

## La tassazione dei “Digital Giants”

Tra misure statali unilaterali e la riforma dei criteri di tassazione a livello internazionale

Di Alessia Sbroiavacca

### 1. Economia digitale, nuovi modelli di business e sfide ai tradizionali criteri impositivi

La digitalizzazione dell'economia ed il conseguente sviluppo di nuovi modelli di business hanno radicalmente mutato i player a livello internazionale: se, nel secolo scorso, le principali imprese operanti su scala mondiale appartenevano al settore industriale, oggi il mercato globale è rappresentato anche dalle imprese digitali, operanti tramite il web, utilizzando algoritmi, i social network e le varie piattaforme online, ove utenti, imprese, clienti e consumatori possono scambiare informazioni, prodotti, servizi, prestazioni e via scorrendo. Molteplici sono peraltro anche i modelli di business impiegati da tali multinazionali “del web”, differenziandosi tra quelle che si avvalgono esclusivamente dei canali online per lo sviluppo della propria attività e la vendita dei propri servizi (tipicamente pubblicitari), quelle che sviluppano delle piattaforme di scambio ed incontro tra gli utenti ovvero quelle ibride, presenti sul web ed al tempo stesso sul territorio (ad esempio tramite stabilimenti produttivi, impiegando personale dipendente locale).

Siffatto mutato assetto socio-economico ha posto le premesse per un profondo ripensamento dei criteri in base ai quali un soggetto assurge a soggetto passivo ai fini delle imposte sui redditi.

Tradizionalmente, infatti, un'impresa o ente è soggetto ad imposizione fiscale nel luogo in cui esso è considerato fiscalmente residente, ossia ove, per la maggior parte del periodo d'imposta, è localizzata la sede legale, la sede dell'amministrazione, ovvero l'oggetto sociale: si tratta di elementi che consentono di stabilire ed affermare un nesso tra l'impresa e un certo territorio e, di conseguenza, se soddisfatti, il diritto dello Stato ove la residenza fiscale è soddisfatta di esercitare il potere impositivo in riferimento alla ricchezza (ovunque) prodotta da quel soggetto passivo. In linea generale, il presupposto impositivo è rappresentato dal reddito d'impresa conseguito e la base imponibile su cui applicare l'imposta sul reddito è determinata a partire dalle risultanze di bilancio, cui vengono applicate le variazioni, in aumento ovvero in diminuzione, previste dalla normativa fiscale di ciascun Paese. I criteri in punto di residenza fiscale sono accolti da pressoché qualsiasi sistema impositivo e “consacrati” anche a livello internazionale nelle convenzioni contro le doppie imposizioni, deputate

### KEY FINDINGS

- I criteri tradizionali non sempre rendono agevole la tassazione delle imprese digitali, che derivano i propri ricavi dalla vendita di servizi online o dall'esercizio di diritti immateriali;
- Diversi Stati membri dell'Unione europea, inclusa l'Italia, hanno tentato di introdurre forme di tassazione specifiche per i servizi digitali;
- Questo Briefing Paper illustra i contenuti delle principali proposte, sia adottate a livello internazionale (in particolare dall'Ocse), sia discusse o introdotte a livello nazionale;
- Questi tentativi hanno dei pesanti limiti, perché – tra l'altro – spesso guardano ai ricavi lordi (anziché ai profitti) e presentano profili di doppia tassazione;
- Essi rischiano inoltre di frammentare il mercato unico digitale, come riconosciuto dalla stessa Commissione Ue;
- È urgente una elaborazione internazionale di lungo periodo ma nell'attesa è meglio evitare misure incoerenti e potenzialmente dannose per i contribuenti e i consumatori.

Alessia Sbroiavacca è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

a risolvere eventuali conflitti di doppia residenza fiscale che possono derivare dal fatto che uno stesso soggetto può integrare, contemporaneamente, tali requisiti in più giurisdizioni fiscali.

Inoltre, uno Stato può attrarre a tassazione anche i redditi di soggetti non residenti qualora questi ultimi abbiano, in detto territorio, una sede fissa d'affari, i.e. uno stabilimento produttivo, un ufficio, dei locali dedicati all'attività d'impresa e via discorrendo (la cd. "stabile organizzazione"). Anche in questo caso, infatti, è rintracciabile un nesso tra l'attività d'impresa ed il territorio in cui essa opera, seppure di minore intensità rispetto al caso in cui siano integrati i requisiti di residenza fiscale, cosicché uno Stato avrà diritto di attrarre a tassazione i redditi di un soggetto non residente solo per la quota imputabile alla stabile organizzazione localizzata sul suo territorio.

Ebbene, tali criteri perdono tuttavia di significato se si considerano le imprese digitali che operano esclusivamente tramite il web, i cui profitti derivano principalmente da prestazioni di servizi online (ad esempio di natura pubblicitaria) ovvero dall'esercizio di diritti immateriali (i.e. marchi, brevetti, opere dell'ingegno, etc.): per tali imprese, infatti, è relativamente semplice localizzare la propria residenza fiscale, ad esempio in termini di sede legale o sede dell'amministrazione, in territori a bassa fiscalità, pur operando in un mercato globale. E, al tempo stesso, il modello di business digitale consente loro di non avere la necessità di operare in territori diversi da quello di residenza fiscale, ossia dove sono localizzati i propri utenti, per il tramite di una stabile organizzazione – la cui sussistenza permetterebbe invece allo Stato estero di attrarre a tassazione i redditi ivi prodotti. In definitiva, le big tech rappresenterebbero un elemento di "pericolo" per le finanze statali <sup>(1)</sup>.

Per l'effetto, tali imprese "digitali", pur nella loro diversità (come ricordato infatti alcune big tech hanno comunque una forte presenza fisica sul territorio, ad esempio attraverso branches e subsidiaries che impiegano svariati dipendenti), scontano una imposizione minore rispetto a quelle che operano secondo modelli di business tradizionali: secondo i dati della Commissione Europea, infatti, il tasso di imposizione medio delle multinazionali del web sarebbe pari all'8,5%, contro il 23,2% delle altre aziende <sup>(2)</sup>. La circostanza che tali imprese multinazionali digitali guadagnino ingenti profitti dalle proprie attività online e che tuttavia essi siano attratti a tassazione in giurisdizioni a fiscalità tenue o privilegiata in base ai criteri di tassazione tradizionali (i.e. residenza fiscale e/o stabile organizzazione), nonostante operino ovunque nel mondo, ha quindi posto le basi per un acceso dibattito volto a far sì che tali soggetti paghino "*their fair share of taxes*" <sup>(3)</sup> nei mercati di operatività.

1. In proposito è comunque doveroso segnalare che le big tech hanno anche avuto un impatto positivo nel campo della lotta all'evasione, soprattutto quelle multinazionali che operano quali sostituti d'imposta e che impiegano sistemi di pagamento digitali e transazioni trasparenti al fisco.
2. COM(2017) 547 final del 21.09.2017. Critico Bauer M., *Digital Companies and Their Fair Share of Taxes: Myths and Misconceptions*, Ecipe Papers, 2/2018.
3. Così Angel Gurrià, già segretario generale dell'Oecd, nel discorso in occasione della presentazione dell'Oecd Action Plan on BEPS il 19.07.2013: "*International tax rules ensure that businesses don't pay taxes in two countries – double taxation. This is laudable, but unfortunately these rules are now being abused to produce double non-taxation. We aim to address this,*

Infatti l'assenza di un collegamento territoriale di tipo tradizionale (sede legale, sede dell'amministrazione, stabile organizzazione...) legalmente preclude l'esistenza di un diritto degli Stati a tassare quota parte degli utili che queste società producono; purtuttavia è maturata una questione sull'aspettativa da parte degli Stati ad attrarre parte dei profitti di tali digital giants, nel tentativo di combattere il fenomeno dell'erosione delle basi imponibili, progressivamente "migrate", derivando da attività digitali o immateriali, verso territori a fiscalità vantaggiosa.

Sicché è allora tornato in discussione il criterio di localizzazione del reddito e, in specie, se sia ancora attuale tassare il reddito dove viene prodotto in senso tradizionale, ossia nel luogo in cui è localizzata la produzione ovvero le sedi delle società, oppure se non si possa ovvero debba cambiare paradigma di tassazione in base al luogo di destinazione, ossia dove il "valore" per l'impresa verrebbe creato – visione in base alla quale bisognerebbe tassare i redditi nel luogo in cui si trova il mercato degli utenti, a prescindere da altre considerazioni su dove si trovano gli insediamenti produttivi (che in effetti nel caso delle imprese digitali – salvo eccezioni – generalmente non ci sono). In tale prospettiva il presupposto per la tassazione non sarebbe più costituito dalla residenza fiscale dell'impresa, bensì dal luogo in cui sarebbe verificata la cd. presenza economica significativa <sup>(4)</sup>, rispetto alla quale vi sono in realtà decisive incertezze nei parametri definitori.

Sul piano concreto le sfide poste dalle nuove realtà imprenditoriali digitali possono essere affrontate in vari modi, sia provando a restare all'interno delle categorie concettuali esistenti (i.e. residenza fiscale, stabile organizzazione, etc.), adattandole al mutato contesto, sia provando a cambiare radicalmente lo scenario e riscriverle da zero. Le difficoltà nel rimodulare le regole sulla fiscalità internazionale e il modo in cui sono concepite le imposte sul reddito oggi, cambiando completamente paradigma, è tuttavia un tema molto complesso che subisce influenze di natura anche politica stante i molteplici interessi in conflitto tra loro, in primis dai Paesi "esportatori" di tecnologia.

## 2. Proposte e tentativi multilaterali per individuare nuovi criteri di ri-localizzazione dei profitti "digitali".

A livello europeo ed internazionale la problematica concernente la necessità di ridefinire i criteri di tassazione per le imprese digitali è ben nota ed è da tempo che si assistono a molteplici tentativi per cercare di definire misure di tassazione adeguate per i grandi digital players <sup>(5)</sup>.

---

*so that multinationals pay their fair share of taxes".*

4. Cfr. COM(2017) 547 del 21.09.2017: *"The current tax rules no longer fit the modern context where businesses rely heavily on hard to value intangible assets, data and automation which facilitate online trading across borders with no physical presence These issues are not confined to the digital economy and potentially impact all businesses As a result, some businesses are present in some countries where they offer services to consumers and conclude contracts with them taking full advantage of the infrastructure and rule of law institutions available while they are not considered present for tax purposes"*.
5. I leader dell'Unione Europea avevano richiesto l'elaborazione di un nuovo approccio alla fiscalità dell'economia digitale, ed in particolare la realizzazione di un *"regime fiscale efficace ed equo, adeguato all'era digitale"* poiché *"è importante garantire che tutte le imprese versino la quota di tasse che spetta loro, nonché assicurare la parità di condizioni a livello mondiale"*

La natura essenzialmente immateriale dei business digitali richiede infatti di superare i tradizionali concetti di residenza fiscale e stabile organizzazione al fine di individuare il luogo in cui determinati redditi possono essere assoggettati a tassazione, poiché entrambi sono definiti in termini di presenza fisica (sede, locali, uffici) dell'impresa in un certo territorio. Se si vuole "localizzare" le imprese digitali ed i loro profitti entro il territorio di un certo Stato (diverso da quello di residenza), affermandone il diritto di attrarli a tassazione, è quindi evidente la necessità di aggiornare e adattare il concetto di stabile organizzazione a queste nuove realtà imprenditoriali. È in definitiva necessario rivedere il concetto di *nexus* tra profitti, imprese e diritto di tassazione, poiché la dematerializzazione delle attività digitali può comportare fenomeni di doppia non imposizione <sup>(6)</sup>.

Su questo fronte una possibile reazione degli ordinamenti potrebbe consistere nell'accogliere il concetto di **stabile organizzazione digitale**: un approccio che è rintracciabile nei lavori dell'Ocse, il cui progetto BEPS si propone di inserire nell'ambito del concetto di stabile organizzazione previsto dai trattati contro le doppie imposizioni questa ulteriore figura, congeniata per dare rilevanza all'impatto che un'impresa dell'economia digitale ha in un certo territorio, pur senza avere una presenza fisica <sup>(7)</sup>. Nel dettaglio siffatto impatto potrebbe essere misurato in base a tre parametri aventi ad oggetto i ricavi conseguiti in un dato mercato geografico, il numero dei contratti conclusi e la presenza di un certo numero di utenti: al superamento di almeno una delle soglie dimensionali individuate con riferimento a ciascun parametro in un periodo d'imposta, sarebbe configurabile la cd. stabile organizzazione digitale. In questo modo sarebbe possibile dare rilevanza a nuove forme di radicamento territoriale, ove non rileva la presenza fisica bensì quella digitale, in termini di impatto economico in un certo territorio. Ove configurabile una stabile organizzazione digitale, lo Stato potrebbe quindi esercitare il proprio potere impositivo sui redditi ivi localizzabili a prescindere da qualsivoglia elemento materiale.

Anche a livello europeo si rinvengono tentativi di adattare i tradizionali criteri impositivi alle nuove realtà digitali. Le discussioni in tema di stabile organizzazione digitale e presenza digitale significativa sono infatti confluite in una proposta di direttiva – al momento in stasi - della Commissione Europea del 2018 <sup>(8)</sup>, la quale rappresenta senza dubbio il tentativo più avanzato e strutturato di incorporare il concetto di stabile organizzazione digitale/virtuale nel quadro normativo dell'imposizione sui redditi delle società, quale soluzione di lungo periodo alle sfide poste dall'economia digitale. In base alla suddetta proposta la presenza digitale signifi-

---

già nel 2017 (cfr. Consiglio Europeo, EUCO 14/17, del 19.10.2017). In precedenza, cfr. Oecd, *Are the current treaty rules for taxing business profits appropriate for e-commerce?*, Final report, 2004.

6. Ossia nulla o pressoché nulla tassazione nel Paese di residenza fiscale dell'impresa digitale (localizzata in territorio a fiscalità privilegiata) e parimenti alcuna tassazione altrove, stante l'assenza di una stabile organizzazione.
7. Oecd, BEPS Project, Action 7, Permanent establishment status. Cfr. anche Oecd, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, Final Report, 2015.
8. COM(2018) 147 final del 21.03.2018. Allo stato attuale la procedura è ancora in fase di negoziazione.

cativa di un'impresa digitale non residente sarebbe verificata qualora, in un esercizio fiscale, almeno uno dei seguenti criteri venga soddisfatto: ricavi superiori a 7 milioni di Euro; oltre 100.000 utenti nello Stato; oltre 3.000 contratti conclusi dall'impresa per servizi digitali. Per l'effetto, una quota proporzionale degli utili dell'impresa digitale diventerebbe quindi imponibile nel Paese in cui essa ha una presenza digitale imponibile, secondo aliquote equivalenti a quelle che si applicano alle società tradizionali.

Nelle more dei negoziati europei, in fase di stallo a causa dell'assenza di un consenso unanime tra i Paesi membri dell'UE, i lavori dell'Ocse hanno portato ad individuare altre soluzioni per far fronte alla problematica tassazione delle imprese multinazionali digitali, sia di carattere innovativo sia in termini di misure temporanee.

Le discussioni dell'Ocse per un approccio armonizzato alla tassazione dell'economia digitale, ovvero il proposto approccio a due pilastri per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia, mirano da un lato a riconoscere ai Paesi il diritto di tassare (parte dei) profitti delle imprese digitali in base alle vendite effettuate in ciascuna giurisdizione, così da garantire una distribuzione più equa degli utili e dei diritti impositivi relativi alle più grandi multinazionali tra i Paesi ("Pillar 1"), dall'altro ad introdurre un'aliquota minima globale dell'imposta sulle società, al fine di scongiurare una generale corsa al ribasso delle aliquote dell'imposta societaria, limitando la competizione fiscale sì da proteggere le basi imponibili statali ("Pillar 2").

Nel dettaglio, il **Pillar One** ambisce all'individuazione e predisposizione di un modello impositivo completamente nuovo quanto alla localizzazione – e conseguente tassazione – dei profitti delle imprese multinazionali, basato non più solo sul luogo di presenza fisica dell'impresa bensì valorizzando la cd. "presenza imponibile". L'idea, del tutto innovativa, consiste nella proposta di distinguere, per le imprese digitali, tra una parte di profitto (normale) attratto a tassazione secondo le regole tradizionali e una parte eccedente che venga allocata diversamente, attribuendone una parte allo Stato di destinazione, ossia dove sono intervenute le vendite e sono localizzati i clienti, utenti, consumatori (cd. "market jurisdiction"). Se adottato, si assisterebbe ad una riallocazione del potere impositivo tale per cui una parte del potere, che non spetterebbe secondo le regole ordinarie al Paese in cui avvengono le vendite, perché manca una società o una stabile organizzazione, verrebbe allocato in quei territori: le stime dell'Ocse indicano che la rilocalizzazione potrebbe riguardare oltre 100 miliardi di dollari di profitti <sup>(9)</sup>.

Il **Pillar Two**, invece, risponde all'esigenza di arginare il fenomeno di erosione delle basi imponibili, stabilendo un livello di imposizione fiscale minimo globale, il quale dovrebbe disincentivare lo spostamento dei profitti delle multinazionali verso i Paesi a fiscalità privilegiata: secondo questa impostazione, i gruppi multinazionali soggetti ad un'imposizione percentuale effettiva inferiore al 15% potranno essere soggetti ad un meccanismo di top-up tax, tale da riportare la tassazione effettiva (almeno) alla predetta soglia <sup>(10)</sup>. Le stime dell'Ocse indicano che la global minimum

9. Oecd, *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy*, 2021.

10. Tale obiettivo politico si è tradotto nelle "Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the

tax potrebbe generare entrate fiscali aggiuntive pari a circa 150 miliardi di dollari l'anno.

La soluzione a “due pilastri” proposta dall'Ocse mira a garantire stabilità al sistema fiscale internazionale, rendendolo più equo e funzionale in un'economia sempre più digitale e globale. Tuttavia permangono comprensibili difficoltà nel raggiungimento di soluzioni concordate, tali per cui il progetto può dirsi tutt'altro che concluso. Se, infatti, con riferimento all'implementazione del secondo pilastro nell'Unione Europea vi sono già stati significativi passi avanti con l'adozione della Direttiva 2022/2523 del 14.12.2022 <sup>(11)</sup> – la quale ha introdotto misure comuni per la tassazione effettiva minima dei gruppi multinazionali e che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro la fine del 2023 <sup>(12)</sup> –, sono ancora in corso le trattative per una soluzione di compromesso avuto riguardo al primo pilastro. È tuttavia evidente che solo una congiunta operatività può presupporre il positivo raggiungimento degli obiettivi posti: in assenza di una condivisa sinergia, singole misure o azioni rendono un quadro incompiuto o possono essere foriere di altre criticità, come si può osservare avuto riguardo al fenomeno delle web taxes.

### 3. Web taxes: misure unilaterali, urgenti e temporanee

Parallelamente all'attività dell'Ocse, anche l'Unione Europea si è fatta parte attiva nel processo di ridefinizione dei criteri di tassazione dei profitti delle imprese digitali, anche attraverso l'elaborazione di idee e la promozione di azioni dichiaratamente temporanee in attesa di identificare una soluzione globale.

Tra queste vi è la proposta di direttiva della Commissione Europea avente ad oggetto la cd. **imposta sui servizi digitali (DST o web taxes)** <sup>(13)</sup>: in base alle intenzioni originarie, essa dovrebbe colpire i ricavi lordi, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivanti dalla fornitura, all'interno del territorio dell'Unione Europea, di alcuni servizi digitali, quali la collocazione su un'interfaccia digitale di pubblicità mirata agli utenti, la messa a disposizione di piattaforme digitali ove gli utenti possono interagire, potenzialmente agevolando cessioni di beni o prestazioni di servizi, nonché la trasmissione di dati relativi agli utenti. L'imposta sui servizi digitali dovrebbe cioè attrarre ad imposizione quei ricavi derivanti da servizi resi tramite interfacce digitali, che rappresentano una monetizzazione del contributo alla creazione di valore da parte degli utenti.

Mediante la proposta di direttiva, rimasta inattuata, la Commissione Europea intendeva delineare l'ipotesi di un sistema comune d'imposta sui ricavi tratti dalla fornitura di servizi digitali a valere, specificatamente, sulle grandi imprese multinazionali digitali non residenti e prive di stabile organizzazione (nel senso tradi-

---

*Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*” approvate il 14 dicembre 2021 dal quadro inclusivo dell'OCSE/G20 nell'ambito del progetto BEPS.

11. La Direttiva prevede che l'utile dei grandi gruppi multinazionali e nazionali nonché delle grandi imprese con fatturato annuo superiore ad euro 70 milioni sia assoggettato ad un'aliquota d'imposta che non potrà essere inferiore al 15%.

12. L'Italia ha avviato la procedura di recepimento degli obblighi derivanti dalla citata Direttiva con la pubblicazione dello schema di decreto legislativo di attuazione, in consultazione pubblica fino al 1° ottobre 2023.

13. COM(2018) 148 final del 21.03.2018.

zionale) nel territorio europeo, pur potendo queste contare su una vasta platea di utenti e consumatori. La proposta indicava, infatti, tra i requisiti per l'assoggettabilità all'imposta, la necessità di superare due soglie dimensionali legate all'importo dei ricavi complessivamente conseguiti a livello mondiale (cd. "ricavi generici") e l'importo dei ricavi ottenuti nel territorio dell'Unione Europea per la fornitura dei predetti servizi digitali (cd. "ricavi digitali").

In tal senso, la proposta per una imposta armonizzata sui servizi digitali si inserisce nel solco delle imposte di perequazione, poiché finalizzata a compensare le imposte sugli utili "persi", in quanto delocalizzati, delle multinazionali del web, ed ha sempre rappresentato, evidentemente, una soluzione temporanea in attesa della ridefinizione dei criteri di localizzazione dei profitti delle multinazionali discussi nell'ambito del Pillar One in sede Ocse. Nonostante gli obiettivi prefissi, l'approvazione della proposta di direttiva ha incontrato forti opposizioni, sia interne all'Unione Europea <sup>(14)</sup> sia esterne, prevalentemente dagli Stati Uniti <sup>(15)</sup> e, allo stato, non si registrano progressi significativi.

In considerazione della sostanziale lentezza nei progressi dei negoziati a livello internazionale circa l'adozione di nuovi paradigmi per la localizzazione del reddito delle imprese digitali ed a livello europeo circa l'approvazione della direttiva relativa l'imposta sui servizi digitali, quale soluzione temporanea, diversi Paesi hanno quindi intrapreso strade autonome, adottando unilateralmente le proprie web taxes, preoccupati per l'impatto dell'economia digitale sul piano del gettito fiscale.

L'India è stato il primo Paese ad implementare nel proprio sistema tributario una web tax, configurata come ritenuta a titolo d'acconto - con aliquota pari al 6% - sui pagamenti effettuati da società fiscalmente residenti in India o da stabili organizzazioni indiane di società non residenti a società non residenti a fronte di servizi pubblicitari online forniti. In Europa le esperienze di web taxes "unilaterali"

---

14. Hanno espresso posizioni contrarie, tra gli altri, Irlanda, Svezia e Finlandia.

15. Gli Stati Uniti hanno avuto una forte reazione oppositiva alla prospettiva di implementazione di forme di web taxes nell'Unione Europea ritenendo, non del tutto a torto, che queste misure abbiano carattere discriminatorio poiché sono concepite per colpire esclusivamente soggetti di grandi dimensioni che operano nel settore digitale: in definitiva, per colpire soggetti americani. I negoziati sono poi ripresi, seppure lentamente, con la presidenza Biden.

sono molteplici: Francia <sup>(16)</sup>, Italia <sup>(17)</sup>, Spagna <sup>(18)</sup>, Regno Unito <sup>(19)</sup>, Belgio <sup>(20)</sup> hanno infatti introdotto imposte sui servizi digitali che somigliano, nei caratteri strutturali e per gli obiettivi dichiarati, alla misura proposta dalla Commissione Europea, seppure sotto molteplici aspetti se ne discostano.

L'azione unilaterale di vari Stati dell'Unione Europea ha registrato una forte opposizione soprattutto da parte degli Stati Uniti <sup>(21)</sup>, cui di fatto appartengono la maggior parte delle multinazionali "digitali" interessate dall'applicazione delle DST nazionali europee, rispetto alle quali era stata richiesta l'immediata abolizione, preferendo l'adozione di altre misure di comune accordo (i.e. attuazione del Pillar One). Il compromesso politico raggiunto ha invece previsto la mera sospensione dell'introduzione di nuove DST unilaterali nonché dell'aumento delle aliquote delle DST già in vigore; il ritiro delle DST è stato invece collegato all'entrata in vigore del Pillar One, inizialmente prevista per il 31 dicembre 2023 – termine di recente prorogato al 31 dicembre 2024, con tuttavia non poco malcontento <sup>(22)</sup>.

#### 4. Aspetti critici nella progettazione delle web taxes e potenziali effetti indesiderati

Le sfide poste dai modelli di business digitali ai metodi e criteri di tassazione ha quindi posto l'urgenza di adottare unilateralmente le misure note come web taxes, nell'attesa di un coordinamento di più ampio respiro. In relazione a tali misure, seppure progettate in via transitoria, non possono non notarsi vari aspetti critici che richiedono una accurata riflessione. Invero, l'adozione di un'imposta sui servizi digitali pone indubbiamente molteplici sfide strutturali e di progettazione allo Stato desideroso di introdurre siffatta forma di prelievo.

16. La Francia è pionera nella "lotta" alle imprese multinazionali che operano sul web. Già nel 2019 ha introdotto la cd. GAFA Tax (che prende il nome dai colossi del web: Google, Amazon, Facebook e Apple) e ad inizio ottobre 2023 ha varato un decreto legge (in vigore dal 7 ottobre 2023) per effetto del quale viene imposta una tariffa minima, pari a 3 euro, per la vendita di libri online. La misura dovrebbe proteggere le tradizionali librerie (anche se tale effetto non è scontato), ma Amazon ha già evidenziato come di fatto essa si traduca in un maggior onere per i consumatori, con conseguente possibile riduzione della domanda di libri.
17. Cfr. art. 1, comma 35, L. 145 del 2018, e ss. mm.
18. In vigore da gennaio 2021. La soglia dei cd. "ricavi digitali" oltre i quali scatta l'obbligo impositivo è stata fissata in euro 3 milioni.
19. Il Regno Unito ha introdotto la DST ad aprile 2020, individuando quali soggetti passivi i gruppi multinazionali i cui profitti derivano principalmente da motori di ricerca, social media e piattaforme di marketplace. Sono tassati i ricavi lordi nella misura del 2% quando il gruppo registra ricavi globali superiori a 500 milioni di sterline, di cui almeno 25 da operazioni poste in essere da utenti inglesi. I primi 25 milioni di ricavi sono esenti da imposizione.
20. La proposta di legge è del 2019.
21. In relazione alla DST italiana, cfr. US Trade Representative Executive Office, *Report on Italy's Digital Services Tax*, 06.01.2021.
22. Il Canada ha dichiarato che se le proposte del Pillar One non entreranno in vigore entro il 2023, da gennaio 2024 renderà operativa la DST, con effetto retroattivo dal 2022.

### Un'imposizione sui ricavi lordi.

Un primo aspetto concettuale su cui è necessario soffermarsi riguarda il fatto che questa tipologia di imposte è strutturata per colpire i ricavi lordi dell'impresa digitale, e non già il reddito (tradizionale indice espressivo di capacità contributiva, assunto quale presupposto dell'ordinaria imposta societaria). L'idea sottostante è che i ricavi possano costituire una proxy del reddito d'impresa che si presume essere delocalizzato verso Paesi a fiscalità privilegiata e quindi non sottoposto ad alcuna forma di tassazione.

Individuare i ricavi lordi quale base imponibile porta tuttavia ad alcune problematiche che devono essere attentamente vagliate.

In primo luogo, appare inesatto già lo stesso assunto di base, ossia la supposizione che i ricavi possano costituire un parametro idoneo ed approssimativo dell'entità del reddito d'impresa, non essendo possibile inferire con certezza, a partire da un certo ammontare di ricavi (seppure elevato), un pari e corrispondente cospicuo utile dell'impresa (quest'ultimo generalmente impiegato quale termine per il calcolo del reddito imponibile). Un tanto per la semplice ragione che la misura dell'utile può essere ampiamente influenzata dalla presenza di costi fissi e variabili, dalle modalità di gestione del business ed altresì dal settore di operatività e dal modello organizzativo impiegato: a titolo esemplificativo, il settore del commercio al dettaglio è noto per avere bassi margini di redditività e, pertanto, un'imposta sui ricavi lordi ottenuti da un'impresa operativa in questo settore sarebbe probabilmente smisurata rispetto all'utile effettivamente conseguito, nel senso che probabilmente non andrebbe a colpire la capacità contributiva della società. Quanto rilevato vale ovviamente anche per le big tech; in effetti dall'analisi dei dati di bilancio si evince che pur a fronte di ricavi lordi di notevole importo in valore assoluto, il risultato economico complessivo è decisamente inferiore e può addirittura essere negativo: in questi casi, è evidente l'arbitrarietà di un prelievo sui primi quale proxy dei secondi <sup>(23)</sup>. Di fatto, il riscontro di ingenti ricavi non è quindi sinonimo di alta redditività e, per l'effetto, un'imposta sui ricavi lordi ben può confliggere con il principio di capacità contributiva, tutte quelle volte in cui viene prelevata un'imposta in realtà slegata dall'effettiva capacità economica dell'azienda, desumibile dal reddito <sup>(24)</sup>.

Anche altri aspetti di un'imposizione sui ricavi lordi suscitano diversi dubbi. Invero, un'imposta così strutturata fa sì che anche le imprese in perdita sarebbero in linea di principio soggette al pagamento dell'imposta, con tuttavia potenziali side effects evidentemente non considerati né desiderabili, quali a titolo esemplificativo distorsioni negli investimenti, svantaggi per le imprese in fase di avviamento, e via discorrendo. In questo caso, peraltro, risulta palese come tale forma di imposizio-

---

23. A titolo esemplificativo, per l'anno 2022 Amazon ha conseguito ricavi per 116,4 mld di dollari realizzando tuttavia una perdita di poco inferiore a 4 mld di dollari. Analogamente, a fronte di ricavi per circa 28 mld di dollari ottenuti da Apple nel 2022, l'utile di esercizio è stato pari a 7,47 mld di dollari. Dati simili sono riportati anche per Alphabet, Meta e Microsoft, cfr. Carlini V., *Apple, Amazon, Google, Meta e Microsoft: caccia al nuovo Eldorado per il business*, Il Sole24Ore, 4 luglio 2023.

24. Cfr. Stevanato D., *Are Turnover-Based Taxes a Suitable Way to Target Business Profits?*, in *European Taxation*, 2019, 11, pp. 538-546.

ne in realtà prescinda dalla capacità contributiva manifestata dall'impresa.

Ulteriormente, l'imposizione sui ricavi lordi e non sul reddito rende incerta l'ascrizione delle DST nel novero delle imposte dirette ovvero indirette <sup>(25)</sup>, in caso suscettibili di essere traslate sui consumatori; un tema collegato a tale forma di imposizione concerne infatti chi sopporta, in definitiva, il peso dell'imposta: a seguito dell'introduzione della DST in Francia, invero, diversi gruppi multinazionali hanno annunciato di provvedere a trasferire l'onere fiscale in capo ai consumatori <sup>(26)</sup>.

### Soggetti passivi.

In linea generale, le DST attualmente in vigore individuano quali soggetti passivi quelle multinazionali che rendono servizi digitali, ricalcando la proposta di Direttiva rimasta inattuata. Si tratta di una ristretta platea di soggetti, prevalentemente statunitensi, tant'è che come visto sono stati proprio gli Stati Uniti a opporsi più strenuamente alla permanenza di tali misure. In effetti tale profilo può destare qualche perplessità poiché è evidente, anche per comune conoscenza, che globalmente operano diverse multinazionali, anche non strettamente "digitali", le quali tuttavia rimangono escluse dall'applicazione delle DST, nonostante anche con riferimento a queste ultime possano porsi i medesimi rischi di non imposizione ovvero lieve imposizione dei profitti.

### La localizzazione e ripartizione dei profitti in base agli utenti.

Un ulteriore aspetto critico concerne i criteri che possono essere adottati per ri-localizzare quota parte dei profitti dell'impresa digitale all'interno di un certo territorio. In proposito le normative nazionali, rifacendosi alla proposta di direttiva della Commissione Europea, spesse volte individuano il collegamento tra impresa digitale non residente priva di stabile organizzazione ed il territorio nazionale nella presenza di un mercato di operatività, i.e. nella presenza di utenti, clienti e consumatori che fruiscono della piattaforma digitale, del sito web, del marketplace, etc.

La premessa concettuale risiede nella circostanza che siffatti modelli di business digitali dipendono fortemente dalla partecipazione degli utenti, il cui contributo "*di fatto costituisce la creazione di valore per l'impresa*" <sup>(27)</sup> quasi come se gli utenti fossero dei dipendenti che "lavorano" per l'impresa; pertanto ai fini della tassazione il luogo di creazione del valore, cui fare riferimento, dovrebbe essere quello in cui gli utenti sono localizzati.

In proposito le discipline nazionali tendono a localizzare gli utenti in base all'indirizzo di protocollo internet (IP) del dispositivo utilizzato per la connessione; siffatta prassi non sembra tuttavia considerare in maniera appropriata che l'indirizzo IP spesso non fornisce una indicazione precisa dell'utente, stante la ben nota possibilità per i fruitori dei servizi digitali di usare reti private virtuali (le cd. VPN), che con-

25. Cfr. Corasaniti G., *L'imposta sui servizi digitali: una vera rivoluzione, oppure il messaggio in una bottiglia gettata in mare per i posteri?*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1, 2022.

26. Tra i primi ad annunciarlo Google, poi seguito da Amazon nell'ottobre 2019 e da Apple a settembre 2020. I gruppi multinazionali hanno stimato un incremento del 3% dei costi per i servizi resi in capo agli utenti.

27. COM(2018) 148 final, par. 1.

sentono di nascondere o modificare l'indirizzo IP <sup>(28)</sup>. Inoltre, l'utilizzo dell'indirizzo IP pone non pochi problemi di privacy, considerata la sua natura di dato personale, sulla cui captazione e conservazione sono necessarie delle riflessioni.

In ogni caso, anche a prescindere da tali aspetti tecnici, la stessa premessa su cui si basa la proposta di direttiva e le normative nazionali è suscettibile di essere messa in discussione, ossia la circostanza che la presenza di utenti registrati o identificati su un certo sito web, social network o piattaforma, sia di per sé sola indicativa di una presenza digitale significativa dell'impresa digitale ovvero della creazione di valore per quest'ultima. Sotto il primo profilo sarebbe invero necessario considerare anche i fenomeni dei multi-account, degli account fittizi ed altresì di quelli silenti o non operativi da un certo periodo di tempo, i quali difficilmente possono tradursi in "valore" per l'impresa <sup>(29)</sup>; per quanto concerne il secondo aspetto menzionato, invece, sarebbe opportuno valutare anche l'impatto aziendale negativo causato da quegli utenti, clienti o consumatori che pongono in essere condotte suscettibili di danneggiare la reputazione, l'attività o i servizi aziendali, come accade quando vengono condivisi contenuti inopportuni. In altri termini, non sempre l'esistenza di utenti in un certo territorio sarebbe direttamente proporzionale ad un maggior valore per l'impresa <sup>(30)</sup>.

#### Livello delle aliquote, possibile competizione fiscale nazionale e gettito

Per altro verso, in relazione alle web taxes sinora unilateralmente introdotte dai singoli Paesi, sussiste il rischio concreto di assistere ad una competizione al ribasso sulle aliquote d'imposta applicabili, in maniera del tutto analoga a quanto già verificatosi con riferimento all'imposta sul reddito delle società. Un tanto solleverebbe ulteriori problemi di erosione delle basi imponibili (cui le web taxes cercano in realtà di porre un freno) e ridurrebbe in maniera ancor più consistente il gettito fiscale derivante dalle DST nazionali, peraltro già esiguo se comparato rispetto alle entrate derivanti dall'imposta sul reddito delle società <sup>(31)</sup>.

#### Rischi di possibile doppia imposizione.

Un ulteriore profilo di rischio concerne la possibile doppia imposizione internazionale. Come detto l'imposta sui servizi digitali è concepita quale imposta sui ricavi lordi, non già sul reddito, ed è pertanto suscettibile di determinare non poche problematiche quanto all'ambito di applicazione delle convenzioni contro le doppie imposizioni: non essendo un'imposta sul reddito, essa non è coperta dal testo

28. La guida "Digital services tax manual" del Regno Unito si limita a richiedere ai soggetti passivi la verifica della localizzazione degli utenti sulla base delle informazioni loro disponibili.

29. Infatti sul punto le elaborazioni dell'Ocse sembrano prediligere un riferimento agli utenti attivi sulle piattaforme, peraltro generando ulteriore incertezza sulla definizione di "utente attivo".

30. Su questo tema, cfr. Stewart J., *User value creation and taxation of the digital economy*, Wolters Kluwer, 3.05.2019.

31. Cfr. Geringer S., *National digital taxes – Lessons from Europe*, in *South African Journal of Accounting Research*, 2021, 1, pp. 1-19, la cui analisi sulle DST introdotte da vari Paesi europei indica che il relativo gettito rappresenterebbe circa lo 0,05% del gettito fiscale complessivo.

convenzionale né dalle disposizioni che si occupano di eliminare eventuali doppie imposizioni e pertanto non risulterebbe accreditabile né, di conseguenza, potrebbe essere riconosciuta come credito d'imposta per le imposte pagate all'estero.

Senza contare i rischi di doppia imposizione in capo dai quei soggetti che realizzano il presupposto impositivo in più Paesi. Infatti ben possiamo immaginare casi di possibile doppia imposizione, ad esempio laddove due o più DST nazionali si applichino alla stessa operazione, come potrebbe accedere nel caso di intermediari digitali multilaterali tra soggetti localizzati in due differenti territori, dando vita in entrambi gli Stati a operazioni rilevanti ai fini della DST. In questi casi, sarebbe auspicabile ridurre in via forfettaria la base imponibile o l'aliquota, ovvero ridefinire quale utente della piattaforma solo l'acquirente (in questa ipotesi, tuttavia, con evidenti riflessi, probabilmente indesiderati da uno degli Stati coinvolti, anche sulla ripartizione dei profitti a monte).

Possiamo inoltre immaginare anche un ulteriore profilo di rischio di doppia imposizione: infatti, le DST si applicano a prescindere dal tipo di situazione concreta dell'impresa digitale considerata (i.e. dall'eventuale esistenza di una società controllata o di una stabile organizzazione dell'impresa nel territorio dello Stato impositore) e, pertanto, potrebbero verificarsi casi in cui i gruppi multinazionali già siano assoggettati all'ordinaria imposizione sul reddito eppure debbano scontare anche l'imposta sui servizi digitali. Un tanto evidentemente già accade con riferimento a quelle imprese multinazionali che operano tramite il web ed al tempo stesso tramite insediamenti produttivi in vari territori: tale ultimo elemento integra i requisiti per l'applicazione dell'imposta sulle società (la cui base imponibile è il reddito), cui va a sommarsi la DST (la cui base imponibile è rappresentata dai ricavi lordi). Il tutto con evidenti duplicazioni e distorsioni e lasciando altresì interdetti sulla necessità di applicare un'imposizione aggiuntiva sui ricavi lordi quando già l'impresa sconta l'imposizione societaria ordinaria, del pari alle altre società "tradizionali". Questo profilo può evidentemente suscitare il sospetto che le DST così configurate presentino in realtà profili discriminatori.

### Criticità amministrative dell'approccio unilaterale

Infine, non si può non notare che le web taxes nazionali, in assenza di una preventiva armonizzazione, fanno sorgere molteplici criticità amministrative per i soggetti chiamati al nuovo obbligo fiscale. Basti pensare al fatto che quasi ogni disciplina richiede l'adozione di precise formalità, talvolta a valere anche retroattivamente, quali l'acquisizione di un codice fiscale, l'adozione di contabilità separate, etc.: come poter essere davvero compliant con decine di diverse normative?

## 5. Verso un modello multilaterale

I nuovi modelli di business digitale hanno sicuramente posto in discussione diversi punti fermi dei tradizionali modelli impositivi, che richiedono un ripensamento e adattamento alle nuove realtà economiche operanti su scala mondiale. I contrapposti interessi in gioco richiedono il raggiungimento di un compromesso politico rispetto al quale, tuttavia, dai negoziati a livello europeo e internazionale sinora avviati già da diversi anni non è emersa ancora alcuna certezza. Nelle more del raggiungimento di accordi sovranazionali, diversi Paesi hanno agito in autonomia, introducendo nei propri ordinamenti fiscali norme ad hoc in via unilaterale le quali,

tuttavia, espongono i contribuenti ad ulteriori rischi ed incertezze. Anche la Commissione Europea si è espressa nel senso di rallentare l'approccio statale favorendo soluzioni concordate, anche alla luce del fatto che *"approcci nazionali divergenti all'interno dell'UE possono frammentare il mercato unico, aumentare l'incertezza fiscale, destabilizzare la parità di condizioni e aprire nuove scappatoie per gli abusi fiscali"* (32). Tutte tali considerazioni spingono quindi all'urgenza di una elaborazione internazionale multilaterale di lungo periodo in risposta alle sfide dell'economia digitale.

---

32. COM(2017) 547 final del 21.09.2017.

### Chi Siamo

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

### Cosa Vogliamo

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

### I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).