel rapporto "*Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*", l'OCSE ha elencato le caratteristiche dei paradisi fiscali²²:

- nessuna o bassa tassa nominale sul reddito importato (fattore determinante);
- presenza di regole di segretezza contro il controllo fiscale;
- mancanza di trasparenza, limitata diffusione a stati terzi dei propri dati finanziari;
- assenza del requisito di sostanzialità dell'attività economica.

Al riguardo la ONG, Tax Justice Network, in relazione alla segretezza finanziaria e alle caratteristiche del sistema giuridico, ha pubblicato la classifica dei migliori paradisi fiscali del mondo.

1. Stati Uniti ²³	6. Giappone
2. Svizzera	7. Germania
3. Singapore	8. Emirati Arabi Uniti
4. Hong Kong	9. Isole Vergini Britanniche
5. Lussemburgo	10. Guernsey

24

²² OECD Publishing, "*Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*", 1998.

²³ La classifica è determinata dal valore *FSI*, dato dalla combinazione tra il *Secrecy Score* e il *Global Scale Weight*. Il primo indica il livello di segretezza finanziaria che concede la giurisdizione, mentre il secondo misura la quantità di servizi finanziari che la giurisdizione fornisce ai non residenti in percentuale su tutti i servizi mondiali forniti ai non residenti. Al primo posto gli USA forniscono il 5,74% della segretezza finanziaria mondiale.

²⁴ Financial Secrecy Index (FSI), <https://fsi.taxjustice.net>.

Spesso i Paesi che utilizzano la deregolamentazione per attirare le multinazionali a spostare i propri investimenti sono gli stessi in cui la creazione di un tessuto imprenditoriale sarebbe difficile senza agevolazioni di questo tipo.

In un'interessante pubblicazione della "University of Chicago Press"²⁵, vengono esposti i principali metodi di elusione fiscale delle imprese.

Un metodo comune di elusione fiscale è l'"*earning stripping shifting*", una strategia usata per sfuggire dalla tassazione del paese di residenza utilizzando la deduzione degli interessi nei paesi a bassa tassazione. Il meccanismo consiste nella cessione di un prestito da parte della società madre alla filiale estera per le spese operative. La controllata, attraverso il pagamento di un importo eccessivo di interessi sul prestito, deduce i pagamenti di interessi dai suoi guadagni complessivi per ridurre la base imponibile. In molti casi l'"*earning stripping shifting*" rappresenta un'operazione fittizia; infatti, nella realtà la filiale non prende in prestito denaro e la casa madre non impone una riscossione del debito, ma i guadagni vengono comunque spostati da una giurisdizione all'altra.

Un secondo modo con il quale le imprese spostano i profitti è attraverso la vendita di beni e servizi tra le entità del gruppo. Il Modello di Convenzione dell'OCSE²⁶, impone che il valore delle transazioni tra imprese collegate, ad esempio, attraverso dividendi o royalties, deve rispettare il principio di libera concorrenza ("*arm's length principle*"), secondo il quale le transazioni infragruppo devono essere effettuate ad un prezzo pari a quello di mercato. Il prezzo deve quindi tenere conto della funzione svolta, delle risorse utilizzate e del rischio assunto dalla funzione svolta. La tecnica di elusione consiste nell'alzare il prezzo delle transazioni da una società che si trova in un Paese ad alta tassazione verso la filiale estera situata in una giurisdizione a bassa tassazione.

Nell'economia digitale i trasferimenti intergruppo riguardano principalmente le proprietà intellettuali, know how e diritti commerciali. Una società che sviluppa un brevetto può concedere in licenza il diritto commerciale del suo utilizzo ad una filiale estera in un paese a bassa tassazione. Se il pagamento corrisposto per la licenza è più

²⁵ Jane G. Gravelle, "Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion", 2009.

²⁶ OECD Publishing, "Art. 7 Business Profits", Model Tax Convention on Income and Capital 2017", 2019.

basso del suo vero valore, allora il gruppo ha efficacemente spostato i suoi profitti. Il problema affrontato dai policy maker risiede nell'impossibilità di determinare esternamente il prezzo dei beni intangibili.

I profitti vengono trasferiti anche attraverso il “*cost share agreement*”²⁷, un accordo in cui una società si impegna a condividere i costi legati alla R&S di un PI per poter usufruire i diritti commerciali. Anche in questo caso, dimostrare l'applicazione del principio di libera concorrenza è molto difficile perché solo la società madre è a conoscenza dei rischi associati alle spese di R&S, oppure perché il bene potrebbe essere già parzialmente sviluppato.

Quando le multinazionali adottano strategie elusive di questo tipo, le filiali vengono spesso ubicate in Paesi che non sono ottimali per svolgere la propria attività, specialmente per quanto riguarda le imprese manifatturiere. Ad esempio, una sussidiaria irlandese che opera nel mercato tedesco, dovrebbe aprire uno stabilimento produttivo in Germania, dove però è presente una tassazione più alta. Perciò, per ridurre il carico fiscale l'impresa irlandese realizza un contratto di produzione con una filiale tedesca, per acquistare i prodotti finiti al loro prezzo più un markup fisso. In questo modo, la base imponibile tedesca è composta solo dal markup deciso dalla società madre.

Un'altra tecnica per spostare i profitti deriva dal regime “*check the box*”, ovvero una regolamentazione che semplificava la classificazione delle entità di un gruppo, permettendo al contribuente di scegliere se trattare le entità del gruppo come entità trasparenti oppure significative ai fini fiscali. A causa delle differenze tra giurisdizioni, la stessa entità viene fiscalmente identificata in modo diverso e questa legge è diventata uno strumento per eludere le tasse.

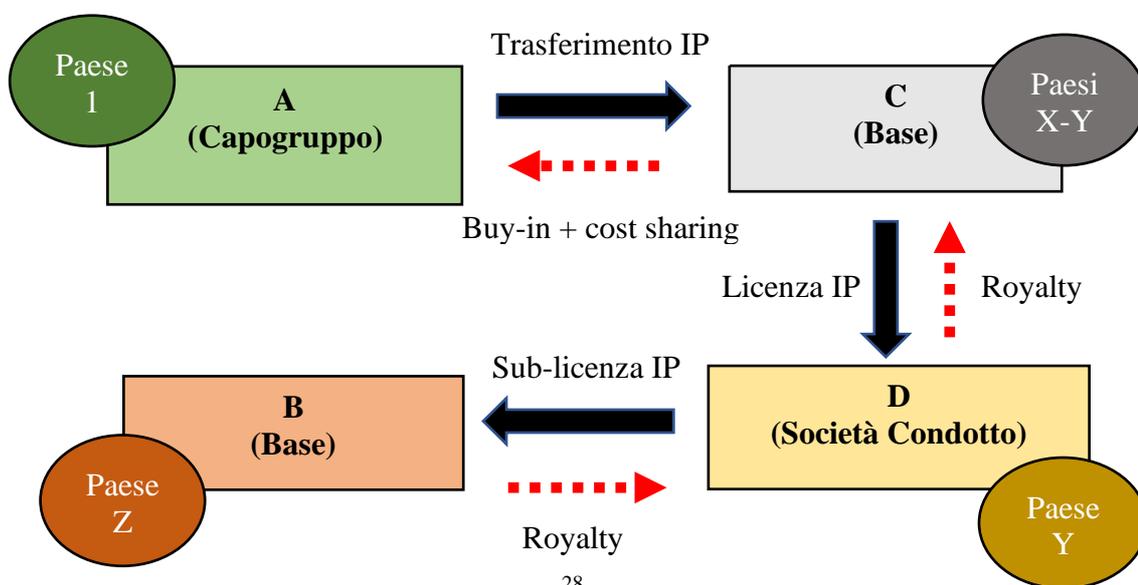
Anche il trattamento fiscale del debito crea dei meccanismi per eludere le tasse. La maggior parte dei paesi tratta gli interessi sul debito come fiscalmente deducibili, mentre la remunerazione agli azionisti tramite dividendi no, questo implica una preferenza verso i finanziamenti a debito. Le imprese sfruttano le differenze dei trattamenti fiscali di un'entità o di strumenti ibridi tra due o più giurisdizioni fiscali per ottenere una doppia non imposizione. Per esempio, una compagnia presente in Italia,

²⁷OECD Publishing, “Linee Guida dell'OCSE sui prezzi di trasferimento per le imprese multinazionali e le amministrazioni fiscali”, 2010.

potrebbe effettuare un pagamento infragruppo ad una filiale australiana tramite un *bond convertibile*. Il pagamento attraverso questo strumento finanziario, in Italia viene trattato come deducibile dalla base imponibile, mentre in Australia il pagamento è trattato come dividendo e rientra in un'esenzione fiscale. Il risultato è una deduzione in un paese e una esenzione nell'altro.

L'ultimo strumento elusivo è il “*cross-crediting*”, ovvero l'utilizzo di pagamenti di tasse estere in eccesso per compensare la tassazione in un'altra giurisdizione. Ciò si verifica quando i crediti per le tasse pagate in un paese superano l'imposta dovuta sul reddito e possono essere utilizzate per compensare l'imposta dovuta sul reddito guadagnato in un secondo paese che impone poca o nessuna tassa. Per questo motivo sono stati applicati limiti di credito d'imposta estero a diverse categorie di redditi.

Successivamente viene illustrato un esempio di una possibile struttura di una società di *e-commerce* che, attraverso alcune delle tecniche enunciate precedentemente, riduce la base imponibile del gruppo:



²⁸ OECD Publishing, “*Addressing Base Erosion and Profit Shifting*”, 2013.

La capogruppo istituisce le filiali B, C e D in tre paesi diversi X, Y e Z. La società C è registrata nel paese X, ma la gestione e il controllo vengono effettuate nel paese Y; perciò, è sottoposta alle regole fiscali di quest'ultimo paese. La capogruppo trasferisce le proprietà intellettuali alla compagnia C in cambio di un *Buy-in* tramite un accordo di condivisione dei costi.

La società C concede in licenza le proprietà intellettuali alla società D in cambio di *royalties* sulle vendite. La società D concede in sub-licenza i diritti alla società B che si trova in un altro paese e che vende i prodotti del gruppo all'estero. Il reddito che realizza costituisce la base imponibile, che viene però ridotta dai costi di royalty versati alla società D. Il paese Z non applica nessuna imposizione sul pagamento di royalty perché la considera una transazione infragruppo. Il Paese Y tassa il reddito della società D, ma la base imponibile è molto esigua, essendo formata dalle royalty in entrata meno le royalty corrisposte alla società B. Nonostante ciò, rispetta la logica del principio di libera concorrenza, poiché la Società D non svolge funzioni rilevanti, dispone di pochissimi dipendenti e l'attività non ha rischio. Inoltre, il paese D, in base alle norme nazionali, non applica una ritenuta alla fonte. Il reddito della Società C è inesistente ai fini fiscali poiché il paese Y è un paradiso fiscale che non impone imposte sui redditi societari; mentre il Paese X non ha potere tributario perché l'impresa non supera la soglia di stabile organizzazione e non ha la residenza in quel paese.

Infine, le royalty ricevute dalla società C non sono tassate nei paesi X, Y e Z. La capogruppo, che dovrebbe essere tassata sulle royalty poiché rappresentano reddito passivo, elude la tassazione compilando il regime "*check the box*" rispetto a D e B, definendo queste due società come entità trasparenti poiché fanno parte dello stesso gruppo. Il risultato finale è che le royalty infragruppo vengono ignorate fiscalmente e i redditi confluiscono direttamente alla Società C. Il reddito della capogruppo A è quindi soggetto ad una tassazione complessivamente bassa o nulla.

L'esempio rappresenta una delle possibili strategie elaborate dalle multinazionali. Possiamo riassumere le caratteristiche di queste strategie in quattro step:

1. minimizzazione della tassazione nel paese estero (che solitamente è una giurisdizione ad alta tassazione) attraverso il trasferimento di utili o una riduzione dell'utile netto massimizzando le detrazioni;
2. ottenimento di una ritenuta alla fonte bassa o nulla;
3. presenza di stabilimenti in paradisi fiscali e sfruttamento degli accordi tra più giurisdizioni;
4. nessuna tassazione sugli utili dell'impresa madre attraverso i primi tre passaggi.

Alla base dei meccanismi di elusione, vi è lo spostamento di profitti legati a diritti immateriali che spostano legalmente i profitti all'interno del gruppo. La digitalizzazione dell'economia ha aumentato il valore dei beni immateriali e ne ha facilitato il trasferimento a livello transfrontaliero, ciò ha permesso a molte aziende di architettare come tassare la loro base imponibile. Prese singolarmente molte strategie fiscali delle imprese sono tecnicamente legali, ma nel complesso riducono i gettiti fiscali degli stati di miliardi di dollari e soprattutto alterano il corretto funzionamento del mercato.

Capitolo II

Casistica pratica di digital economy free of tax e il ruolo degli Stati.

Secondo la classifica Forbes, le 500 società più grandi del mondo registrano oltre 30 trilioni di dollari di ricavi annui. Dal punto di vista fiscale, queste multinazionali rappresentano il lato oscuro della globalizzazione e della digitalizzazione poiché da molti anni hanno eludono la tassazione nei paesi in cui operano. La maggior parte delle strategie con le quali nascondono fiscalmente i profitti realizzati si basa sulle transazioni commerciali tra entità dello stesso gruppo spostano i con l'attenuante di trasferire diritti e assets immateriali, come le PI. Tuttavia, il loro scopo è di accumulare redditi in paradisi fiscali o giurisdizioni favorevoli, espropriando il gettito fiscale ai paesi in cui sostanzialmente viene svolta viene creato valore.

2.1 Il caso Amazon

Nel 2021 Amazon ha eluso circa 5,2 miliardi di dollari sull'imposta sul reddito. I profitti riportati dal gruppo sono stati di 35 miliardi di dollari, il 75% in più rispetto al 2020, ma l'aliquota effettiva è stata solo del 6%. In una situazione regolare avrebbe dovuto pagare il 21% dei suoi profitti, circa 7,3 miliardi, invece ne ha pagati solo 2,1. La figura mette a confronto i redditi sostenuti da Amazon e l'“*effective tax rate*” con le rispettive imposte versate dalla società negli ultimi quattro anni:

	2021	2020	2019	2018	4 yrs
U.S. Pretax Income	\$35.1 billion	\$19.6 billion	\$13 billion	\$10.8 billion	\$78.6 billion
Current Federal Income Tax	\$2.1 billion	\$1.8 billion	\$162 million	\$-129 million	\$4 billion
Effective Federal Income Tax Rate	6.1%	9.4%	1.2%	-1.2%	5.1%

L'agenzia Reuters ha analizzato la strategia messa in atto nel 2005-2006 dal colosso dell'e-commerce per ridurre il carico fiscale. Lo schema utilizzato da Amazon è il "*tax credit arbitrage scheme*" (TCA). La strategia si basava sulla apertura di filiali nel Lussemburgo a cui viene attribuita la piena responsabilità di tutte le attività di vendita delle entità controllate in Europa, Africa e Asia. È stato stimato che l'insieme delle entità lussemburghesi realizzava il 75% di tutte le vendite internazionali di Amazon.

Le filiali ubicate nei paesi del vecchio continente svolgevano funzioni che rientravano nelle eccezioni di stabile organizzazione come attività preparatorie e ausiliarie, di conseguenza erano ritenute società trasparenti e ricadevano nella giurisdizione fiscale della collegata società Lussemburghese.

Inoltre, la multinazionale ha riportato perdite operative totali nette di circa 13,4 miliardi di dollari fino al 2020, una cifra superiore alle tasse totali dovute dal gruppo per l'intera storia ad oggi. Le perdite derivavano principalmente dalle filiali non europee, ad esempio, una delle filiali indiane ha da sola generato oltre 3,46 miliardi di dollari di perdite operative cumulative nell'ultimo decennio e le sue spese operative sono state in media del 220% superiori al livello dei ricavi operativi riportati dalla società. Allo stesso tempo però, il gruppo ha anche realizzato 17,2 miliardi di dollari di profitti che non sono stati rimpatriati nel segmento internazionale.

Il fulcro della pianificazione fiscale erano le entità lussemburghesi, utilizzate come "veicolo" per accumulare le perdite a livello internazionale e registrarle in modo da generare crediti d'imposta negli Stati Uniti.

Ad esempio, il Regno Unito è stato uno dei paesi che ha visto ridurre in maniera significativa il gettito collegato all'attività di Amazon nel proprio territorio. Nel 2010 una società lussemburghese con 134 dipendenti ha contabilizzato ricavi per 7,5 miliardi di sterline mentre la controllata del Regno Unito, con oltre duemila persone, ha riportato una base imponibile inferiore ai 150 milioni di sterline a fronte di entrate nette derivanti da transazioni online di 2,3 miliardi.

²⁹ Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP), <https://itep.org/amazon-avoids-more-than-5-billion-in-corporate-income-taxes-reports-6-percent-tax-rate-on-35-billion-of-us-income/>.

Amazon ha affermato di rispettare la legge, sostenendo che i ricavi delle filiali erano calcolati in funzione di un margine sui costi operativi relativi ai servizi offerti alle altre società del gruppo³⁰. Allo stesso tempo però, le controllate dovevano pagare una somma alla filiale lussemburghese, attraverso una royalty, per poter disporre di brevetti e licenze. Quindi la base imponibile delle filiali europee nei paesi ad alta tassazione come il Regno Unito era formata da una commissione in entrata a cui venivano sottratti i costi di vendita, gli oneri operativi e le royalties, rendendo minima la base imponibile.

Tutto il meccanismo era anche collegato ad un accordo di *ruling fiscale* tra il Lussemburgo e Amazon. La commissione europea ha accusato il Lussemburgo di aver concesso privilegi fiscali ad Amazon attraverso un accordo che consentiva di effettuare le transazioni tra le filiali ad un prezzo di trasferimento che non rispecchiava il principio di libera concorrenza, ovvero pari al valore di mercato. Le entità di Amazon coinvolte erano Lux SCS che era la sede principale di Amazon in Europa e Lux Eu SARL, che era il principale operatore di commercio di prodotti e servizi alle imprese per l'intermediazione dei siti web europei di Amazon. La filiale Lux SCS, che dichiarava un volume di affari di 13,6 miliardi, era una società giudicata trasparente e come soggetto fiscale nel Lussemburgo. Tale società fatturava i diritti di proprietà intellettuale alla Lux EU SARL ad un valore concordato dal Lussemburgo nel 2003, che Bruxelles riteneva sopravvalutato e al solo scopo di ridurre l'imposta.

Nell'indagine del 2014, secondo Bruxelles l'accordo fiscale raggiunto nel 2003 tra Amazon e il Lussemburgo nasconderebbe un aiuto di Stato, che ha contribuito ad un'elusione di imposte di circa 400 milioni di euro³¹.

Anche in Italia, tra il 2009 e il 2014, Amazon ha eluso l'Ires per circa 120 milioni di euro a causa di una filiale non riconosciuta dall'ordinamento italiano come stabile organizzazione³².

³⁰ Sole 24 ORE, 10 settembre 2015, <https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2012-12-12/ecco-come-amazon-elude-125247.shtml>.

³¹ Corriere della Sera, <https://euractiv.it/section/concorrenza/news/amazon-corte-ue-lussemburgo-no-aiuti-stato/>. Il tribunale dell'unione europea ha respinto l'accusa della Commissione Europea argomentando che non sono state dimostrate prove adeguate a sanzionare Amazon per aver ridotto l'onere fiscale del gruppo attraverso l'accordo con il Lussemburgo.

³² Sole 24 ORE, 28 Aprile 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/inchiesta-amazon-avrebbe-evaso-imposte-130-milioni-euro-AEicQPDB>.

Nel caso italiano la procura di Milano ha riconosciuto il modello di Amazon una “fotocopia” della strategia usata da Google, ad eccezione del paese di destinazione dei redditi.

Tutte le volte che Amazon è finita sotto i riflettori della Commissione Europea, la società ha affermato di non violare le leggi. In una nota Amazon ha argomentato che il gruppo *“paga tutte le imposte che sono dovute in ogni paese in cui opera. Le imposte sulle società sono basate sugli utili, non sui ricavi, e i nostri utili sono rimasti bassi a seguito degli ingenti investimenti e del fatto che il business retail è altamente competitivo e offre margini bassi. Abbiamo investito in Italia più di 800 milioni di euro dal 2010 e attualmente abbiamo una forza lavoro a tempo indeterminato di oltre 2.000 dipendenti”*.

Amazon gestisce indirettamente le piattaforme logistiche e i magazzini che consentono di servire il cliente in modo puntuale e tempestivo e la presenza di un magazzino non è mai stata considerata di per sé un'attività tale da imporre l'apertura di una stabile organizzazione.

I lavori dell'OCSE, in relazione all'e-commerce e alla definizione di PE, hanno stabilito che il magazzino non è più un'attività ausiliaria e in quanto tale obbliga l'impresa non residente a creare, nello Stato di esistenza del magazzino, una stabile organizzazione. Tutto ciò ha imposto ad Amazon di cambiare la struttura fiscale con cui gestisce le proprie vendite, poiché la presenza di una PE in Italia e negli altri Stati ha modificato i meccanismi di attribuzione del reddito. La nuova struttura cambierà notevolmente rispetto al passato e questo dovrebbe consentire un'applicazione dell'imposta più corretta e in linea con la reale localizzazione effettiva dei ricavi prodotti da ogni singola stabile organizzazione³³.

³³ Sole 24 ORE, 26 Maggio 2015, <https://st.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2015-05-26/fisco-amazon-cambia-sua-strategia-europa-ecco-come-e-perche-065408.shtml?uid=ABLx7fmD>.

2.2 Il caso Google

Il business principale della società californiana è legato alla pubblicità su Internet, che comprende la vendita di spazi del proprio sito Web, la gestione di annunci e l'offerta di servizi come il monitoraggio del traffico Internet.

La strategia di pianificazione fiscale strutturata dal colosso del web si basa sul modello del “*Double Irish with a Dutch Sandwich*”. Attraverso questo meccanismo Google ha accumulato tra il 2002 e il 2015 ben 58 miliardi di dollari di utili in paradisi fiscali caraibici sui quali non ha pagato imposte statunitensi.

Google non è l'unica multinazionale che ha utilizzato questa tecnica per trasferire i profitti tramite pagamenti di royalties, ad esempio anche Apple ha utilizzato un meccanismo simile.

Il “*Double Irish*” consiste nel trasferimento di redditi da un'azienda operativa in Irlanda ad un'altra entità dublinese fiscalmente registrata in una giurisdizione estera.

Il “*Dutch sandwich*” è il riguarda la creazione di una società olandese utilizzata come veicolo per trasferire profitti da una società irlandese all'altra, dato che la legge fiscale olandese permette di spostare i profitti non tassati tra società dello stesso gruppo in paesi europei senza applicare trattenute fiscali su quei redditi.

Le tappe che hanno consentito alla multinazionale di eludere le spese fiscali sono sintetizzate dalla seguente figura:



34

³⁴ Sole 24 ORE, 4 Maggio 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/google-fa-pace-dopo-anno-il-fisco-italiano-paghera-306-milioni-euro-AEjqONCB>.

In questo esempio vediamo come Google abbia dirottato il reddito imponibile in Italia verso le isole Bermuda, il cui sistema fiscale non impone una tassazione sugli utili.³⁵ Per indirizzare il reddito nel paradiso fiscale, lo schema prevedeva lo scambio di royalties tra diverse filiali per l'utilizzo di licenze e brevetti del marchio:

- *Google Italy S.r.l.*, società operativa in Italia che, a detta di Google, erogava esclusivamente servizi di consulenza marketing a supporto delle vendite;
- *Google Ireland Ltd*, responsabile vendita degli spazi pubblicitari di Google in tutti i paesi fuori dagli USA;
- *Google Ireland Holding*, deteneva le proprietà intellettuali del marchio Google per tutte le vendite fuori dagli USA;
- *Google Netherlands holdings*, società artificialmente costituita in Olanda come veicolo per spostare i profitti;
- *Google Bermuda Unlimited e Motorola Mobility INT*, entità il cui scopo era di accumulare i profitti del gruppo.

Google ha utilizzato la nozione di stabile organizzazione a proprio vantaggio imputando i ricavi realizzati da Google Italy S.r.l. a Google Ireland Ltd. Infatti, quando un cliente in Italia conduceva una relazione d'affari con Google, questo si interfacciava con la sede italiana, ma il contratto veniva finalizzato e fatturato in Irlanda. Siccome la sede italiana non concludeva contratti di vendita, la soglia di stabile organizzazione non veniva superata e l'Italia non poteva trattenere fiscalmente il reddito generato sul territorio.

In questo modo Google Ireland Ltd incassava i redditi generati dalle vendite di tutti i paesi fuori dagli Stati Uniti. È stato stimato che la filiale irlandese fosse responsabile sulla carta dell'80% delle vendite totali estere.

Il reddito accumulato veniva poi trasferito a Google Netherlands Holdings attraverso il pagamento di royalties. La società olandese non aveva organico di dipendenti e la sua base imponibile era costituita dalla differenza tra le royalties in entrata e quelle in uscita versate a Google Ireland holdings, che deteneva le Proprietà intellettuali estere del gruppo. La ratio per cui è stata istituita la società veicolo in

³⁵ Fisco Oggi, Scheda Fisco – Bermuda, <https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/schede-paese/articolo/bermuda>.

Olanda era perché il sistema fiscale irlandese non imponeva ritenute fiscali sui pagamenti tra le filiali dello stesso gruppo presenti in diversi paesi europei.

Lo step finale vede come protagonista Google Ireland Holding. Quest'ultima società è stata registrata in Irlanda, ma la gestione e controllo venivano svolte da Google Bermuda Unlimited e Motorola Mobility INT. Attraverso questo costruito, l'Irlanda non poteva imporre la propria potestà tributaria sui redditi del gruppo che transitavano tra filiali presenti nel suo territorio con la conseguenza che i redditi venivano immagazzinati nella giurisdizione delle Bermuda.

Nel Regno Unito, un mercato molto redditizio per la società, Google è stata chiamata in causa per aver versato circa 16 mln di dollari di imposte tra il 2006-2011 a fronte di 18 miliardi di profitti.

Il meccanismo di elusione è stato lo stesso di quello appena esposto, ma le indagini della Commissione Parlamentare inglese hanno fatto emergere dei dati interessanti.

Secondo l'agenzia Reuters, nel 2011, una filiale di Google in Inghilterra ha registrato ricavi per 396 milioni di sterline con un organico di 1.300 dipendenti, ma ha versato all'erario 6 milioni di sterline³⁶.

Google sosteneva che i dipendenti della sede inglese non concludevano i contratti di vendita ma svolgevano esclusivamente attività di consulenza marketing. Successivamente è emerso che effettivamente circa il 99% degli affari, veniva concluso attraverso transazioni online, senza avere interazioni con il personale della sede inglese. Il dato che Google nascondeva è che l'1% degli affari rimanenti era effettuato con le società dai conti più prestigiosi del Regno Unito. I contratti conclusi con queste società equivalevano al 70% delle entrate totali di Google nel Regno Unito e il personale aveva rapporti diretti e regolari con i clienti di alto valore. Quindi, anche se Google affermava che la sede inglese non aveva la capacità di concludere alcun contratto, era evidente che l'Irlanda avesse un ruolo molto limitato, che consisteva semplicemente nella fatturazione automatizzata alla fine del processo.

Il 10 agosto 2015 Google ha comunicato di aver pianificato un cambiamento strutturale del gruppo, attraverso la costituzione della Holding Alphabet come

³⁶ Reuters, "Special Report: How Google UK clouds its tax liabilities": <https://www.reuters.com>.

controllante di tutte le società Californiane della Mountain View³⁷. Come domicilio fiscale per Alphabet è stato scelto il Delaware. Il piccolo stato americano ospita circa il 65% delle 500 imprese elencate da Fortune 500 a causa dell'ambiente fiscale favorevole. La scappatoia utilizzata dalle imprese, compresa Google, è legata al fatto che il sistema fiscale del Delaware non impone una tassazione sui redditi derivanti dalle proprietà intellettuali. Ciò consente alle multinazionali di costituire delle holding nel Delaware che la società madre o altre filiali pagano per l'uso della proprietà intellettuale.

Alphabet è concepita quindi come una holding di proprietà intellettuale del Delaware, progettata per ridurre la tassazione deducendo i pagamenti delle royalty come spesa. Di seguito sono riassunti i possibili vantaggi fiscali per il gruppo derivanti dalla ristrutturazione di Alphabet³⁸:

- in presenza di un accordo di licenza di PI tra le filiali di Google e Alphabet, il reddito generato dalle royalty non è imponibile nel Delaware. Inoltre, le spese di royalty rappresentano una deduzione in tutti gli Stati in cui Google presenta una dichiarazione dei redditi delle società;
- Google può sostenere che i pagamenti di royalty in entrata ad Alphabet dalle consociate estere siano escludibili dal gruppo unitario;
- gli Stati americani che vogliono tassare i profitti delle filiali di Google nel proprio territorio possono avere difficoltà perché la multinazionale può proteggere Alphabet dalla tassazione nel Delaware;
- Google può usare gli accordi di licenza delle PI nel Delaware come benchmark per gli accordi con le altre consociate estere per modificare il prezzo delle transazioni.

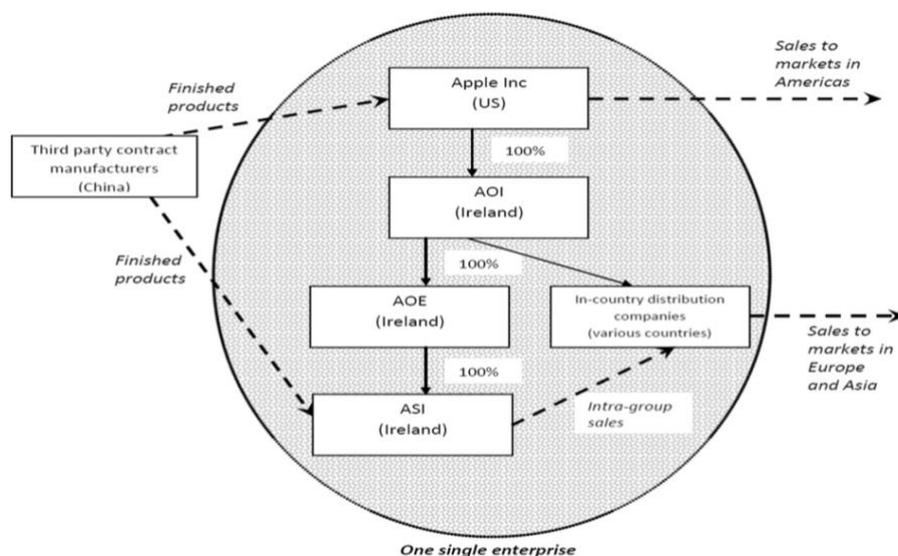
³⁷ Sole 24 ore, 29 Luglio 2016, <https://angelomincuzzi.blog.ilsole24ore.com/2016/07/29/google-dal-cocktail-irlandese-alla-zuppa-del-delaware-per-pagare-meno-tasse/>.

³⁸ Houston Business and Tax Law Journal, "Google's 'Alphabet Soup' in Delaware", 2016.

2.3 Il caso Apple

Apple è stata accusata di aver ottenuto degli sgravi fiscali dall'Irlanda che hanno consentito alla multinazionale di pagare meno imposte. La Commissione Europea ha messo sotto i riflettori la struttura fiscale di Apple, sostenendo che alcuni accordi di *ruling* tra Apple e l'Irlanda violavano il principio di libera concorrenza ed erano da considerarsi come aiuti di stato illegali³⁹. Le indagini della commissione sono state intraprese nel 2014 e nel 2016 è stato stabilito che l'Irlanda avrebbe dovuto recuperare in un periodo di 10 anni, 13 miliardi di euro che il colosso della Silicon Valley non aveva versato. Secondo quanto ha affermato la Commissaria responsabile per la Concorrenza, Margrethe Vestager: “... il trattamento selettivo di cui ha goduto ha permesso ad Apple di pagare sugli utili europei un'aliquota effettiva dell'imposta sulle società pari all'1 per cento nel 2003, scesa poi fino allo 0,005 per cento del 2014.”⁴⁰

Apple, a differenza di Google, ha concentrato la sua strategia esclusivamente in Irlanda grazie agli accordi stretti con il paese ospitante. La struttura fiscale è rappresentata dalla seguente figura:



41

³⁹ Gli accordi di *ruling* fiscale non sono di per sé illeciti. In Italia sono disciplinati dall'art. 31-ter del D.P.R. n. 600 del 29/9/1973, "Accordi preventivi per le imprese con attività internazionale". Sono un istituto attraverso il quale le multinazionali possono concordare con le autorità fiscali di un Paese il trattamento fiscale per un periodo di tempo determinato e rappresentano uno strumento di dialogo tra Amministrazione e imprese che esercitano attività internazionale.

⁴⁰ Commissione europea, 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_2923,

⁴¹ Antony Ting, 19 Marzo, 2014, "*iTax—Apple's International Tax Structure and the Double Non-Taxation Issue*".

Le società costituite in Irlanda sono:

- Apple Operations International (AOI);
- Apple Operations Europe (AOE);
- Apple Sales International (ASI).

AOI, controllata al 100% da Apple Inc, è costituita in Irlanda ma la gestione e il controllo vengono effettuati negli USA. Questo artificio rende la società invisibile fiscalmente, poiché secondo la normativa irlandese il nesso per determinare la residenza consiste nel luogo in cui si trova la direzione centrale e il controllo della società; mentre secondo il sistema americano il nesso è rappresentato dal luogo di costituzione. Il reddito generato da AOI è quindi protetto, perché nessuna giurisdizione ha il diritto di tassarlo. Inoltre, la società dispone di pochissimi dipendenti e le riunioni del consiglio di amministrazione sono sporadiche, nonostante ciò, svolge il ruolo di intermediario di molte società del gruppo coinvolte nell'attività estera e riceve i redditi delle entità che controlla. Tra il 2009 e il 2011 ha accumulato redditi imponibili tramite dividendi non tassati per 30 miliardi di dollari. AOE e ASI sono società entrambe collegate con AOI.

In particolare, ASI è responsabile dell'acquisto dei prodotti finiti Apple da terzi e della loro rivendita nel mercato europeo e asiatico. Per fare ciò, stipula contratti di produzione con aziende manifatturiere in Cina e si accorda con le aziende di distribuzione per rivendere i beni all'estero. Così facendo, la struttura faceva in modo che i profitti delle vendite fossero incassati da ASI nonostante il prodotto finito non transitasse neppure per l'Irlanda, come se i clienti acquistassero direttamente dalla sede irlandese.

A questo punto entra in gioco l'accordo di *ruling* fiscale che permetteva ad Apple di distribuire gli utili realizzati dalle vendite ad AOI, che sulla carta era la "sede centrale" del gruppo e che, come abbiamo già detto, non apparteneva a nessuna giurisdizione fiscale. In Irlanda veniva così tassata solo una piccola percentuale degli utili di ASI; ad esempio, nel 2011 quest'ultima ha registrato utili per 16 miliardi di euro di cui solo 50 milioni erano considerati imponibili. Grazie al *ruling* fiscale rimanevano 15,95 miliardi di euro di utili non tassati. Nello stesso anno ASI ha versato in Irlanda un'imposta societaria che corrisponde a un'aliquota effettiva dello 0,05% dei suoi utili annuali complessivi. Negli anni successivi gli utili registrati da ASI hanno continuato

a crescere, ma non quelli considerati imponibili. Pertanto, l'aliquota effettiva è scesa fino allo 0,005% nel 2014.

AOE ha beneficiato dello stesso trattamento dell'impresa connazionale grazie ad un secondo accordo di ruling. Anche in questo caso gli utili della società, che derivavano dalla fabbricazione di alcune linee di computer per il gruppo, venivano assegnati alla "sede centrale" e non venivano tassati.

Oltre ad utilizzare i due ruling fiscali per nascondere i redditi dalle spese fiscali, Apple utilizzò un “*cost sharing agreement*” per trasferire i profitti artificialmente. L'accordo di condivisione dei costi legava ASI con APPLE Inc in questo modo: ASI otteneva i diritti economici sulle PI di Apple per le operazioni estere e in cambio sosteneva i costi di R&S della casa madre americana. Nel 2011 dato che il 60% delle vendite provenivano dal segmento internazionale, ASI ha contribuito per il 60% dei costi di R&S, 2,4 miliardi di dollari. Il reale scopo dell'accordo era di far rimanere i profitti in Irlanda; infatti, ASI ha registrato entrate sproporzionatamente alte in cambio della sua condivisione dei costi. Precisamente, i rapporti tra profitti e costi di Apple Inc erano 7:1, mentre per ASI erano 15:1. Quest'ultima ha ricavato dalle vendite 74 miliardi di dollari dal 2009 al 2012; in questo modo il reddito è stato spostato in Irlanda.

L'intera strategia fiscale della multinazionale è stata ricostruita nel 2013 nel rapporto del Permanent Subcommittee on Investigation (Psi) del Senato Usa, intitolato "Offshore Profit Shifting and the Us tax code". Nel rapporto si trova scritto che “*Apple ha evitato il pagamento delle imposte statunitensi, con ciò alterando le regole del mercato a svantaggio dei suoi competitor, scaricando sulle spalle degli altri contribuenti il peso delle imposte non pagate e minando l'equità della legislazione fiscale*”⁴². Il lavoro del Psi ha aiutato varie giurisdizioni europee, tra cui l'Italia, a comprendere il sistema di evasione mondiale del gruppo. Infatti, è da sottolineare che lo stratagemma permetteva ad Apple di registrare tutte le vendite in Irlanda invece che nei paesi Ue dove i prodotti erano effettivamente venduti, sottraendo ai paesi europei il diritto di tassare i redditi generati sul loro territorio⁴³.

⁴² “Offshore Profit Shifting and the U.S Tax Code—Part 2 (Apple Inc.)”, 21 Maggio 2013.

⁴³ La Repubblica, 25 Marzo 2015, “*Apple, un mostro a due teste creato per evadere il Fisco*”
https://www.repubblica.it/economia/2015/03/24/news/apple_fisco-110345674/.

2.4 La concorrenza fiscale dannosa

Negli esempi appena esposti la pianificazione fiscale è composta da due elementi: da un lato ci sono le multinazionali che vogliono ridurre il carico fiscale, dall'altro ci sono i Paesi che offrono aliquote basse e accordi fiscali favorevoli per incrementare le attività e l'occupazione nel proprio territorio.

Per concorrenza fiscale si intende la competizione tra governi per attrarre capitali esteri tramite la diminuzione dell'aliquota fiscale o attraverso l'erogazione di incentivi fiscali di altro tipo. In particolare, si parla di “*dumping fiscale*” quando una giurisdizione attraverso un ribasso delle aliquote attira i contribuenti esteri.

Recentemente l'OCSE ha rimarcato che il principio di equità non si riferisce solo alla parità di trattamento dei contribuenti simili, ma anche tra paesi. In questo senso l'equità ha lo scopo di garantire che ogni paese riceva una quota equa delle entrate fiscali da transazioni transfrontaliere.

Nell'economia del XXI secolo il principio dell'equità tra paesi si è indebolito. Come si può notare dalla tabella, i primi tre Paesi per Pil pro-capite sono giurisdizioni che offrono trattamenti fiscali vantaggiosi come la segretezza finanziaria e basse aliquote nominali.

Top 10 Country 2021	GDP per capita, current prices (U.S. dollars per capita)
Lussemburgo	136.701.000 \$
Ireland	99.013.000 \$
Switzerland	93.719.000 \$
Norway	89.089.000 \$
Singapore	72.794.000 \$
United States	69.231.000 \$
Iceland	69.033.000 \$
Qatar	68.581.000 \$
Denmark	67.758.000 \$
Australia	63.529.000 \$

Fonte: International Monetary Fund.

Bisogna però sottolineare che la determinazione del proprio sistema tributario è uno dei poteri della sovranità nazionale. Uno Stato pianifica il sistema fiscale in modo

da raccogliere sufficiente gettito per finanziare l'insieme di beni e servizi pubblici richiesti dalla collettività. L'esercizio di tale potere rispetta due funzioni:

- l'acquisizione di un flusso di entrate stabili e necessarie per finanziare i servizi pubblici;
- la ripartizione del carico fiscale tra i vari contribuenti secondo i principi di solidarietà e di equità.

I confini delimitano il potere coercitivo dello Stato. All'interno del proprio territorio lo Stato può imporre la propria sovranità attraverso la produzione e l'applicazione di norme giuridiche senza particolari vincoli. Nella realtà, lo Stato appartiene ad un ambiente internazionale, in cui deve rispettare regole e principi. Ciò introduce la questione se esistano limiti alla potestà legislativa degli Stati nel prendere decisioni riguardo la tassazione di attività estranee al proprio territorio.

Soffermandoci sul diritto interno, i sistemi fiscali si differenziano molto tra di loro e ciò è giustificato da diversi fattori. Ad esempio, un Paese che non possiede caratteristiche che facilitano lo sviluppo industriale sul suo territorio, come la mancanza di materie prime o l'assenza di reti di trasporto, può decidere di abbassare il carico fiscale sui contribuenti per compensare lo svantaggio strategico che questi devono sostenere.

Negli ultimi anni gli investimenti esteri transfrontalieri sono vertiginosamente incrementati, grazie alla maggiore mobilità del capitale che consente alle imprese di trasferire legalmente i profitti in paesi più attraenti e l'analisi degli effetti della concorrenza fiscale è tornata al centro del dibattito internazionale.

È presente una vasta letteratura che attraverso l'utilizzo di modelli teorici valuta gli effetti della competizione fiscale dei paesi sull'allocazione dei capitali.

Innanzitutto, possiamo utilizzare la nozione di "*Federalismo Fiscale*" di Musgrave (1959) per spiegare le divergenze fiscali tra i sistemi internazionali. L'economista afferma che le differenze che riguardano il carico fiscale e il livello di servizi pubblici erogati, garantiscono agli individui che vivono in diversi Stati di esprimere le proprie preferenze. Musgrave è d'accordo sul fatto che le differenze fiscali

possono interferire con l'efficiente allocazione delle risorse, ma sostiene che questo è il costo della suddivisione politica, sia a livello sub nazionale che sovra nazionale.⁴⁴

I modelli che analizzano gli effetti della competizione tra giurisdizioni si basano sulla teoria dei giochi, ovvero analizzano l'interazione strategica tra agenti razionali. Nel nostro caso gli agenti sono i Governi e le variabili strategiche riguardano l'aliquota fiscale sugli utili d'impresa. In particolare, i modelli si basano su giochi non cooperativi, dove l'assenza di coordinamento dei singoli paesi genera una situazione in cui le parti scelgono un'aliquota fiscale che massimizza il proprio benessere. In questa situazione l'output generale prodotto è un equilibrio di Nash, ovvero una soluzione peggiore di quella ottenuta se le parti collaborassero.⁴⁵

L'assenza di collaborazione rischia di degenerare in una "*race to the bottom*" delle aliquote fiscali. Infatti, se un Governo abbassasse l'aliquota per attrarre investimenti, anche le altre giurisdizioni sarebbero costrette a fare lo stesso per trattenere i capitali in fuga. Le iniziative unilaterali di questo tipo generano una spirale viziosa delle aliquote fiscali verso il basso, creando un sistema fiscale inefficiente.

Non sempre la competizione fiscale è stata interpretata in maniera negativa. Un filone di studi considera la competizione fiscale come un sistema efficiente per l'allocazione delle risorse e come strumento che vincola il potere pubblico: Tiebout (1956), Brennan e Buchanan (1980).

Un secondo filone di modelli considera la concorrenza fiscale come una pratica dannosa che distorce l'allocazione delle risorse pubbliche: Oates (1972), Zodrow e Mieszkowski (1986) e Wilson (1991).

Tiebout⁴⁶ paragona la competizione fiscale al modello di concorrenza perfetta. Nel suo modello gli individui di uno Stato scelgono, su un gran numero di opzioni, la regione in cui vivere, in base alla disponibilità di beni e servizi pubblici in relazione agli oneri fiscali da sostenere. L'assunzione base del modello è che i contribuenti possono spostarsi da una regione all'altra secondo il principio "*voting with your feet*",

⁴⁴ Musgrave, R.A., "The Theory of Public Finance, McGraw Hill", 1959.

⁴⁵ Il comportamento dei governi viene paragonato al dilemma del prigioniero. Dato che ai soggetti coinvolti intraprendono delle decisioni che massimizzano le loro entrate senza consultare la decisione presa dagli altri, il risultato ottenuto è Pareto inefficiente e in presenza di un accordo le parti coinvolte starebbero meglio.

⁴⁶ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", 1956.

ovvero possono liberamente trasferirsi nella regione che massimizza le loro preferenze. Gli individui sono dotati di informazione perfetta sui servizi pubblici offerti e i costi relativi. Le spese pubbliche sono finanziate attraverso una tassa fissa (“*head tax*”). Infine, ogni comunità ha un livello ottimo di dimensione, quindi, lungo la curva di costo medio c’è un punto in cui il numero di servizi offerti per il numero di residenti in cui l’output è prodotto al costo minimo e al di sopra di tale punto i residenti spendono più del livello ottimo. L’ultima assunzione è molto importante perché implica l’esistenza di più comunità uguali e che la presenza di un punto di equilibrio di concorrenza perfetta. Sotto tali assunzioni, quando una regione riduce le tasse, i residenti valutano il livello di beni e servizi pubblici in relazione al costo e decidono se spostarsi dove loro utilità è maggiore. Proprio perché gli individui tengono sempre in considerazione entrambe le variabili, la concorrenza tra le giurisdizioni è simile a quella di concorrenza perfetta, aumenta il benessere dei cittadini e i servizi sono prodotti a livello ottimo.

Un’ altra teoria a favore della concorrenza fiscale è quella di Brennan e Buchanan⁴⁷. I due economisti definiscono lo Stato come “Leviatano che massimizza le entrate” e giungono alla conclusione che la concorrenza fiscale è positiva per l’economia perché rappresenta un vincolo al potere straripante del settore pubblico.

Successivamente, il modello di Tiebout viene superato da Oates⁴⁸, che costruisce un modello con assunzioni più vicine alla realtà, dove gli individui non sono perfettamente mobili e le imposte non sono solo “*head tax*” poiché genererebbero disuguaglianze sociali. Oates afferma che la competizione fiscale sposta l’output di servizi pubblici ad un livello inferiore a quello ottimale. Secondo l’economista, la riduzione delle tasse per attrarre gli investimenti esteri contrae il gettito necessario per finanziare le spese pubbliche, diminuendo la produzione in un punto in cui i ricavi marginali uguagliano i costi marginali. In questo punto il governo deve sostenere dei costi aggiuntivi causati dal livello di occupazione più basso, da stipendi minori e da una riduzione della base imponibile dei contribuenti. Perciò se l’aliquota fiscale viene abbassata l’output di servizi erogati si riduce.

⁴⁷ Geoffrey Brennan e Jams Buchanan, “*The Power to Tax*”, 1980.

⁴⁸ Wallace E. Oates, “*An Essay on Fiscal Federalism*”, 1999.

Le assunzioni del modello sono che le regioni sono identiche tra loro in termini di popolazione e capitale, il capitale è perfettamente mobile e il lavoro è immobile, le opere pubbliche sono finanziate su un'imposta proporzionale sul capitale.

Se una Regione diminuisce l'imposta, i capitali esteri vengono attirati al suo interno, ma si generano degli effetti negativi verso altre regioni, come l'aumento della disoccupazione. Questi effetti causano una contrazione del proprio gettito fiscale che diminuisce la spesa pubblica verso un livello inferiore a quello ottimo. Per compensare la perdita di gettito, la Regione è incentivata a tassare i fattori meno mobili come il lavoro e le proprietà immobiliari. Quando i governi si comportano in questo modo si genera la spirale al ribasso che provoca una sottoproduzione di servizi pubblici.

Zodrow e Mieszkowski approfondiscono il modello di Oates giungendo a nuove considerazioni. Nel loro modello, il capitale si sposta dove la produttività marginale è maggiore e ogni regione ha una propria funzione di utilità data dal livello di beni e servizi pubblici erogati e dal consumo privato.

Se tutte le regioni scegliessero un'aliquota uguale, tutte otterrebbero un consumo per abitante che si trova sulla Frontiera delle Possibilità Produttive (PPF). Quando la PPF incontra la curva di indifferenza l'economia si trova in un punto di ottimo.

Dato che il capitale si sposta dove il costo marginale è più basso, ovvero dove l'aliquota fiscale è minore, la tassazione sul capitale distorce l'allocazione del capitale tra le regioni.

I due economisti giungono alla conclusione che quando la tassazione sul capitale aumenta si verifica una fuga di capitali per mantenere la condizione di produttività marginale del capitale uguale al costo marginale.

Secondo i due economisti, la soluzione consiste nel tassare il capitale tramite un'imposta a somma fissa invece che con un'imposta proporzionale. Se le giurisdizioni scegliessero liberamente la tassa a somma fissa che massimizza l'utilità dei cittadini, i servizi sarebbero erogati in maniera efficiente. Nel caso in cui l'imposta è fissata ad un livello troppo basso sarebbe nuovamente necessaria un'imposta proporzionale sul capitale per finanziare i servizi desiderati che è inefficiente.

In questo modello, un'assunzione importante è che tutte le imprese hanno lo stesso numero di residenti e stock di capitale. In questo caso, se viene scelta la stessa

aliquota fiscale, l'assenza di economie di scala del modello provoca che il consumo pro-capite privato e pubblico rimane identico perché il costo del capitale in uscita da una regione è uguale a quello in entrata in un'altra; quindi, a livello generale si mantiene un'efficienza che nasconde le differenze tra le regioni.

Nel 1991, Wilson⁴⁹ ha introdotto il concetto di “concorrenza fiscale asimmetrica”, che consiste nella competizione tra giurisdizioni con un numero di residenti e di stock di capitale diversi. Wilson dimostra che le differenze tra le giurisdizioni attribuiscono a quelle più piccole maggiore potere di mercato, modificando l'equilibrio di Nash. Infatti, un aumento dell'aliquota di imposta amplia le possibilità di consumo a disposizione delle altre regioni, poiché l'offerta di capitale della regione più piccola è più elastica alle variazioni dell'aliquota rispetto alla regione più grande; perciò, la regione più grande manterrà un'aliquota fiscale più alta. Wilson conclude dicendo che nella situazione in cui si sceglie l'aliquota fiscale di equilibrio pareto, la regione più piccola sta meglio.

Nel 1996 l'Ocse ha intrapreso l'obiettivo di contrastare gli effetti distorsivi della concorrenza fiscale dannosa, sebbene non abbia vietato esplicitamente la possibilità di pianificazioni fiscali per aumentare la propria competitività. Il rapporto del 1998⁵⁰ elenca gli effetti della concorrenza fiscale dannosa per l'economia:

- minaccia l'integrità e l'equità dei sistemi fiscali;
- scoraggia il rispetto delle leggi fiscali da parte dei contribuenti;
- modifica il livello e il mix desiderati di tasse e spesa pubblica;
- provoca spostamenti indesiderati del carico fiscale verso basi imponibili meno mobili, come lavoro, proprietà e consumo;
- aumenta i costi amministrativi e gli oneri di adempimento a carico delle autorità fiscali e dei contribuenti.

Pur riconoscendo gli aspetti positivi del nuovo ambiente globale in cui operano i sistemi fiscali, i paesi membri hanno convenuto di dover agire collettivamente per frenare gli effetti distorsivi della concorrenza. I paradisi fiscali e i regimi fiscali preferenziali rappresentano una minaccia per l'economia perché possono distorcere i modelli

⁴⁹ Wilson, “*Tax competition with interregional differences in factor endowments*”, 1991.

⁵⁰ OECD Publishing, “*Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue*”, 1998.

commerciali e di investimento. Per combattere efficacemente questi fenomeni è stato adottato un approccio multilaterale per raggiungere una maggiore armonizzazione dei sistemi fiscali internazionali. La cooperazione internazionale è essenziale per la crescita economica globale e necessaria per evitare una competizione aggressiva tra paesi.

Capitolo III

Metodi per contrastare l'elusione fiscale internazionale

3.1 Il piano BEPS

La lotta internazionale contro l'elusione fiscale delle società è condotta dall'OCSE, che svolge le funzioni di confrontare le esperienze politico-economiche dei paesi membri, lavorare per la risoluzione dei problemi comuni e coordinare le politiche internazionali. Intorno agli anni 2000, l'OCSE ha evidenziato per la prima volta i problemi di evasione e di elusione fiscale, sottolineando la presenza di una concorrenza fiscale dannosa tra i paesi a livello globale. In seguito alla crisi finanziaria del 2008, momento in cui la fiducia del sistema fiscale internazionale toccò i livelli più bassi della storia, l'OCSE creò il *Global Forum of Information For Tax Purpose* per mettere fine al segreto bancario e reprimere l'evasione fiscale. Nel 2013, l'organizzazione internazionale rivolse tutta la sua attenzione alla questione della elusione fiscale da parte delle società, pubblicando un piano per limitare l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS). Il progetto BEPS si impegna a ristabilire coerenza e trasparenza nel sistema fiscale internazionale, lavorando in particolare sulle sfide fiscali poste dalla digitalizzazione dell'economia.

Pascal Saint-AMans, il Direttore Del Centro per la Politica e l'Amministrazione Fiscale dell'OCSE nel 2012, a proposito del progetto BEPS disse: *“L'obbiettivo era di eliminare la doppia tassazione e smettere di facilitare la doppia non imposizione”*.

Il piano si basava su tre pilasti:

1. stabilire coerenza tra sistemi fiscali domestici e internazionali;
2. riallineare la sostanza con i diritti fiscali;
3. aumentare la trasparenza.

Per ottenere questi risultati il programma prevedeva da un lato la creazione di nuove regole per limitare la doppia non imposizione, dall'altro di aggiustare quelle esistenti. Ci vollero più di due anni per trovare un accordo con oltre cento giurisdizioni, tal proposito furono rilevanti le riunioni del G20 in Australia e in Russia nel 2014 e quella conclusiva nel 2015 in Turchia dove il piano venne approvato. Successivamente, nel

2016 a Tokyo ci fu la prima riunione in cui parteciparono più di 100 giurisdizioni per discutere l'implementazione del progetto. Da quel momento l'adesione al progetto è aumentata e ora ne fanno parte 137 giurisdizioni compresi molti paesi in via di sviluppo. Il piano è composto da 15 azioni:

L'Azione 1 descrive le sfide poste dall'economia digitale sui sistemi fiscali. L'analisi intrapresa verte su tre pilastri: l'abilità delle imprese di ottenere una presenza significativa digitale in una giurisdizione senza sostenere l'imposizione fiscale a causa dell'assenza del nesso; la scomposizione delle funzioni delle multinazionali per comprendere dove viene creato il valore; la ridefinizione delle regole relative alle transazioni di redditi generati da assets intangibili. Viene posta enfasi sulla comprensione dell'impatto dell'economia digitale sul sistema fiscale per ripristinare il principio di competenza tributaria, ovvero che ogni paese riceva il reddito generato dalle attività effettivamente svolte al proprio interno, dove il valore è creato.

L'Azione 2 ha come obiettivo quello di neutralizzare l'utilizzo di strumenti e di entità ibride unicamente per fuggire alla tassazione del reddito, sfruttando le differenze fiscali di due o più giurisdizioni. Per contrastare tale fenomeno sono intraprese due strade: la prima detta le disposizioni per ridisegnare le leggi fiscali nazionali, la seconda detta le raccomandazioni per modificare i modelli convenzionali fiscali.

In particolare, il primo approccio cerca di contrastare gli accordi di disadattamento ibrido transfrontaliero che fanno in modo di ottenere più deduzioni per una singola spesa o una deduzione in una giurisdizione senza alcuna tassazione corrispondente nell'altra giurisdizione. Vengono introdotte le regole di collegamento che allineano il trattamento fiscale di uno strumento o entità con il trattamento fiscale nella giurisdizione della controparte. La regola raccomandata è che i paesi neghino la deduzione del contribuente per un pagamento se questo non è incluso nel reddito imponibile del destinatario nella giurisdizione della controparte.

Per quanto riguarda il secondo approccio, vengono proposte le modifiche al Modello di Convenzione che garantiscono che i benefici dei trattati fiscali siano concessi alle entità ibride solo in determinati casi, in modo che le multinazionali non possono usare tali strumenti per ottenere indebitamente dei benefici fiscali.

La relazione stabilisce un insieme di principi volti a garantire coerenza nell'applicazione delle regole, per garantire che le regole siano efficaci e per ridurre al minimo i costi di conformità per le amministrazioni.

L'Azione 3 ridefinisce le regole in merito alle società controllate estere (CFC). Le regole CFC furono costituite per limitare la doppia tassazione attraverso una procedura semplificata con cui gli azionisti di un'impresa controllata, che si trovano nella giurisdizione della capogruppo, potessero definire una società come trasparente o fiscalmente imponibile nel paese di residenza.

Il report affronta i problemi legati al rischio che i contribuenti con una partecipazione in una società controllata estera possono ridurre la base imponibile del loro paese di residenza trasferendo i redditi alle controllate. Vengono illustrate alcune raccomandazioni alle giurisdizioni per garantire che i contribuenti non trasferiscano i redditi in filiali estere artificialmente ed esclusivamente per erodere la base imponibile.

L'Azione 4 contrasta i meccanismi di erosione della base imponibile attraverso l'utilizzo di spese di interessi, ad esempio attraverso l'utilizzo di debito del gruppo per ottenere deduzioni sugli interessi. Il report ha evidenziato tre scenari: il collocamento di debito in paesi ad alta tassazione; l'utilizzo di prestiti infragruppo per generare deduzioni in eccesso; il finanziamento infragruppo o da terze parti per la generazione di reddito esente. Il report si divide in due parti. Nella prima parte, sono esposte le raccomandazioni per ostacolare i casi precedentemente esposti attraverso un rapporto che limita le deduzioni nette di un'entità per interessi e i pagamenti corrispondenti agli interessi ad una percentuale dei suoi utili prima di interessi, tasse, ammortamenti (EBITDA). Il rapporto fisso limita le deduzioni per interessi netti di un'entità e gli interessi passivi in eccesso rispetto agli interessi attivi, ma non limita la capacità dei gruppi multinazionali di raccogliere debiti da terzi nel paese e nell'entità più efficiente, tenendo conto di fattori non fiscali come rating del credito.

La seconda parte contiene indicazioni sulla progettazione della regola del rapporto di gruppo basata sul rapporto interessi netti/EBITDA di un gruppo mondiale. Vengono quindi fornite le linee guida per assistere i paesi a implementare implementano tale norma.

Un altro compito dell'Azione è identificare i rischi posti dalle entità bancarie e assicurative. Vengono approfonditi i fattori impongono vincoli alla capacità dei gruppi

bancari e assicurativi di impegnarsi in azioni BEPS. Dato che esistono differenze tra paesi, ogni giurisdizione deve identificare i rischi che deve affrontare, tenendo conto delle caratteristiche dei gruppi bancari e assicurativi. Dove non vengono identificati rischi sostanziali, il paese può esentare i gruppi bancari e assicurativi dalla regola del rapporto fisso e dalla regola del rapporto di gruppo. Quando invece vengono identificati rischi BEPS che coinvolgono interessi, il paese deve introdurre regole adeguate ad affrontare questi rischi. In tutti i casi, le norme per proteggere i paesi dalle strategie BEPS non devono indebolire la regolamentazione del capitale necessaria per affrontare una possibile crisi finanziaria.

L’Azione 5 consiste nel contrastare le pratiche di concorrenza fiscale dannosa esposte per la prima volta nel rapporto “*Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*” del 1998. L’azione si concentra principalmente su due caratteristiche dei regimi preferenziali: la trasparenza e la sostanzialità dell’attività economica.

Per migliorare la trasparenza viene raccomandato lo scambio spontaneo e obbligatorio di una serie di azioni potenzialmente BEPS, come gli accordi di ruling in materia di prezzi di trasferimento. Inoltre, viene evidenziato che la mancanza di trasparenza del funzionamento di un regime fiscale causa disallineamenti nel trattamento fiscale dei contribuenti.

Per quanto riguarda la sostanzialità della attività economica, è stato convenuto di rafforzare il concetto di sostanzialità in modo da allineare la tassazione degli utili con le attività che li generano. I paesi hanno trovato un consenso nell’adozione dell’“*approccio del nesso*”, che consente ai contribuenti di beneficiare di un regime preferenziale solo nel caso in cui sostengono in tale paese le spese di ricerca e sviluppo (R&S). Secondo questo approccio, la spesa in R&S è utilizzata come indicatore della sostanzialità, al fine di garantire che i contribuenti siano effettivamente impegnati nelle attività che generano reddito e che sostengano effettivamente delle spese.

Il lavoro sulle pratiche fiscali dannose ha come obiettivo finale quello di ridurre le distorsioni dei movimenti di capitale a causa della tassazione, incoraggiando un ambiente in cui può aver luogo una concorrenza fiscale libera ed equa. Lo scopo di questa sezione non è di promuovere un sistema di imposte uguale per tutti i paesi, nonché di imporre ai paesi quale dovrebbe essere il livello appropriato di aliquote fiscali. Il fine è di creare un “*campo di gioco equo*” che non alteri il mercato dei capitali.

Inoltre, come abbiamo detto precedentemente, la corsa al ribasso delle aliquote fiscali porterebbe a zero la pressione fiscale su determinate fonti di reddito per tutti i paesi, indipendentemente dal fatto che questa sia o meno la politica fiscale che un paese desidera perseguire; perciò, combattere le pratiche fiscali dannose interessa tutti i paesi del mondo.

L'azione 6 identifica gli abusi dei trattati per utilizzare le regole a proprio vantaggio. In particolare, viene affrontato il “*treaty shopping*”, una forma di pianificazione fiscale internazionale che utilizza le convenzioni bilaterali per eludere la tassazione. Questa tecnica consiste nella creazione di società “*conduit*” senza reale attività economica che fanno da “*ponte*” tra lo Stato in cui il reddito è generato e il paese in cui si vuole trasferire il reddito. Il risultato è di ottenere dei benefici fiscali spostando i redditi in paesi a bassa tassazione attraverso l'interazione commerciale tra società fittizie. L'OCSE ha deciso di rafforzare i trattati fiscali con degli standard minimi e con delle clausole antiabuso che hanno l'obiettivo di prevenire la concessione di benefici non appropriati.

L'Azione 7 modifica la definizione di PE dell'Art. 5 del Modello di Convenzione Fiscale OCSE. Le modifiche riguardano principalmente due elementi:

- garantire che le attività di un intermediario, che conclude contratti per conto di un'impresa straniera, vengano considerate imponibili nella giurisdizione dove il contratto è concluso;
- modificare le eccezioni alla definizione di stabile organizzazione relative ad attività preparatorie o ausiliarie.

La definizione di PE è fondamentale per determinare se un'impresa non residente debba pagare l'imposta sul reddito in un altro Stato. L'OCSE ha lavorato duramente per una revisione di tale definizione per impedire l'uso strategie di elusione fiscale per aggirare la definizione di PE esistente. Gli accordi commissionari sono uno dei meccanismi che le multinazionali usano per spostare i profitti al di fuori del paese in cui sono state effettuate le vendite.

Le Azioni 8-9-10 riguardano l'applicazione del principio di libera concorrenza sui prezzi di trasferimento e affrontano le difficoltà di fissare un prezzo adeguato ai beni immateriali. Le multinazionali, infatti, manipolano il prezzo delle transazioni

commerciali tra le entità del gruppo per allocare i profitti dove ottengono vantaggi fiscali.

Nello specifico, l'Azione 8 affronta le questioni relative ai prezzi di trasferimento che coinvolgono transazioni di beni immateriali. L'alterazione dei profitti generati da beni immateriali di valore contribuisce alla diffusione del BEPS.

L'Azione 9 affronta l'allocazione contrattuale dei rischi, e la conseguente attribuzione degli utili a tali rischi, nei casi in cui non corrispondono alle attività effettivamente svolte. Vengono enunciate le raccomandazioni che regolano il livello dei ritorni sui finanziamenti forniti da un membro del gruppo multinazionale, dove tali ritorni non corrispondono al livello di attività intrapreso dalla società di finanziamento.

L'azione 10 si concentra sulle allocazioni di utili risultanti da transazione che non sono commercialmente razionali. L'ambito di questa sezione riguarda i metodi di determinazione dei prezzi di trasferimento del gruppo multinazionale e i tipi di pagamento tra i membri del gruppo.

L' **Azione 11** sviluppa metodologie per raccogliere e analizzare i dati sui comportamenti di elusione fiscale per misurare i BEPS. Questa azione è stata concepita a causa della mancanza di dati sulla tassazione delle società che limitava la misurazione di pratiche elusive. Sono stati sviluppati database e strumenti analitici per monitorare le multinazionali e sono state formulate alcune raccomandazioni rivolte alle amministrazioni fiscali per ottimizzare l'analisi dei dati disponibili.

L'**Azione 12** esorta i contribuenti e le amministrazioni a divulgare accordi di pianificazione fiscale aggressiva. Questa azione risponde alla necessità di ottenere informazioni tempestive sui regimi fiscali aggressivi e allo stesso tempo assicura che la comunicazione non imponga oneri ai contribuenti.

La divulgazione di queste informazioni è importante per consentire ai governi di rispondere rapidamente ai rischi fiscali attraverso una adeguata valutazione del rischio. Infine, vengono fornite delle raccomandazioni per lo sviluppo e l'attuazione di uno scambio di informazioni più efficace tra le amministrazioni fiscali.

L'**Azione 13** impone a tutte le grandi imprese multinazionali a redigere un rapporto *Country-by-country*, che deve contenere i dati aggregati del gruppo a livello globale e riportare gli utili, le tasse pagate e le giurisdizioni in cui l'attività economica

è svolta. Il rapporto deve essere condiviso con le amministrazioni fiscali dei paesi in cui la multinazionale opera.

L’Azione 14 introduce uno standard minimo per risolvere le controversie fiscali tra le giurisdizioni. A causa della crescente mobilità di capitale e lavoro, le controversie tra giurisdizioni per tassare o meno alcuni tipi di reddito sono cresciute ed è stato necessario introdurre un meccanismo di risoluzione delle controversie efficace.

L’articolo 25 del Modello di Convenzione Fiscale dell’OCSE prevede un processo, indipendente dai ricorsi giuridici del diritto interno, attraverso il quale le autorità competenti degli Stati risolvono le divergenze o le criticità riguardanti l’applicazione di una regola della Convenzione su una base imponibile. Il meccanismo rappresenta la “*procedura amichevole*” e garantisce che i contribuenti non siano soggetti a tassazione se l’applicazione della regola non è conforme ai termini del trattato.

Nonostante l’esistenza di questa disposizione è stato necessario introdurre questa sezione. L’Azione 14 ha infatti l’obiettivo di rendere più efficaci i meccanismi di risoluzione delle controversie, attraverso lo standard minimo. Quest’ultimo è composto da 21 elementi e 12 migliori pratiche, che valutano il quadro giuridico e amministrativo di una giurisdizione.

L’Azione 15 introduce uno strumento multilaterale (“Multilateral Instrument”, MLI) che offre ai governi le soluzioni per colmare le scappatoie nei trattati fiscali internazionali. Grazie al “MLI” i governi possono contrastare l’abuso dei trattati in modo sincronizzato e flessibile per attuare le misure sviluppate nel progetto BEPS.

Per completare la riforma del sistema fiscale ed eliminare le strategie delle multinazionali, i membri dell’Inclusive Framework OCSE/G20 hanno collaborato per trovare una soluzione che è stata pubblicata l’8 Ottobre 2021. La risoluzione si basa su due pilastri⁵¹.

Il **Pillar 1** prevede che i diritti di tassazione superiori al 25% dell’utile residuo delle multinazionali vengano riassegnati alle giurisdizioni in cui si trovano i consumatori di tali multinazionali per garantire una equa distribuzione degli utili e dei diritti di tassazione tra i paesi. Un aspetto chiave del pilastro riguarda la certezza

⁵¹ OCSE/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, “*Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from The Digitalisation of The Economy*”, 2021.

fiscale, infatti viene introdotto un processo di risoluzione delle controversie obbligatorio e vincolante. Un altro elemento riguarda la rimozione delle imposte sui servizi digitali (DST) che pone fine alle tensioni commerciali derivanti dall'instabilità del sistema fiscale internazionale. Infine, fornisce un approccio semplificato e flessibile per l'applicazione del principio di libera concorrenza.

Il **Pillar 2** limita la concorrenza fiscale sull'imposta sul reddito delle società attraverso l'introduzione di un'imposta minima a un'aliquota del 15%. In questo modo, il secondo pilastro non elimina la concorrenza fiscale, ma ne fissa il limite. Un altro elemento del Pillar detta che gli incentivi fiscali forniti per attirare un'attività economica saranno corretti attraverso un *carve-out*. Infine, viene protetto il diritto dei paesi in via di sviluppo di tassare determinati pagamenti che erodono la base imponibile, le royalties, quando non sono tassati, fino all'aliquota minima del 9%.

3.2 Web Tax: contrasti tra le giurisdizioni fiscali internazionali.

L'Inclusive Framework OCSE/G20 ha lavorato duramente per trovare un accordo che armonizzasse i sistemi fiscali di 137 giurisdizioni. Nel corso del tempo non sono mancati gli scontri tra giurisdizioni con interessi contrastanti riguardo i propri sistemi tributari. In particolare, il piano rappresenta il compromesso tra le proposte degli Stati Uniti e dell'Unione Europea, la cui disputa in passato ha rischiato di generare una guerra di dazi dannosa per il mercato.

Nel 2018 la Commissione Europea propose un programma per assicurare la tassazione delle imprese digitali nel paese in cui la attività viene sostanzialmente svolta. La questionata affrontata dall'UE era di assegnare i diritti di tassazione dove il valore viene effettivamente creato, cercando di ripristinare il principio di competenza tributaria. Per far ciò, la Direttiva COM (2018) 148⁵² dettava l'introduzione di un'"*imposta sui servizi digitali*" (ISD) sulle multinazionali del web che rientravano nei seguenti requisiti: i ricavi a livello mondiale superavano i 750 milioni di euro e

⁵² Direttiva del Consiglio, Bruxelles, COM (2018) 148, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0148&from=IT>, 21/03/2018.

l'importo totale dei ricavi dichiarati nell'ambito dell'Unione Europea sormontava i 50 milioni di euro.

L'ISD si attestava tra l'1% e il 3% e consisteva in un'imposta calcolata sui ricavi lordi totali, al netto dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte.

La proposta europea, tuttavia, ha incontrato grosse difficoltà di attuazione a causa del mancato raggiungimento dell'unanimità degli stati membri. Il fattore rilevante della proposta era che la Web Tax europea non tassava i profitti, ma i fatturati realizzati dai colossi del web nei mercati europei, spostando così il gettito fiscale dagli Stati Uniti all'UE, al fine di accrescere il bilancio comunitario e poter finanziare il programma Next Generation EU.

Dall'altro lato la proposta americana si concentrava sul contrastare la concorrenza fiscale aggressiva dei paesi che incentivano le multinazionali americane a delocalizzare le proprie sedi. Per contrastare le pratiche di “*dumping fiscale*”, veniva proposta la *Minimum Global Tax*, ovvero un'aliquota del 15% su tutte le controllate e le PE delle multinazionali con un volume di affari superiore a 750 milioni di dollari. Inoltre, gli Stati Uniti proponevano di applicare una tassazione aggiuntiva nei casi in cui le filiali di una multinazionale americana operassero in giurisdizioni con un'aliquota inferiore al 15%, in modo da scoraggiare le multinazionali a spostare la residenza fiscale dei redditi all'estero.

La critica europea alla proposta americana riguardava il fatto che si concentrava esclusivamente su quanto tassare, piuttosto che definire chi dovesse tassare. Inoltre, la proposta teneva in considerazione solo l'aliquota nominale e non la composizione della base imponibile, un fattore che influenza fortemente l'aliquota effettiva di un'impresa.

Invece, l'aspetto positivo della Web Tax europea era quello di ripristinare il principio di capacità contributiva, un punto molto importante nell'economia digitale per diversi aspetti. Uno in particolare riguarda i consumatori, che sono diventati i principali attori della creazione del valore delle imprese digitali. Infatti, nella duplice veste di utilizzatori e di creatori di servizi digitali, interagiscono attivamente con le piattaforme, mettendo a disposizione delle imprese digitali i propri dati⁵³. Perciò è importante riassegnare i diritti tributari ai paesi in cui si trovano i consumatori.

⁵³ BDO Italia, “La Global Minimum Tax americana vs la Web Tax europea”, <https://www.bdo.it/it/it/insights-it/tax/tax-insights/la-global-minimum-tax-americana-vs-la-web-tax-europea>, 2021.

La proposta ha comunque incontrato diverse difficoltà per essere approvata, legate principalmente a due motivi: da un lato gli Stati Uniti minacciavano di alzare i dazi sui prodotti europei, dall'altro alcuni paesi membri dell'Unione Europea si sono opposti all'applicazione di un'unica Web Tax a livello comunitario.

Gli Stati europei non hanno trovato l'unanimità per diversi motivi. Ad esempio, l'Irlanda, in qualità di regime fiscale preferenziale, non appoggiò la riforma dato che limitava le agevolazioni fiscali che offriva alle multinazionali per attirare i loro capitali. Le difficoltà per introdurre una tassazione uniforme per la fiscalità digitale in Europa possono essere riassunte nelle seguenti:

- definizione di un'unica base imponibile su cui applicare l'imposta;
- determinazione univoca delle condizioni per stabilire la presenza digitale delle imprese sull'economia nazionale;
- demarcazione dei servizi digitali su cui applicare l'imposta, ad esempio streaming e/o e-commerce;
- approvazione dell'OCSE e delle Nazioni Unite per raggiungere un'equa fiscalità digitale internazionale.

A causa delle difficoltà per trovare un accordo comunitario, alcuni Stati hanno intrapreso azioni unilaterali per fronteggiare gli squilibri fiscali causati dalla crescita esponenziale dei servizi digitali. Italia, Gran Bretagna, Germania, Francia, Ungheria e Spagna hanno adottato una Digital Tax, anticipando la Web Tax condivisa da tutti gli altri attori europei. L'azione individuale dei singoli paesi in molti casi non ha prodotto i risultati attesi, causando anche nuove tensioni internazionali e l'immediata risposta delle multinazionali.

In Italia la Digital Tax è stata approvata dalla Legge di Bilancio 2020, come soluzione temporanea alla tassazione dei servizi digitali fino all'implementazione del progetto OCSE.

Gli ambiti di applicazione dell'imposta digitale riguardavano i seguenti servizi: l'erogazione di pubblicità indirizzata ai consumatori; i redditi derivanti dall'interazione diretta fra gli utenti; il fatturato realizzato a seguito dell'utilizzo di qualsiasi tipologia di dati trasmessi dall'utente consumatore. La Digital Tax italiana, come anche quella degli altri paesi europei, ha affrontato determinati problemi. Il primo è relativo al rischio che le multinazionali colpite dall'imposta si potessero rivalere sui consumatori,

ad esempio aumentando il prezzo dei servizi. Il secondo problema riguardava la creazione di conflitti internazionali, in particolare con l'America, dato che molte multinazionali del web sono americane. Questi conflitti minacciavano una drastica riduzione del traffico finanziario e commerciale da e verso i paesi europei. La terza criticità consisteva nel fatto che per accertare l'effettivo guadagno delle imprese digitali in un paese, era necessario localizzare geograficamente gli utenti e infrangere alcune norme sulla Privacy a protezione di dati personali. A causa di queste criticità, le entrate maturate dall'applicazione della Digital Tax, almeno in Italia, non hanno raggiunto le aspettative, segnando una sconfitta contro le multinazionali.

Conclusioni

L'OCSE propose per la prima volta il piano di azioni BEPS nel 2012. Il progetto ebbe origine per contrastare la doppia non imposizione, garantendo al contempo l'assenza della doppia imposizione. Il programma prevedeva la modifica e l'introduzione di nuove norme per regolare la fiscalità internazionale, che non subiva una revisione significativa da oltre un secolo. La riforma ha dovuto aspettare 3 anni per essere approvata, ma questo lasso di tempo è stato necessario per trovare un accordo tra ben 135 giurisdizioni.

Al progetto hanno partecipato tutti gli attori principali, inclusi i membri del G20, i paesi in via di sviluppo e soprattutto molte delle giurisdizioni che venivano etichettate come paradisi fiscali. Tutto il processo è stato guidato dal principio di inclusività, in un'ottica di creare coesione tra i paesi e garantire un terreno di gioco equo tra tutti.

Uno degli obiettivi principali che ha spinto i governi ad agire è quello di riattribuire il gettito fiscale ai paesi in cui la attività viene sostanzialmente svolta. Negli anni precedenti, le multinazionali hanno accumulato miliardi di dollari di profitti in paradisi fiscali, riducendo il gettito degli Stati in cui il valore è creato. La pandemia Covid-19 ha messo pressione ai governi per trovare una soluzione volta a ristabilire la competenza tributaria ai paesi di diritto. Durante quel momento storico i governi hanno affrontato un aumento delle spese pubbliche, soprattutto relative alla sanità, un tessuto industriale bloccato e allo stesso tempo hanno visto un aumento esponenziale dei profitti delle imprese digitali, che però è stato dirottato altrove.

Dal 2012, la digitalizzazione è stato il punto principale sull'agenda della Commissione G20/OCSE, ma si è dovuto aspettare il 2021 per trovare un'intesa univoca sulle regole da applicare alle imprese digitali. I casi giudiziari che hanno riguardato le più grandi multinazionali mondiali hanno spostato l'attenzione pubblica sulle problematiche fiscali relative alla tassazione delle imprese del web e, come abbiamo detto, anche la pandemia ha accelerato la ricerca di un accordo che ristabilisse il corretto funzionamento del gettito. Il risultato dei lavori è racchiuso nell'Inclusive Framework G20/OCSE e contiene due pilastri.

Il primo stabilisce “quando” iniziare a tassare un'impresa. Questo punto è molto importante a causa del fatto che non è più necessaria la presenza fisica per svolgere

un'attività. Il “nesso” che attribuisce ad uno Stato il diritto di tassazione è cambiato e sono state stabilite le regole che definiscono quanti profitti attribuire in un mercato.

Il secondo pilastro introduce un minimo di tassazione che i paesi possono applicare, in modo da ridurre i casi di spostamento di profitti nelle giurisdizioni a bassa tassazione.

Un terzo ambito di lavoro riguarda la trasparenza. In particolare, dal 2009 l'OCSE ha raggiunto evidenti risultati riguardo lo scambio di informazioni tra le multinazionali e le amministrazioni, attraverso il “*Country-by-Country Reporting*” e il “*Global Forum of Information For Tax Purpose*” per eliminare il segreto bancario.

La riforma della fiscalità internazionale è caratterizzata da due elementi: armonizzazione e coesione. Abbiamo visto che l'azione unilaterale dei singoli Stati nel tassare le imprese digitali non ha generato i risultati previsti. Se una giurisdizione modifica il sistema fiscale per recuperare il gettito perso, le multinazionali possono spostare i loro stabilimenti altrove o aumentare i prezzi dei servizi in quel mercato. Quando invece un paese riduce la pressione fiscale per attirare capitali, abbiamo visto che si genera una “*race to the bottom*” che porta ad una produzione di servizi pubblici inefficiente. In questo modo i paesi si trovano in una situazione in cui possono modificare i propri sistemi tributari con una mano legata dietro la schiena e ciò ha contribuito a erodere il loro gettito per anni.

L'accordo raggiunto nel 2021 mira a ristabilire la competenza tributaria ai paesi in cui si genera il valore e a ristabilire equità tra i paesi che ne fanno parte.

Un altro effetto della riforma riguarda la reintegrazione di un'equa concorrenza tra le imprese domestiche e internazionali, riducendo il campo di gioco della variabile fiscale nelle strategie delle multinazionali.

Per concludere, possiamo dire che la digitalizzazione non riguarda solo alcuni aspetti dell'economia, ma ha influenzato tutto il sistema economico nel suo complesso. Negli ultimi 20 anni sono avvenuti molti cambiamenti, dovuti anche ai progressi della tecnologia, che hanno reso la società in cui viviamo molto dinamica e il contesto normativo mutevole.

L'implementazione del progetto dell'OCSE dovrebbe concludersi nel 2023 e potrebbe rappresentare solo un primo caso di coordinamento internazionale di tale portata.

La globalizzazione e la digitalizzazione hanno raggiunto livelli più alti nella storia, contestualmente il commercio e le attività economiche non hanno più limiti geografici. In quest'ottica è fondamentale lavorare in maniera coordinata con tutte le economie mondiali per definire degli standard minimi e un'armonia legislativa che garantisca equità fiscale ed un corretto funzionamento del mercato.

Bibliografia

- ❖ “*League of Nations Draft Model Treaty*”, Art. 5, 1928.
- ❖ “*Mexico Model Tax Convention*”, Art.5, 1943.
- ❖ “*OECD Model Tax Convention*”, Art. 5, 1963.
- ❖ Alsamawi, A. et al., “*Returns to intangible capital in global value chains: New evidence on trends and policy determinants*”, OECD Trade Policy Papers, No. 240, OECD Publishing, Paris, 2020.
- ❖ Antony Ting “*iTax—Apple’s International Tax Structure and the Double Non-Taxation Issue*”, 2014.
- ❖ Charles M. Tiebout, “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, 1956.
- ❖ Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate, “*Offshore Profit Shifting and the U.S Tax Code—Part 2 (Apple Inc.)*”, 2013.
- ❖ Erich Kirchler, Boris Maciejovsky, Friedrich Schneider “*Everyday representations of tax avoidance, tax evasion, and tax flight: Do legal differences matter?*”, 2003.
- ❖ G. Kay, “*The Anatomy of Tax Avoidance in Income Distribution*”, 1980.
- ❖ Geoffrey Brennan e Jams Buchanan, “*The Power to Tax*”, 1980.
- ❖ Georger Zodrow and Peter Mieszkowski, “*Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*”, 1986.
- ❖ Houston Business and Tax Law Journal, “*Google’s ‘Alphabet Soup’ in Delaware*”, 2016.
- ❖ Jane G. Gravelle, “*Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion*”, 2009.
- ❖ Jogn D. Wilson, “*Tax competition with interregional differences in factor endowments*”, 1991.
- ❖ Joseph E. Stiglitz, “*The General Theory of Tax Avoidance*”, 1985.
- ❖ Michael J. Graetz, Michael M. O’hear, “*The “Original Intent” Of U.S. International Taxation*”, 1997.

- ❖ OCSE/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, “*Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from The Digitalisation of The Economy*”, 2021.
- ❖ OECD “*Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing*”, 2013.
- ❖ OECD “*Addressing the tax Challenges of the Digital Economy, Action 1- 2015 Final Report*”, OECD/G20 Base Erosion and Profit-Sharing Project, OECD Publishing, Paris. (2015)
- ❖ OECD, “*Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*”, 2014.
- ❖ OECD, “*Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*”, 1998.
- ❖ OECD, “*International tax avoidance and evasion: Four related studies*”, 1987.
- ❖ OECD, “*Linee Guida dell’OCSE sui prezzi di trasferimento per le imprese multinazionali e le amministrazioni fiscali*”, 2010.
- ❖ OECD, “*Model Tax Convention on Income and Capital, Art. 7 Business Profits*”, 2017.
- ❖ OECD, “*Ottawa taxation framework conditions – Principles, Annex A*”, Taxation and Electronic Commerce, 1998.
- ❖ Richard A. Musgrave, “*The Theory of Public Finance*”, McGraw Hill, 1959.
- ❖ Rumana Bukht & Richard Heeks “*Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy*”, 2017.
- ❖ The Economist, “*The world’s most valuable resource is no longer oil, but data*”, “*Data is giving rise to a new economy*”, 2016.
- ❖ Wallace E. Oates “*An Essay on Fiscal Federalism*”, 1999.

Sitografia

- ❖ BDO Italia, “La Global Minimum Tax americana vs la Web Tax europea”, 2021, <https://www.bdo.it/it-it/insights-it/tax/tax-insights/la-global-minimum-tax-americana-vs-la-web-tax-europea>.
- ❖ Commissione europea, 30 Agosto, 2016: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_2923.
- ❖ Corriere della Sera: <https://euractiv.it/section/concorrenza/news/amazon-corte-ue-lussemburgo-no-aiuti-stato/>.
- ❖ Deloitte, “What is digital economy”:
<https://www2.deloitte.com/mt/en/pages/technology/articles/mt-what-is-digital-economy.html>.
- ❖ Direttiva del Consiglio, Bruxelles, 21.3.2018, COM (2018) 148: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0148&from=IT>.
- ❖ Financial Secrecy Index (FSI): <https://fsi.taxjustice.net>.
- ❖ Fisco Oggi, Scheda paese, Bermuda: <https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/schede-paese/articolo/bermuda>.
- ❖ Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP): <https://itep.org/amazon-avoids-more-than-5-billion-in-corporate-income-taxes-reports-6-percent-tax-rate-on-35-billion-of-us-income/>.
- ❖ International Telecommunication Union (ITU), Statistics, “The Telecommunication Development Sector (ITU-D)”:
<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>
- ❖ Internetlivestats.com database: <https://www.internetlivestats.com>.
- ❖ La Repubblica, 25 Marzo 2015, “*Apple, un mostro a due teste creato per evadere il Fisco*”,
https://www.repubblica.it/economia/2015/03/24/news/apple_fisco-110345674/.
- ❖ Reuters, “Special Report: How Google UK clouds its tax liabilities”:
<https://www.reuters.com>.

- ❖ Sole 24 ORE, 10 settembre 2015:
<https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2012-12-12/ecco-come-amazon-elude-125247.shtml>.
- ❖ Sole 24 ORE, 26 Maggio 2015: <https://st.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2015-05-26/fisco-amazon-cambia-sua-strategia-europa-ecco-come-e-perche-065408.shtml?uuid=ABLx7fmD>.
- ❖ Sole 24 ORE, 28 Aprile 2017: <https://www.ilsole24ore.com/art/inchiesta-amazon-avrebbe-evaso-imposte-130-milioni-euro-AEicQPDB>.
- ❖ Sole 24 ore, 29 Luglio 2016:
<https://angelomincuzzi.blog.ilsole24ore.com/2016/07/29/google-dal-cocktail-irlandese-alla-zuppa-del-delaware-per-pagare-meno-tasse/>.
- ❖ Sole 24 ORE, 4 Maggio 2017: <https://www.ilsole24ore.com/art/google-fa-pace-dopo-anno-il-fisco-italiano-paghera-306-milioni-euro-AEjqONCB>.