

ECONOMIA
ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Le sfide
dell'economia
digitale
2019/1

 LUISS

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM

Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ENRICO GIOVANNINI - Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI - LUISS Guido Carli

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

GIUSEPPE DI TARANTO,
LUISS Guido Carli

ANTONIO ORTOLANI
AIDC

STEFANO FANTACONE
Centro Europa Ricerche

ALESSANDRO PANDIMIGLIO
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

GIOVANNI FARESE
Università Europea di Roma

PAOLA PROFETA
Università Bocconi

PAOLO GIORDANI
LUISS Guido Carli

PIETRO REICHLIN
LUISS Guido Carli

MARCO MAZZOLI
Università degli Studi di Genova

MARCO SPALLONE
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

ANDREA MONTANINO
Atlantic Council

FRANCESCO TIMPANO
UNIVERSITA' CATTOLICA del Sacro Cuore

SALVATORE NISTICÒ
Sapienza, Università di Roma

GIOVANNA VALLANTI
LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Ufficio parlamentare di bilancio

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

LUCA GENTILE, British American Tobacco Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

BENIAMINO QUINTIERI, SACE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 1/2019

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*),

Natasha Rovo,

Guido Traficante,

Ugo Zannini.

(*Pubblicità inferiore al 70%*)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dai membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa
Massimo, 29 - 00161 - Roma -
Fax +39 06 83700502
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Le sfide dell'economia digitale

EDITORIALE

- 5 Dove ci porterà l'economia digitale?
Stefano Fantacone

SAGGI

- 13 “With a little help from my friends”: quale politica della concorrenza per l'economia digitale?
Andrea Pezzoli
- 39 Economia digitale e produttività: errori di misurazione e fattori idiosincratici. Il caso italiano
Giuseppe Cinquegrana
- 65 Tassazione di impresa ed economia digitale
Loredana Carpentieri, Stefano Micossi, Paola Parascandolo

CONTRIBUTI

- 97 Franco Modigliani: il primo economista keynesiano contemporaneo
Giuseppe Ciccarone, Giovanni Di Bartolomeo

CONTRIBUTI - SEZIONE GIOVANI

- 127 La valutazione dell'impatto di "Industria 4.0" nel manifatturiero italiano
Martina Capuano

RUBRICHE

- 145 Come cambia la forza lavoro nei settori
Alberto Navarra
- 151 Come cambierà la forza lavoro nell'industria bancaria
Claudio Torcellan
- 159 Allungare la vita media del debito pubblico per ridurre le emissioni annue
Maria Valentina Bresciani, Lorenzo Forni, Simone Passeri

Tassazione d'impresa ed economia digitale

Loredana Carpentieri *

Stefano Micossi **

Paola Parascandolo ***

Sintesi

La *Corporate Income Tax* è ancora oggi un modello efficiente di tassazione delle imprese? L'imposta sulle società, diffusasi intorno alla metà del secolo scorso, nacque con caratteristiche e presupposti che portarono rapidamente alla crisi di questo tributo. In tempi più recenti tale crisi ha registrato una significativa accelerazione. La globalizzazione ha indotto profondi mutamenti nel modello di *business*: le attività delle imprese sono diventate globali, digitali e immateriali, mentre i sistemi fiscali sono rimasti quelli progettati un secolo fa. All'interno dell'Unione europea la crisi della *Corporate Income Tax* ha assunto dimensioni ancora più significative per la combinazione con le regole di libera circolazione dei capitali. Per limitarne i principali effetti negativi (*profit shifting*, violazione delle regole del mercato interno) le istituzioni europee dedicano da quasi un quarantennio molta attenzione a forme di coordinamento/armonizzazione che non hanno generato i risultati sperati.

* Ordinario di Diritto tributario presso l'Università di Napoli Parthenope

** Direttore Generale di Assonime, Professore Onorario Collegio d'Europa in Bruges, Presidente Comitato Scientifico *School of European Political Economy* LUISS

*** Capo Economista, Assonime

Abstract - Corporate Income Tax and Digital Economy.

Is taxation through Corporate Income Tax still an efficient model for taxing enterprises today? Corporate tax, diffused in the middle of the last century, was established with characteristics and assumptions that quickly cast it into a crisis. In more recent times this crisis has significantly accelerated. Globalization has produced profound changes in the business model: business activities have become global, digital and intangible, while tax systems remained as they were a century ago. In the European Union, the Corporate Income Tax crisis has assumed dimensions that are even more significant since it is combined with the rules of the free movement of capital. To limit the main negative effects (profit shifting, violation of the internal market rules), for almost forty years European institutions have been devoting much attention to various forms of coordination/harmonisation that have not produced the expected results.

JEL Classification: H25; F60; E22.

Parole Chiave: Tassa sul reddito d'impresa; Economia digitale; Globalizzazione; Risorse intangibili.

Keywords: *Corporate income tax; Digital economy; Globalization; Intangibles.*

1. Alle origini della *corporate income tax*

Nella maggior parte dei sistemi tributari, l'imposta sulle società è stata introdotta negli anni cinquanta del Novecento, "più come un espediente per incrementare il gettito che come parte di un disegno organico e razionale di riforma tributaria"¹. È una forma di imposizione che si diffonde quando i Governi, presa la decisione di aumentare la pressione fiscale, si rendono conto che la concentrazione dell'imposizione dei redditi di capitale sulla persona fisica (in capo alla quale tassare il solo reddito distribuito dalle società di capitali) si rivela di difficile attuazione, per la difficoltà di tassare congruamente gli utili accantonati a riserva e dunque non distribuiti.

Se nella prima metà del Novecento le concezioni teoriche dominanti trovavano ancora qualche difficoltà nel superare l'ancoraggio delle imposte alle persone fisiche e nel riconoscere autonomia tributaria a figure diverse da queste ultime, nella seconda metà del secolo il processo di industrializzazione, la crescita numerica delle società di capitali e lo sviluppo del commercio estero portano progressivamente alla ribalta il tema dell'imposizione delle società.

In Italia, la tesi di matrice statunitense volta a riconoscere piena soggettività civile e tributaria ai soggetti diversi dalle persone fisiche comincia ad animare fin dai primi del Novecento il dibattito degli studiosi, che si polarizzano attorno a due ricostruzioni: quella propugnata da Einaudi², il quale riconosceva agli enti societari valenza meramente strumentale, quali esattori per conto del fisco delle imposte dovute dai soci; e quella di Griziotti³, il quale, valorizzandone la funzione economica, arrivava invece a riconoscere alle società una capacità contributiva propria, diversa e ulteriore rispetto a quella propria dei soci persone fisiche.

Da queste due posizioni emergono due diversi modelli di imposizione del reddito societario: nel primo modello, l'utile societario fa capo ai soci e non si ravvisano ragioni per un autonomo prelievo sulla società, concepita quale mero collettore delle imposte dovute dai soci; secondo l'altro modello, invece,

1 Così C. COSCIANI (1986), *Aspetti economici dell'imposta sulle società*, Quaderno dell'Associazione fra le società italiane per azioni, Roma, p. 4.

2 Cfr.: L. EINAUDI (1914), *Corso di scienza delle finanze*, II ed. Tip. E. Bono, Torino, pp. 422 ss..

3 Cfr.: B. GRIZIOTTI (1923), *Lezioni di scienza delle finanze*, ed. agg. a cura di E. Vanoni, Vol. II, Cucchi, Pellegrini & Co., Pavia, p. 379; ID. (1929), *Principi di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova, pp.283 ss.; ID. (1949), *Il principio della capacità contributiva e sue applicazioni*, in Riv. dir. fin. sc. fin., I, pp. 15 ss..

l'autonomia soggettiva della società sarebbe tale da giustificare un prelievo autonomo.

Nel nostro ordinamento, l'imposta sulle società viene introdotta nel 1954⁴, in sostituzione di quell'imposta di negoziazione sui titoli azionari e sulle obbligazioni delle società di capitali⁵ che, benché nata come imposta indiretta sugli affari, surrogatoria dell'imposta di registro sui trasferimenti dei titoli, aveva progressivamente mutato natura, finendo per commisurarsi al patrimonio della società emittente e per applicarsi non più in occasione della negoziazione delle azioni, ma della mera negoziabilità dei titoli.

I presupposti e il rationale di questa imposta sulle società – primo tributo specificamente sul reddito prodotto (e non solo distribuito) dalle società di capitali – hanno costituito oggetto di ampie discussioni fin dalla sua introduzione⁶; discussioni che ancora oggi non sono giunte a conclusioni definitive⁷.

Inizialmente il tema più dibattuto è stato quello relativo all'esistenza di un'autonoma capacità contributiva della società. Sul piano della logica economica, l'autonoma capacità contributiva delle società è difficile da sostenere; come ricorda Cosciani⁸, già nel 1911 Luigi Einaudi scriveva⁹: “La società non è altro che un esattore per conto dello Stato a carico dei veri contribuenti, uomini singoli, vivi e reali.” Unico elemento a sostegno di un'autonoma capacità contributiva delle società è costituito dalla circostanza che gli enti collettivi partecipano come produttori ai benefici derivanti dalla presenza dello Stato; in questa prospettiva la tassazione delle società può trovare giustificazione come forma di tassazione del rendimento del capitale e dei servizi ad esso offerti dal settore pubblico (infrastrutture, istruzione, etc.).

Un altro approccio¹⁰ sostiene l'esigenza di un'imposta sulle società quale fattore di integrazione del sistema tributario, con lo scopo principale di evitare salti di imposta per alcuni tributi e accentuare la progressività del sistema

4 Con legge 6 agosto 1954, n. 603.

5 Di cui alla legge n. 4480 del 19 luglio 1868.

6 Cfr.: G. COLM (1954), *The Corporation and the Corporate Income in the American economy*, American Economic Review, maggio, pp. 486-503.

7 Cfr.: R. BIRD (1996), *Why tax corporations?* International Centre for Tax Studies University of Toronto, Working paper 96-2.

8 Cfr.: C. COSCIANI, op. cit., p.9.

9 Cfr.: L. EINAUDI (1911), *Premesse dottrinali della riforma fiscale sulle società per azioni*, in Rivista delle società commerciali, fasc. n. 7.

10 Cfr.: C. COSCIANI, op. cit.

fiscale. Sempre Cosciani¹¹ dà conto di una possibile funzione dell'imposta sulle società anche come strumento di controllo dell'economia; in questa prospettiva, attraverso il sistema tributario i *policy maker* possono riequilibrare le condizioni economiche, nel caso di tensioni inflazionistiche, e attuare un controllo sulla produzione scoraggiando, ad esempio, la creazione di imprese di dimensioni eccessive che rischierebbero di rendere imperfetto il funzionamento dei mercati.

Da un punto di vista sostanziale, uno dei motivi principali¹² a favore del ricorso all'imposta societaria consiste nel fatto che tale imposta consente di riscuotere un elevato ammontare di gettito da un numero relativamente circoscritto di contribuenti: ricordiamo che nel 2016 la *Corporate Income Tax* costituiva nell'Unione europea il 6,8 per cento del totale delle imposte raccolte e che, prima della crisi, essa era giunta a pesare l'8,6 per cento del totale delle entrate tributarie (dati riferiti al 2007). Inoltre, le società sono contribuenti particolarmente affidabili quanto alla veridicità delle informazioni fornite (vista la pubblicità dei loro bilanci) e, circostanza non trascurabile, sono contribuenti il cui peso elettorale è contenuto. Tutti i moderni sistemi fiscali del resto "usano" le società e, più in generale, le imprese, quali collettori, per conto dello Stato, sia dell'imposta sul valore aggiunto, sia delle imposte sui redditi di lavoro dovuti dalle imprese ai propri dipendenti e sui redditi di capitale corrisposti ai propri finanziatori sotto forma di interessi o dividendi. Anche in prospettiva futura, più le informazioni divengono elementi chiave nel processo di riscossione delle imposte, più le società sono destinate a diventare lo snodo fondamentale dei sistemi tributari, perché attraverso le imprese passa la maggior parte delle transazioni finanziarie che concorrono a formare il reddito nazionale¹³.

Se quelle sopra indicate sono le varie ragioni a sostegno dell'imposta societaria, altrettanti sono stati, fin dalle origini, anche i punti della sua debolezza, a partire dalla natura convenzionale della base imponibile della *Corporate Income Tax*.

In linea generale, già la stessa definizione di reddito imponibile adottata ai fini della tassazione diretta appare intrinsecamente connessa agli obiettivi

11 Cfr.: C. COSCIANI, op. cit.

12 Cfr.: R. BIRD, op. cit.

13 Cfr.: R. LUPI (2011), *Manuale professionale di diritto tributario - La tassazione attraverso le aziende tra diritto ed economia*, Milano, IPSOA WKI.

di *policy* che si vogliono perseguire, oltre che alle questioni di natura pratica e di implementazione dei meccanismi impositivi. Ancora recentemente, John Brooks passa in rassegna tutte le definizioni di reddito imponibile, a partire dalle nozioni della fine del 1800 fino ai giorni nostri, deve concludere che “*Each concept serves a specific goal, but none is truly comprehensive, nor can any be*”¹⁴. La stessa scelta del reddito quale base imponibile della *Corporate tax* può oggi apparire superata. Il reddito è una convenzione sempre più complessa da determinare (vista la sedimentazione di microsistemi di norme per diverse categorie di imprese, con conseguente opacità del sistema) e sempre meno efficiente a definire la manifestazione di capacità contributiva che l'imposta intende colpire. Sotto questo profilo, la *Corporate Income Tax* rischia di essere non solo un passo indietro alla realtà, ma anche un'imposta inefficiente: non è un caso che l'OCSE, in questa prospettiva, la definisca come la forma di prelievo più dannosa per la crescita¹⁵.

La situazione si complica quando si passa a quella che Einaudi chiamava “la ricerca contabilistica della base imponibile” d'impresa¹⁶; ricerca che, nell'ambito dell'imposta societaria, ha condotto tradizionalmente a identificare l'utile societario con l'utile emergente dal saldo di bilancio.

I bilanci societari nascono con la funzione di fornire informazioni sulla società: pertanto sono strumenti non necessariamente dotati dell'oggettività che sarebbe necessaria per essere eletti a metro assoluto di misura fiscale¹⁷. Identi-

14 Cfr.: J. BROOKS (2018), *The Definitions of Income*, Georgetown University Law Centre.

15 V. ASA JOHANSSON e altri (2008), *Taxation and Economic Growth*, OCSE, Economics Department Working Papers, no. 620.

16 Cfr.: L. EINAUDI (1959), *Della ricerca contabilistica della base imponibile*, in Miti e paradossi della giustizia tributaria, Torino, cap. VII.

17 Sempre L. EINAUDI, op. ult. cit., loc. ult. cit., scrive: “*Purtroppo, l'ideale che i seguitori dell'imposta giusta perseguono è un fantasma, un mito procreato da una assai rozza varietà della ragion ragionante, quella contabilistica. Non vorrei, adoperando quest'aggettivo, dir cosa spiacevole ad un rispettabile e necessario ed utilissimo ceto di professionisti. Il contabile o ragioniere, il quale redige bilanci secondo le regole additate dalla disciplina sua, materiate di secolare esperienza e di raffinati ragionamenti, non deduce da essi illazioni estranee al suo campo proprio; che è di rendersi ragione delle variazioni verificatesi durante un dato intervallo di tempo nelle attività e nelle passività della sua impresa. Il contabile, di cui io discorro, è colui il quale dagli accertamenti eseguiti trae conclusioni ultra vires intorno al significato delle cifre accertate. Non solo possono essere ... compilati, per la stessa impresa e per lo stesso intervallo di tempo, bilanci diversi, e tutti ugualmente veri, a seconda degli scopi ai quali si mira; ma i risultati ottenuti debbono altresì essere interpretati diversamente, e sempre in modo ugualmente vero, a seconda degli usi - liquidazione dei rapporti tra i soci durante la vita dell'impresa o al momento della liquidazione, o tra coeredi o tra proprietari e*

ficare il reddito societario con il saldo che scaturisce dal confronto tra bilanci compilati in tempi diversi è un'operazione definitiva, talvolta suscettibile di tradire le risultanze oggettive dell'attività d'impresa. Vi sono voci di bilancio che si limitano a registrare fatti realmente accaduti: le spese per stipendi, per acquisti di beni necessari all'attività d'impresa, per pagamenti di interessi. Accanto a queste voci ve ne sono molte altre la cui consistenza rappresenta il frutto di una valutazione, come tale priva di carattere oggettivo: si pensi alle perdite per crediti inesigibili, alla valutazione delle rimanenze; alle quote di ammortamento calcolate in base alla vita utile prevedibile dei beni d'impresa. Queste voci sono tutto fuorché elementi oggettivi, eppure esse concorrono in maniera sostanziale alla determinazione del reddito imponibile¹⁸.

Le poste valutative del bilancio non solo non sono oggettive, ma cambiano anche in funzione degli scopi e dei tempi per i quali il bilancio è redatto. Dunque, identificare la base imponibile del reddito d'impresa con il saldo di bilancio resta una convenzione, inevitabilmente arbitraria, così come arbitraria, sotto il profilo della tassazione in base alla capacità contributiva effettiva, è la divisione della vita dell'impresa in archi temporali concepiti come compartimenti stagni¹⁹. In definitiva, per se molti tuttora ritengono che la forma migliore per tassare gli utili d'impresa resti la tassazione degli utili come determinati in base al bilancio, il tema di fondo è se la *Corporate Income*

finanza - ai quali quei risultati debbono servire. Il contabile veramente perito dell'arte sua, conosce i trabocchetti senza numero che si presentano sulla sua via e li supera tenendo conto delle circostanze varie di ognuno di essi. Il contabile dottrinario, invece, ha attribuito alle parole da lui usate di capitale, saldo utili ecc. un significato univoco e dalla definizione data trae illazioni certe."

- 18 Ancora L. EINAUDI, op. ult. cit., loc. ult. cit. scrive: "Le cifre sono esemplificative e mutano per ogni impresa. Alcune di esse ... possono essere, così come furono accertate, considerate bastevolmente conformi a verità che il perito calcola secondo scienza e coscienza. Si tratta di fatti accaduti e debitamente a loro luogo registrati: tante buste paga distribuite a fine settimana o quindicina, tante tonnellate di carbone acquistate nell'anno e risultanti da fatture, tante bollette dell'impresa fornitrice dell'energia elettrica. ... È altrettanto sicura la iscrizione di perdite per crediti inesigibili, per fallimenti, naufragio insolvenze di ogni sorta? Il contabile non può registrare solo fatti accaduti; deve anche prevedere."
- 19 In conclusione, come rilevava Einaudi, i bilanci societari risolvono praticamente, ma non scientificamente, le criticità determinate dall'operare dell'impresa nel tempo. La prima criticità è rappresentata dalla suddivisione della vita dell'impresa in archi temporali definiti (i periodi di imposta) ai quali corrispondono separate obbligazioni tributarie, quando in realtà un prelievo basato su una capacità contributiva effettiva dovrebbe essere effettuato prendendo in considerazione un arco temporale che abbracci l'intera vita dell'impresa. La seconda criticità è rappresentata proprio dalla definizione della base imponibile della tassazione su una base convenzionale; cioè su un saldo utili che non è altro che un confronto operato su quantità convenzionali ed eterogenee, relative a momenti temporali diversi. Non a caso, Einaudi proponeva la tassazione dei soli utili distribuiti dalla società, unico dato oggettivo cui ancorare la tassazione.

Tax – che ancor oggi identifica l'utile societario con l'utile emergente dal saldo di bilancio – realizzi realmente l'interesse delle imprese a una definizione dell'imposta chiara e stabile nel tempo, o non venga piuttosto difesa dalle imprese soprattutto sulla base di un approccio utilitaristico. L'attuale sistema impositivo contempera, infatti, la notevole complessità nella definizione del reddito imponibile con un articolato sistema di *tax relief* (i.e. deduzioni) definito a livello nazionale che, se talvolta realizza obiettivi meritevoli individuati dai *policy maker* (si pensi al caso del super e dell'iperammortamento per i beni dell'Industria 4.0), in numerosi casi rappresenta più semplicemente un modo per ottenere, in modo del tutto opaco e asistemático, riduzioni dell'onere fiscale.

Un ulteriore possibile elemento di crisi dell'imposta societaria è dato dal fatto che la coesistenza di un'imposizione progressiva sul reddito delle persone fisiche con un'imposizione proporzionale sul reddito delle società tende a determinare una doppia tassazione dello stesso reddito: una prima volta in capo alla stessa società, al momento della sua produzione, e una seconda volta in capo al socio, al momento della distribuzione dell'utile sotto forma di dividendo. Dunque, anche sotto questo profilo, l'imposta sui redditi della società solleva problemi complessi di integrazione tra tassazione dell'utile in capo alla società e tassazione del dividendo in capo al socio.

Nella versione cd. classica, la *Corporate Income Tax* tassava le società, ferma restando la successiva tassazione in capo ai soci dei dividendi distribuiti; ma nel tempo, nei confronti di questa sostanziale doppia imposizione dell'utile societario è cominciata a maturare una certa insoddisfazione. Dalla doppia imposizione degli utili prodotti in forma societaria derivano infatti una serie di distorsioni: la tassazione degli utili d'impresa non appare neutrale rispetto alla forma giuridica assunta per esercitare l'impresa stessa; risulta favorito il capitale di debito rispetto a quello di rischio; si realizza un *lock-in effect* degli utili che finisce per determinare rilevanti plusvalenze, a loro volta tassate con uno speciale regime fiscale.

Da qui la necessità di introdurre schemi di integrazione tra tassazione della società e tassazione dei soci. Nel nostro ordinamento, il correttivo alla dop-

pia imposizione economica degli utili societari fu introdotto nel 1977²⁰, con la previsione del credito di imposta sui dividendi. Per questo meccanismo, il tributo assolto dalla società sull'utile, al momento della sua produzione, assumeva natura di prelievo in acconto dell'imposta definitivamente dovuta dal socio. Il credito d'imposta operava in questo modo: i dividendi concorrevano a formare il reddito complessivo del socio all'atto in cui quest'ultimo li percepiva; sul reddito complessivo il socio determinava la propria imposta personale (applicando, nel caso di socio persona fisica, le aliquote progressive per scaglioni); dall'imposta così determinata veniva detratta quella assolta in acconto dalla società partecipata, con il diritto al rimborso dell'eventuale eccedenza. La logica alla base di questo metodo di tassazione dei dividendi "per imputazione" era quella di determinare il prelievo definitivo sul dividendo in relazione alla situazione soggettiva del socio, non a quella dell'impresa che aveva prodotto il reddito: un prelievo commisurato alla capacità contributiva del socio ultimo percettore del reddito.

Questo schema d'integrazione tra la tassazione dell'utile d'impresa in capo alla società e la tassazione del dividendo in capo al socio recava però in sé un germe di debolezza strutturale, destinato ad assumere sempre maggiore rilevanza con la globalizzazione dei mercati e l'internazionalizzazione degli investimenti: esso poteva operare in modo pienamente corretto solo per i dividendi di fonte nazionale percepiti da soci residenti e non anche per quelli di fonte estera. Per questi ultimi, l'attribuzione del credito d'imposta per le imposte assolte dalla società avrebbe infatti costretto lo Stato di residenza del socio non solo a rinunciare al prelievo, ma anche a procedere all'eventuale rimborso delle imposte acquisite in eccedenza dallo Stato di residenza della società. Ovviamente è inverosimile che lo Stato di residenza del socio possa restituire a quest'ultimo quote di imposta pagate dalla società in un ordinamento fiscale diverso.

Occorreva uno strumento impositivo che non discriminasse i soci residenti all'estero e che potesse operare in modo omogeneo qualunque fossero la residenza del socio e quella della società. È questa la ragione per la quale si

20 Con la legge n. 904 del 16 dicembre 1977. Sul tema dell'integrazione tra imposta societaria e imposta personale dei soci, nella prospettiva evolutiva italiana, cfr.: L. CARPENTIERI (2010), *L'eliminazione della doppia imposizione economica: dal credito d'imposta alla riforma IRES*, Tra imprese e istituzioni 100 anni di Assonime, ed. Laterza, Roma-Bari, vol. terzo, Imposte e sviluppo economico (a cura di A. Pedone e F. Gallo) pp. 194 ss..

è giunti nel 2003²¹ a sostituire il sistema del credito d'imposta sui dividendi con l'esclusione, dal reddito imponibile dei soci, dei dividendi derivanti da un reddito già tassato in capo alla società. E' la *participation exemption*: il baricentro della tassazione dell'utile delle società di capitali si sposta dal socio alla società.

Nel frattempo, un colpo significativo alla tassazione dei redditi societari, concepita come tassazione del rendimento del capitale e come imposizione integrativa rispetto all'imposta sul reddito delle persone fisiche, era arrivato, alla fine degli anni Ottanta, con gli schemi di *Dual Income Taxation* introdotti dai paesi nordici (prima la Svezia, poi seguita dalla Norvegia, dalla Finlandia e dalla Danimarca). Con gli schemi di *Dual Income Tax* i redditi di capitale, troppo mobili per restare assoggettati all'imposta progressiva, uscivano definitivamente dalla base imponibile dell'imposta personale. Il reddito di impresa veniva idealmente scisso in due componenti – il *capital income* e l'*earned income* – poi assoggettate a tassazione con modalità differenti: la quota di profitto "normale", pari al rendimento di mercato o a quello dei titoli obbligazionari, era tassata con la stessa aliquota riservata ai redditi da attività finanziarie, o era del tutto esentata; la *Corporate Income Tax* colpiva il solo rendimento eccedente tale soglia.

Quasi un decennio dopo, nel 1997, anche l'Italia arrivò a sperimentare la *Dual Income Tax*, ma con finalità diverse rispetto a quelle perseguite dai citati Paesi del nord Europa: se per questi ultimi la *Dual Income Tax* voleva rappresentare solo una forma di prelievo il più possibile neutrale, la versione italiana della *Dual Income Tax* aveva il principale effetto di favorire la capitalizzazione delle società. Restava comunque ferma, in entrambe le esperienze, la medesima caratteristica di scindere, nel reddito di impresa, la quota parte riferibile alla remunerazione del capitale dall'altra quota di reddito. In questa prospettiva la *Dual Income Tax* ha rappresentato un passo irreversibile nella direzione di spezzare il legame dell'imposta sulle società con il rendimento del capitale; così come ha sancito la fine dei tentativi di integrazione tra tassazione dei redditi della società e tassazione dei redditi personali dei soci.

Negli ultimi trent'anni, altri fenomeni hanno poi inciso profondamente sul funzionamento della *Corporate Taxation*, alterandone il funzionamento: l'internazionalizzazione dei processi produttivi, la digitalizzazione dell'econo-

21 Con la legge n. 80 del 7 aprile 2003, attuata dal decreto legislativo n. 344 dello stesso anno.

mia e, *last but not least*, il peso sempre maggiore dei beni immateriali nella produzione del reddito d'impresa. A questi fenomeni e al peso che hanno avuto sulla determinazione del reddito d'impresa e sulla sua tassazione è dedicato il paragrafo seguente.

2. La crisi della Corporate Income Tax: le ragioni di una tempesta perfetta

Un duro colpo al funzionamento della *Corporate Income Tax* è arrivato con l'**internazionalizzazione dei processi produttivi**.

Da decenni le imprese con attività molto internazionalizzate avevano imparato ad utilizzare a proprio vantaggio le lacune e le asimmetrie esistenti tra gli ordinamenti fiscali nazionali per abbattere il prelievo complessivo: l'assenza, a livello internazionale, di soluzioni fiscali coerenti fra i diversi ordinamenti consentiva e consente alle imprese arbitraggi che hanno condotto sia allo spostamento delle basi imponibili del reddito d'impresa (*profit shifting*), sia alla loro erosione (*base erosion*)²².

Altri meccanismi complicano ulteriormente il quadro. Da un modello *country specific* – nel quale l'impresa che intendeva penetrare nel mercato di un altro paese era tenuta a stabilirvi una *subsidiary* o una *branch* che replicasse, nel nuovo territorio di insediamento, tutte le funzioni necessarie a realizzare l'oggetto dell'attività d'impresa – l'operatività delle imprese multinazionali è evoluta verso un modello di specializzazione e integrazione di tutte le attività del gruppo, in cui ogni singola entità o struttura è delegata a gestire solo una parte di un *business* organizzato a livello globale.

Di fronte a queste nuove modalità di *business*, i tradizionali meccanismi di tassazione dei redditi d'impresa transnazionali, cioè dei redditi che l'impresa produce in Paesi diversi da quelli in cui è localizzata la sua residenza fiscale, sono entrati in tensione. La stessa idea di subordinare il prelievo sull'impresa estera a un requisito di localizzazione nel territorio dello Stato-fonte ha perso significato in un contesto economico in cui l'accesso sui mercati e la

22 Pensiamo all'utilizzo strumentale dei disallineamenti relativi ad entità e strumenti finanziari c.d. ibridi (cioè qualificati in modo diverso nei rispettivi Paesi di residenza delle controparti di determinate operazioni) che determinano fenomeni di doppia deduzione o di deduzione senza inclusione. Cfr.: OECD (2015), *Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements. Final Report*, 25 ottobre.

produzione di redditi di impresa ben può prescindere dalla localizzazione sul territorio di stabili organizzazioni fisiche. La nuova impresa globale si trova oggi ad operare e competere in uno spazio collocato “al di sopra” dei territori nazionali ²³.

La tassazione delle imprese multinazionali in base all'utilizzo combinato del principio di residenza e del principio di territorialità, oltre che a complessi meccanismi di eliminazione della doppia imposizione oggi rivela diverse disfunzionalità. Era un modello di tassazione concepito per un'economia prevalentemente materiale e dunque più facilmente misurabile, caratterizzata da scambi internazionali limitati e sviluppati all'interno di reti di rapporti bilaterali tra Stati, in un mercato in cui le transazioni *intercompany* si confrontavano con limitazioni stringenti alla circolazione di capitali, merci e persone. Quel modello fatica a tener conto nuove forme di integrazione verticale transazionale delle funzioni d'impresa, in un contesto in cui le transazioni *intercompany* spesso superano il 70 per cento delle transazioni totali dell'impresa.

Anche **la digitalizzazione dell'economia** ha agito e agisce come uno straordinario amplificatore del mutamento dei modelli produttivi. Della locuzione “economia digitale” – usata per la prima volta nel 1994²⁴ – manca ancora oggi una definizione univoca: come rilevato dall'OCSE²⁵, più che di economia digitale, possiamo ormai parlare di digitalizzazione dell'economia, posto che la digitalizzazione permea sempre più diffusamente l'economia e la società. Poiché l'economia digitale diventa sempre più l'economia *tout court*, appare sempre più difficile isolarla dal resto dell'economia a fini fiscali.

I benefici prodotti dalla digitalizzazione sono enormi: basti pensare alla velocità nell'accesso alle informazioni e alla maggiore possibilità di partecipare alla vita collettiva. Sul piano della produttività e della crescita economica, dalla digitalizzazione derivano maggiore efficienza dei processi, più elevata velocità di circolazione delle informazioni tra clienti e fornitori, minori costi di comunicazione²⁶. Elevati sono anche i costi sociali che ne sono derivati per le conseguenze avverse sulle persone a minore qualificazione.

23 Cfr.: L. CARPENTIERI (2018), *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, in Riv. dir. trib., I, pp. 351 ss..

24 Nel libro di D. TAPSCOTT (1994), *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, McGraw-Hill.

25 Nel Rapporto BEPS Action I: *Address the Tax Challenges of the Digital Economy*, 24 marzo 2014.

26 Come dimostrato da R. EVANGELISTA, P. GUERRIERI, V. MELICIANI (2014), *The economic impact of digital technologies in Europe*, in *Economics of Innovation and New technology*, 23 (8), 802-824.

Ma l'impatto della digitalizzazione sul settore produttivo ha sparigliato le carte, dando vita a fenomeni del tutto peculiari. L'impresa globale produce profitti a livello globale e questi profitti, con la digitalizzazione dell'economia, non sono più facilmente collegabili ai mercati sui quali l'impresa è attiva: in questo mondo anche i ricavi d'impresa diventano mobili, al pari dei flussi di dividendi, interessi o *royalties*, con significativo impatto sulla fiscalità dei paesi in cui sono realizzati (c.d. paesi-fonte)²⁷. Un rovesciamento di prospettiva rispetto al passato, quando si era convenuto di non assoggettare i ricavi d'impresa a ritenuta in uscita proprio nel presupposto che essi non fossero mobili e fossero generati da insediamenti produttivi stabili sui territori.

La dematerializzazione dell'accesso ai mercati ha reso obsoleto il tradizionale *nexus* basato sulla localizzazione di una stabile organizzazione nel territorio dello Stato. Ciò pone una rilevante questione di parità di trattamento tra imprese: con l'attuale sistema, quelle con grado elevato di digitalizzazione registrano un carico fiscale inferiore rispetto a quelle più tradizionali²⁸.

Le imprese digitalizzate accedono ai mercati e producono profitti senza più necessità di utilizzare in loco sedi fisse²⁹; lo *stateless income*³⁰ che queste imprese producono si sottrae alla partecipazione alle spese pubbliche nei Paesi di residenza degli acquirenti dei beni e dei servizi dell'impresa multinazionale³¹. In questa prospettiva, se Internet e le piattaforme digitali hanno creato un territorio "sopra i territori", inaccessibile alle potestà impositive degli Stati nazionali, pensare di governare questa nuova modalità di *business* ampliando la nozione di stabile organizzazione per ricomprendervi la c.d. presenza digitale significativa (la *comprehensive solution* prospettata nella proposta di direttiva comunitaria COM (2018) 147 final, alla quale si accenna nel successivo paragrafo) non sembra soluzione convincente.

La rete digitale sulla quale si muovono i beni d'impresa ha inoltre la straor-

27 Cfr.: S. MICOSSI (2017), *La fiscalità d'impresa nel nuovo mondo globalizzato e digitalizzato*, Note e Studi Asso-nime n. 1.

28 M. OLBERT, C. SPENGLER, A. WEMER (2019), *Measuring and Interpreting Countries' Tax Attractiveness for Investments in Digital Business Models*, INTERTAX, Volume 47, Issue 2.

29 Sulla nuova operatività delle imprese multinazionali e sul difficile adattamento degli Stati nazionali all'integrazione economica indotta dalla globalizzazione v. L. CARPENTIERI (2018), *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, in Riv. dir. trib., n. 4, I, pp. 351 ss..

30 Secondo la felice locuzione coniata da E.D. KLEINBARD (2001), *Stateless Income*, in Fl. Tax Rev., 700 ss. e ID. (2011), *The Lessons of Stateless Income*, in Tax Law Rev., 99 ss..

31 M. OLBERT, C. SPENGLER (2017), *International Taxation in the Digital Economy: Challenge Accepted?*, in orld Tax Journal, February.

dinaria capacità di mutare la natura di tali beni: ad esempio, i beni materiali, quando diventano accessibili tramite Internet, possono acquisire alcune delle caratteristiche tipiche dei beni immateriali. Un libro in rete può essere contemporaneamente letto da un numero indeterminato di persone (attraverso la tecnologia *Kindle*); la stessa rete, proponendone un accesso a pagamento, può tornare a produrre artificialmente un effetto di scarsità del bene, avvicinandolo ai beni tradizionali. Dunque, il supporto che fa “girare” un bene tradizionale può alternativamente operare solo come modalità di accesso a un mercato in cui bisogna ancora una volta pagare tutto con modalità tradizionali, o può mutare la natura del bene.

Altra particolarità delle imprese che maggiormente operano sul digitale è che, in molti casi, alla creazione del valore di quel che si vende sui mercati internazionali contribuisce in modo significativo una schiera indefinita di soggetti estranei all’impresa: sono i cd. *active users*, cioè quegli utilizzatori dei servizi digitali che non sono solo fruitori dei servizi e dei beni resi disponibili³² o venduti sul digitale, ma contribuiscono a costruirli. Oggi parte rilevante del valore delle imprese che operano sul digitale è in concreto realizzata dai suoi utilizzatori, attraverso le informazioni che questi forniscono. Sotto questo profilo potremmo dire che le imprese del digitale sono le imprese “estrattive” del terzo millennio, perché sfruttano la più o meno consapevole collaborazione dei loro utenti. Di certo, le imprese che operano sul digitale trovano, nei mercati di riferimento, dei partner inconsapevoli³³.

Un sistema produttivo che ha smesso di funzionare nei modi consueti rende obsolete sia le tradizionali modalità di tassazione del business con la *Corporate Income Tax*, sia i meccanismi convenzionali per evitare la doppia imposizione dei redditi delle imprese multinazionali. Il tema non riguarda solo le imprese *Over The Top*³⁴: il digitale è una rivoluzione dei processi produttivi,

32 Basta pensare a Wikipedia, enciclopedia in rete costruita liberamente dagli utenti, che possono aggiungere, modificare e togliere contenuti.

33 Sono i cd. *PROsumers*. L’espressione, coniata da A. TOFFLER (1980), *The third wave*, Bantam Books, è una crasi dei termini *producer* e *consumer* e indica i consumatori che a loro volta sono produttori o che, nell’atto stesso di consumare, contribuiscono alla produzione. Negli anni ’80 il termine intendeva descrivere il nuovo protagonismo dei consumatori dopo la fine della produzione seriale di massa ed è tornato di attualità quando Internet ha cercato la collaborazione dei clienti consumatori, riuscendo a incorporarne e valorizzarne attività e reazioni.

34 Per tali intendendo le imprese multinazionali che negli anni passati, riuscendo ad operare sui mercati internazionali in assenza di stabili organizzazioni *in loco*, sono riuscite ad abbattere il carico impositivo globale, sottraendo risorse ai Paesi in cui hanno operato.

della commercializzazione di beni e servizi, del rapporto con gli utenti.

Sotto questo profilo, anche i tentativi di disegnare *web tax* nazionali o europee (sempre che si superi l'ostacolo dell'unanimità) transitoriamente destinate a colpire i ricavi derivanti da particolari operazioni condotte sul mercato digitale rischiano di nascere già vecchi, sovrapponendosi alle logiche della fiscalità internazionale e alle imposte sul reddito che le multinazionali continuano comunque a pagare negli Stati in cui sono radicate. Inoltre, la sovrapposizione di queste nuove forme di tassazione con l'Iva sembra evidente, così come il rischio di una loro traslazione sui prezzi dei prodotti e dei servizi. In una sua recente *policy note*³⁵ l'OCSE, nel fornire un aggiornamento dei gruppi di lavoro sulla *web tax*, ha escluso l'introduzione di una nuova imposta sulle multinazionali del *web*. L'ipotesi dell'OCSE si basa su due pilastri: da un lato la revisione delle regole di *transfer pricing* per tenere conto delle peculiarità delle imprese che fanno *business* sulla rete; dall'altro lo studio di strumenti per fronteggiare il *profit shifting* delle multinazionali dai Paesi in cui si trovano gli utenti e i consumatori dei servizi digitali verso Paesi a bassa fiscalità.

Terzo e ultimo fattore destinato ad amplificare la crisi della *Corporate Income Tax* è la **rivoluzione industriale silenziosa** realizzatasi negli ultimi anni, sia nei paesi avanzati sia in molte economie emergenti, e ben documentata da Haskel e Westlake nel loro recente volume³⁶.

Le imprese investono sempre meno in beni tangibili, macchinari, fabbriche, uffici, ecc.; addirittura alcune di esse possono paradossalmente operare e realizzare utili anche in assenza dei tradizionali beni strumentali, poiché il valore è ormai nella conoscenza più che nella produzione materiale. Come è stato osservato da Tom Goodwin, in una famosa intervista del 2015, "*the world's largest taxi firm, Uber, owns no cars. The world's most popular media company, Facebook, creates no content. The world's most valuable retailer, Alibaba, carries no stock. And the world's largest accommodation provider, Airbnb, owns no property. Something big is going on.*"

Gli investimenti delle imprese tendono oggi a concentrarsi in beni immateriali, ossia in ricerca e sviluppo, nell'informatica e nei *software*, nel *marketing*, nella proprietà intellettuale, nei modelli di gestione e organizzazione d'impresa. Questo cambiamento ha due conseguenze significative. In primo

35 Cfr.: OCSE (2019), *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy* - Policy Note, 23 gennaio.

36 Cfr.: J. HASKEL, S. WESTLAKE (2018), *Capitalism without Capital: the Rise of the Intangible Economy*, Princeton University Press.

luogo, non esistono sistemi di misura soddisfacenti, stabili nel tempo e affidabili per gli *asset* immateriali. In secondo luogo, una prevalenza di questi *asset* rispetto a quelli materiali cambia il modo di operare dell'economia.

Per quanto riguarda questo mutamento, occorre partire dalla constatazione che i beni immateriali hanno caratteristiche economiche molto diverse dai beni materiali: sono spesso beni *non rival*, nel senso che possono essere goduti più volte e da più soggetti contemporaneamente; tendono a diventare obsoleti e a perdere valore di mercato anche in tempi brevi (a differenza di un terreno o di un impianto), rendendo difficile il recupero dell'investimento iniziale con la vendita dell'*asset* (*sunkness*); generano effetti di *spillover* nei confronti delle altre imprese, indebolendo l'incentivo ad investire (considerando anche che la tutela della proprietà intellettuale è inefficiente e costosa); acquistano maggior valore se utilizzati in combinazione tra loro (*sinergy*), cosa che tende a favorire le imprese di maggiori dimensioni³⁷.

La valutazione di un *asset* fisico a fini fiscali si può risolvere guardando, ad esempio, al valore al quale un macchinario o un immobile possono essere rivenduti, ma per gli *asset* immateriali spesso non c'è alcun riferimento per il valore di un investimento. Si pensi a un investimento immateriale il cui obiettivo sia il miglioramento di un *software* rispetto alla fruibilità per l'utente. Se e come l'investimento può essere valutato e misurato si capisce solo nel momento in cui il *software* viene venduto ed emerge un prezzo di mercato osservabile. La possibilità che ciò si realizzi e l'orizzonte temporale di tale realizzazione sono evidentemente molto incerti e variabili. Sono queste considerazioni che inducono Haskel e Westlake a concludere che a livello globale c'è una significativa sottostima degli investimenti in beni immateriali³⁸: date le caratteristiche sopramenzionate tali investimenti sono tra l'altro spesso contabilizzati come spese correnti. Per queste particolari caratteristiche, i tradizionali coefficienti di ammortamento ai quali gli ordinamenti fiscali ricorrono per consentire la deduzione annuale dal reddito d'impresa dei costi per beni di investimento, nel caso dei beni immateriali perdono di significato. Un'altra

37 Un ulteriore cambiamento riguarda la possibilità di finanziare gli investimenti immateriali rispetto a quelli tradizionali: la presenza di *sunk cost* li rende meno indicati al finanziamento tramite debito, anche il finanziamento tramite *equity* tende a essere più basso del dovuto perché questa tipologia di *asset* è spesso *under-reported* nel bilancio a causa di incertezza e problemi di misurazione e, infine, in molti paesi e per tante imprese non è molto il *venture capital* disponibile.

38 Cfr. J. HASKEL, S. WESTLAKE, op. cit.

questione sottolineata da Haskel e Westlake è che molto spesso calcolare la vita utile di un investimento immateriale e, conseguentemente, i coefficienti di ammortamento annuale, è quasi impossibile: al momento dell'acquisto può non essere noto per quanto potrà essere utilizzato il bene.

Analogamente, gli attuali criteri di determinazione del *transfer pricing* non tengono in considerazione le nuove fonti del valore caratteristiche della *digital economy*, come l'impatto dei *PROsumers* (citati alla nota 32), di particolare rilievo per gli *intangibles*. Dunque, le regole di *transfer pricing* previste negli ordinamenti nazionali e nelle convenzioni contro le doppie imposizioni si rivelano di più difficile applicazione nei confronti di beni immateriali difficili da valorizzare. Anche per questa ragione tali regole non appaiono più in grado di contrastare le erosioni delle basi imponibili e di assicurare che i profitti vengano tassati dove realmente sono collocate le attività economiche delle imprese multinazionali.

3. La crisi della *Corporate Income Tax* all'interno dell'Unione europea e il tema degli Stati Uniti

All'interno dell'Unione europea i fenomeni di *profit shifting* dei redditi di impresa sono stati in parte favoriti dai principi di libertà dei movimenti di capitale e di stabilimento, nonché di non discriminazione tra soggetti residenti e non. Per molto tempo si è ritenuto che le libertà di circolazione e la stessa concorrenza fiscale non avrebbero aumentato le distorsioni, ma avrebbero potuto agire come fattori di crescita dell'efficienza e della produttività. L'analisi economica mostra in effetti che gli investimenti reali reagiscono in modo vischioso alle differenze di aliquote impositive tra Stati e che, in un sistema concorrenziale, aliquote differenti possono corrispondere a differenti *locational benefits* offerti agli investitori.

Tuttavia, l'aumento esponenziale della mobilità del capitale, il complesso interagire tra regole fiscali non più adeguate ai modelli di business vigenti e le pratiche assai diffuse di pianificazione fiscale aggressiva hanno creato, grazie alle regole del mercato interno, spazi significativi per alimentare paradisi fiscali all'interno dell'Unione Europea. Il fenomeno ha trovato qualche contrasto nelle deroghe previste all'articolo 65 TFEU alla libertà di circolazione dei

capitali e in altri “anticorpi” offerti dai trattati dell’Unione, ma il problema della crescente erosione delle basi imponibili resta prioritario.

All’interno dell’Unione europea, il tentativo di trovare soluzioni alla crisi della *Corporate Income Tax* e all’individuazione di nuove modalità di tassazione del reddito delle imprese multinazionali è ulteriormente complicato dall’esigenza di predisporre soluzioni comuni per molti Stati, ciascuno dotato di un proprio particolare sistema impositivo, non armonizzato con quello degli altri.

I tentativi di risolvere queste criticità risalgono a tempi ormai lontani. Se è vero che il Trattato europeo non contiene alcun esplicito riferimento all’armonizzazione dell’imposizione diretta, l’articolo 115 del TFUE (ex articolo 94 TEC) apre la strada a iniziative europee “*for the approximation of such laws, regulations or administrative provisions of the Member States as directly affect the establishment and functioning of the internal market*”. Questa disposizione ha offerto una base legale per le diverse iniziative intraprese nel tempo nell’ambito della tassazione diretta, che però devono essere approvate all’unanimità.

Le prime proposte di coordinamento risalgono a oltre cinquanta anni fa³⁹, ma per molto tempo gli argomenti a supporto di processi di convergenza e armonizzazione delle imposte dirette sono apparsi poco convincenti e hanno avuto scarso seguito.

Un importante avanzamento si registrò con il Rapporto Ruding del 1990 il quale riconosceva esplicitamente che la convergenza “spontanea” dei sistemi fiscali avvenuta nel decennio precedente non avrebbe potuto risolvere le distorsioni del mercato create dalle fiscalità nazionali. Il Rapporto segnalava, in questa prospettiva, alcune priorità: a) l’eliminazione delle disposizioni discriminatorie; b) la fissazione di un livello impositivo minimo, così da limitare la concorrenza fiscale dannosa; c) la trasparenza delle agevolazioni fiscali. La reazione del Consiglio fu tiepida e condusse all’adozione delle sole misure ritenute essenziali per il buon funzionamento del mercato interno (la direttiva madre-figlia, la direttiva sulle fusioni e la Convenzione sull’arbitrato in tema di prezzi di trasferimento).

Il dossier sul coordinamento dei sistemi fiscali nazionali in tema di imposte sui redditi riprese slancio nel 1996 all’Ecofin di Verona. La Commissione

39 Il Rapporto Neuman del 1962 e il Rapporto Van den Tempel del 1970 già invocavano un certo grado di armonizzazione dell’imposizione diretta.

individuò tre punti di politica fiscale su cui l'Unione europea avrebbe dovuto confrontarsi: a) la stabilizzazione delle entrate fiscali; b) il buon funzionamento del mercato interno; c) la promozione dell'occupazione. Secondo l'analisi della Commissione la pressione fiscale si era trasferita dai fattori più mobili a quelli meno mobili (lavoro); inoltre, il mancato coordinamento dei sistemi tributari nazionali aveva consentito distorsioni derivate da fenomeni di concorrenza sleale e generato disoccupazione. Le iniziative che ne seguirono furono piuttosto limitate. Venne costituito un *High Level Group*, che prese il nome dalla *chairman* Dawn Primarolo per contrastare le pratiche fiscali scorrette e che elaborò un rapporto che suggeriva alcune aree di intervento comune. Queste trovarono attuazione attraverso il cosiddetto "pacchetto Monti", costituito da due Direttive (*Savings*, per la tassazione dei frutti del risparmio, e *Interest and Royalties*), dal Codice di condotta per contrastare le misure fiscali scorrette e dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato.

Nel 2000 il Consiglio Europeo di Lisbona adottò l'obiettivo strategico "... to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world...". Nel 2001 la Commissione presentò una Comunicazione nella quale si affermava la necessità di adattare la tassazione societaria nell'Unione europea alla *Lisbon strategy*, con la finalità di assicurare un miglior funzionamento del mercato interno, eliminando le inefficienze create dalla diversità delle disposizioni fiscali nazionali. Si documentava come i costi di conformità, la problematica applicazione della disciplina in tema di *transfer pricing*, i numerosi casi di doppia imposizione legati alla incoerenza dei sistemi fiscali europei minassero la concorrenzialità europea, impedendo agli operatori di godere appieno dei benefici del mercato interno.

Nella comunicazione del 2001⁴⁰ la Commissione ipotizzò diverse opzioni tecniche. Un primo schema fu quello della *Home State taxation (HST)*, piuttosto in auge per alcuni anni⁴¹. La *Home State Taxation* si sostanziava in un sistema di tassazione basato sul mutuo riconoscimento volontario (*mutual recognition*) del regime fiscale vigente negli altri Stati membri: le società operanti in più di un Paese membro avrebbero potuto calcolare la propria base imponibile secondo le disposizioni del Paese di residenza della capogruppo.

40 Cfr.: COM(2001) 582 final - Company Taxation in the Internal Market.

41 Cfr.: S.O. LODIN, M. GAMMIE (2001), *Home State Taxation*, Amsterdam.

L'unica base imponibile così determinata, dopo aver consentito la compensazione tra utili e perdite transfrontaliere secondo l'ordinamento dello Stato di origine, sarebbe poi stata ripartita fra tutti gli Stati membri in funzione del monte salari e/o del fatturato di ciascun Paese; e su questa frazione di imponibile ogni Paese avrebbe applicato le proprie aliquote. Era una proposta che aveva il vantaggio della buona accettabilità politica, posto che non richiedeva un'armonizzazione delle regole, ma presentava anche diverse criticità: avrebbero operato fianco a fianco nello stesso mercato imprese soggette a legislazioni fiscali diverse. Ogni amministrazione fiscale avrebbe dovuto essere in grado di accertare l'imposizione secondo le regole di ciascuno degli altri Stati membri dell'Unione europea. Il sistema della *Home State Taxation* avrebbe potuto funzionare solo in presenza di una sostanziale convergenza dei sistemi fiscali e legali dei diversi paesi dell'Unione europea⁴², obiettivo tutt'altro che facile da raggiungere.

In seguito la Commissione si orientò sul modello della *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*⁴³. Nella sua prima versione, la CCCTB era prospettata come un sistema impositivo opzionale che le imprese avrebbero potuto scegliere in alternativa a quello del loro Paese di residenza. Assunse rilievo il profitto unitario del gruppo a livello consolidato (determinato con regole fiscali autonome rispetto al bilancio, essendo quest'ultimo redatto in base a ventotto diverse discipline di diritto civile), da ripartirsi, in una fase successiva, in base a una formula basata su tre fattori (vendite sui mercati di destinazione, occupati e asset materiali). Occorreva dunque che i Paesi aderissero a una definizione di base imponibile comune, ma anche che trovassero un accordo per la definizione di un utile consolidato, dato che le regole differivano ampiamente tra Paesi. Il vantaggio principale di questo sistema di tassazione consisteva nella possibilità di compensare le perdite nell'ambito delle società appartenenti allo stesso gruppo dislocate in diversi paesi e nella eliminazione dei problemi legati ai prezzi di trasferimento. Va notato peraltro che questi benefici avrebbero riguardato solo le società localizzate all'interno

42 Tra tutti A. KLEMM (2001), *Economic review of formula methods in EU corporate tax reform*, in Eu Corporate tax reform, Report of Ceps task force, CEPS, Brussels.

43 Per una valutazione degli elementi principali della proposta cfr.: C. FUEST (2008), *The European Commission's Proposal for a Common Consolidated Corporate Tax Base*, Oxford University Centre for Business taxation, Working paper no. 23.

dell'Unione Europea, mentre non avrebbero operato nei confronti di collegate in Paesi terzi.

La proposta ha faticato a decollare per la mancanza di accordo tra i diversi Paesi e più recentemente, nel 2016, il progetto di base imponibile comune è stato ripreso in una prospettiva diversa⁴⁴. La nuova proposta di CCCTB appare articolata in due diverse direttive: una prima relativa alla definizione di una base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCBT) e una seconda direttiva relativa a una base imponibile comune consolidata per l'imposta sulle società (CCCBT). Dopo grandi fatiche per arrivare a una definizione comune di base imponibile (necessaria per poter usufruire dei benefici di detrazione delle perdite su base paneuropea), che rischia di divenire più la somma che la sintesi dei diversi approcci, la CCCTB dovrebbe risolversi nella ripartizione dell'utile così identificato in base a indicatori presuntivi, secondo il metodo del "*formulary apportionment*"⁴⁵.

Sembra trattarsi ancora una volta del tentativo di salvare l'imposta societaria quasi com'è oggi; la base imponibile sarebbe sempre rappresentata dal reddito, ma questo base imponibile dovrebbe poi essere ripartita tra le diverse giurisdizioni fiscali sulla base di indicatori rappresentati dagli *asset* materiali, dalle vendite a destino e dal costo del lavoro. Si tratta di una soluzione complessa: difficile trovare l'accordo sulle regole di determinazione del reddito, difficile trovare anche l'accordo sulla formula per ripartire questo reddito tra le diverse giurisdizioni fiscali. Inoltre, anche laddove si trovassero entrambi gli accordi, resterebbe una soluzione circoscritta ai Paesi dell'Unione europea o ancor meno a quelli tra loro aderenti al modello in uno schema di cooperazione rafforzata, comunque difficile da condividere con i Paesi di residenza delle multinazionali (che, evidentemente, non hanno alcun interesse a far ricadere il gettito sui mercati di acquisto delle loro merci).

La Commissione considera tuttora la CCCTB come la soluzione olistica contro l'erosione delle basi imponibili, in grado di superare gli arbitraggi sui prezzi di trasferimento (posto che sarebbero 'azzerate' tutte le transazio-

44 Cfr.: COM(2016)683 del 25 ottobre 2016.

45 Questo sistema è operativo da lungo tempo in Canada e negli Stati Uniti. Per una spiegazione più analitica del sistema si rinvia a J. WINER (2005), *Formulary apportionment and group taxation in the European Union: insights from the United States and Canada*, Taxation Paper n. 8, European Commission, Brussels.

ni *intercompany*) e di attribuire il giusto rilievo sia ai ‘mercati’ di vendita di beni e servizi a terzi, sia al luogo in cui lavorano le persone e si utilizzano gli impianti. Ma anche nella nuova versione, la proposta continua a trascurare fattori ormai fondamentali per la creazione del valore, come gli *intangible*, i *Big Data*, l’apporto gratuito degli utilizzatori della rete, le piattaforme e i mercati *multi-face*, i robot “intelligenti” dell’industria 4.0. Sotto questi profili, la stessa Commissione ha riconosciuto che “*la CCCTB, considerato il suo campo di applicazione attuale, non offrirebbe una soluzione strutturale ad alcune importanti sfide connesse alla tassazione delle imprese dell’economia digitale. Ciò è dovuto al fatto che la CCCTB ha un campo di applicazione limitato (in quanto è obbligatoria unicamente per le grandi società multinazionali) e che la definizione di stabile organizzazione nella CCCTB deriva da quella attualmente applicata a livello internazionale. Inoltre, nella CCCTB le regole per l’attribuzione degli utili (la formula di ripartizione) potrebbero non tenere sufficientemente conto delle attività digitali di un’impresa. Le norme concernenti un nesso imponibile per le attività digitali dovrebbero essere incluse nella CCCTB. Inoltre, per quanto riguarda la ripartizione degli utili dei grandi gruppi multinazionali, l’approccio della formula di ripartizione dovrebbe essere adeguato nella CCCTB per tenere in debita considerazione le attività digitali.*”⁴⁶

Il limite principale della CCCTB resta tuttavia il suo perimetro applicativo, limitato al territorio dell’Unione europea. Ben al di fuori dei confini dell’Unione e delle sue proposte di direttiva restano gli Stati Uniti, principale Paese di residenza delle *ultimate holding companies* delle OTT MNE (*Over the top Multinational Enterprises*). Dopo essersi astenuti dalla partecipazione ai lavori dell’OCSE sul tema BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) e aver introdotto una impegnativa disciplina dello scambio di informazioni con il FACTA, gli Stati Uniti hanno scelto di agire unilateralmente sul tema dello *Stateless Income*, riposizionando il loro sistema fiscale attorno al principio di territorialità⁴⁷. Per lungo tempo primi difensori di quel principio della tassazione dei residenti su base mondiale che aveva determinato l’effetto di *lock in* dei redditi nelle partecipate estere, con la riforma Trump dello scorso anno gli Stati Uniti hanno in un certo senso ribaltato il principio della *worldwide*

46 Cfr.: COM(2018) 147 final, pag. 4.

47 In linea con le indicazioni di una parte della dottrina; cfr.: H. GRUBERT, R. ALTSHULER, *Corporate Taxes in the World Economy: Reforming the Taxation of Cross-Border Income*, in (2008) *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices and Implications*, (J. W. DIAMOND, G. R. ZODROW eds), 319 ss.

taxation, riconoscendo la totale esclusione da tassazione sia ai dividendi distribuiti dalle società partecipate estere sia alle plusvalenze sulle partecipazioni in società estere. La finalità è evidente: favorire il rimpatrio dello *Stateless income* delle multinazionali verso gli Stati Uniti, sottraendolo ai tentativi europei di tassarlo, in via transitoria, con la *web tax* e, in via definitiva, con la revisione della nozione di stabile organizzazione⁴⁸. La visione delle relazioni internazionali non è più multilaterale, ma dicotomica⁴⁹: la scelta sottostante è quella di assicurare agli Stati Uniti una tassazione minima del reddito prodotto *worldwide* dalle multinazionali americane, prescindendo da qualsiasi forma di coordinamento internazionale della tassazione diretta, dunque anche dalla verifica della natura – di *black* o *white list* – delle giurisdizioni nelle quali tali multinazionali operano⁵⁰.

I tempi di reazione degli organismi internazionali che studiano questi fenomeni – l'OCSE principalmente – appaiono lenti rispetto all'evoluzione dell'economia; lenti appaiono anche i tempi di reazione dell'Unione europea che pure è perfettamente consapevole della pervasività dell'economia digitale, della crescente importanza di *intangible* difficili da valutare e della necessità di adeguare gli *standard* di fiscalità internazionale ai nuovi modelli di *business* delle imprese⁵¹.

Ne discende l'urgenza di nuove soluzioni internazionali che ristabiliscano efficienza ed equità dei sistemi fiscali, individuando nuovi nessi imponibili per le imprese digitali che operano a livello transfrontaliero in assenza di una presenza fisica. La ricerca di queste soluzioni si è tradotta in due proposte di direttiva – rispettivamente COM(2018)148 e COM(2018)147 del 21 marzo 2018 – che tracciano un percorso in due passi.

48 Per un ampio inquadramento della recente riforma Trump cfr. Assonime (2018), circ. n. 19.

49 Cfr.: V. CERIANI, G. RICOTTI (2019) *Riflessioni sul coordinamento internazionale della fiscalità d'impresa*, mimeo.

50 Questa nuova linea statunitense in tema di fiscalità internazionale è confermata dall'abbandono del sostegno al piano BEPS, dalla mancata sottoscrizione dell'accordo multilaterale che dà attuazione ad alcuni degli *Action Plans*, dalla mancata adesione al *Country by Country Reporting* (CBCR), se non su base bilaterale, dalla scelta di non modificare la definizione di stabile organizzazione.

51 Nella Comunicazione COM(2018)146, la Commissione UE sottolineava che “*l'economia digitale sta trasformando il nostro modo di interagire, consumare e svolgere attività imprenditoriali*” e che “*siamo entrati in un'epoca in cui gli utenti dei servizi digitali partecipano sempre di più, consapevolmente o meno, al processo di creazione del valore. Gli utenti forniscono dati, condividono conoscenze e contenuti e abilitano reti vaste e diversificate. Tutto ciò genera un immenso valore nell'economia odierna*”. In questo scenario “*le imprese digitali crescono molto più velocemente dell'economia nel suo complesso e quelle di maggiori dimensioni hanno una vastissima base di utenti e clienti all'interno della UE*”.

Il primo passo – la soluzione *targeted* – è rappresentato dalla proposta di direttiva “*relativa al sistema comune d’imposta sui servizi digitali (ISD) applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali*”. L’idea è quella di introdurre transitoriamente un’imposta indiretta sui ricavi derivanti da quelle tipologie di servizi digitali per i quali la partecipazione degli utilizzatori gioca un ruolo centrale nella creazione del valore. Soggetti passivi di questa imposta dovrebbero essere le imprese con ricavi mondiali superiori a 750 milioni di euro, di cui più di 50 milioni prodotti all’interno della UE. Presupposto impositivo della ISD sarebbero i ricavi derivanti da tre macrotipologie di servizi digitali: a) la pubblicità collocata su un’interfaccia digitale e diretta agli utenti di tale interfaccia; b) la messa a disposizione di interfacce digitali multilaterali che consentono agli utenti di interagire tra di loro ed eventualmente agevolare cessioni di beni e prestazioni di servizi peer to peer (*social network, sharing economy* etc); c) i servizi di trasmissione dei dati raccolti sugli utenti e generati dalle attività digitali degli utenti sulle interfacce digitali.

Il secondo passo – la soluzione *comprehensive* – è rappresentato dalla proposta di direttiva sulla “*tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa*”. Si tratta di individuare un nuovo criterio di collegamento territoriale (diverso dalla presenza fisica) e potenzialmente globale, che vada a integrare la tradizionale nozione di stabile organizzazione attribuendo rilievo a “*nuovi indicatori della presenza digitale significativa*”. In dettaglio, la presenza digitale significativa in uno Stato membro si considererebbe verificata, in base alla proposta di direttiva, se nel periodo di imposta l’impresa che fornisce servizi digitali tramite un’interfaccia risponde ad una o più delle seguenti condizioni: a) realizza ricavi totali per più di 7 milioni di euro dalla fornitura di servizi digitali a clienti localizzati nello Stato membro; b) ha più di 100.000 utenti di uno o più servizi digitali localizzati nello Stato membro; c) conclude più di 3000 contratti commerciali di fornitura di servizi digitali con utenti localizzati nello Stato membro. Per servizio digitale si intende il “*servizio fornito attraverso Internet o una rete elettronica, la cui natura rende la prestazione essenzialmente automatizzata e richiede un intervento umano minimo*”; dunque in questa prospettiva non rientra nel concetto di servizio digitale la mera vendita di beni o servizi agevolata dal ricorso ad internet o alla rete elettronica. Si può dubitare che questo ritorno alla nozione di stabilimento e territorialità possa realmente funzionare.

Naturalmente, queste proposte di direttiva scontano il vincolo dell'unanimità nelle decisioni dell'Unione europea in materia fiscale; scontano il fatto che l'Unione comprende, al suo interno, Paesi tra loro molto diversi anche per scelte fiscali; scontano un perimetro applicativo circoscritto all'Unione europea. Nelle more, gli Stati nazionali stanno studiando e predisponendo risposte fiscali talvolta incoerenti alle questioni poste dall'economia digitale: da un lato incentivi alla digitalizzazione, dall'altro proposte di tassazione dei robot.

4. Quali possibili alternative per la tassazione del reddito d'impresa: il più stretto ancoraggio ai bilanci, la strada della *cash flow tax* o l'imposta presuntiva?

La sfida che si pone oggi ai sistemi fiscali è quella di accompagnare le transizioni che le imprese stanno vivendo, trovando nuove modalità di tassazione per i loro nuovi modelli di *business*. Probabilmente non basta più aggiornare la *Corporate Income Tax* o ritoccare i sistemi fiscali attuali, bisogna ripensarli⁵².

Molte analisi recenti⁵³ sono dedicate a possibili cambiamenti dei sistemi fiscali, in particolare del sistema di tassazione delle imprese, per tenere conto delle sfide connesse all'internazionalizzazione, alla digitalizzazione e alla prevalenza di beni immateriali nell'attivo delle imprese. Devereux e Vella (2017) esplorano un ampio ventaglio di soluzioni: la più radicale è l'eliminazione *tout court* della *Corporate Income Tax*; un'opzione intermedia è quella di determinare il reddito imponibile dell'impresa e attuare una tassazione "per trasparenza" sui soci, ripartendo i redditi societari in base alla quota di proprietà di ogni socio; un'ulteriore possibilità è quella di prevedere una tassazione basata sulla localizzazione dei consumatori attuabile sui profitti o sul *cash flow*.

Ove si voglia mantenere la tassazione del reddito d'impresa ancorata all'utile di bilancio, sembra indispensabile assumere quest'ultimo ad unico riferi-

52 Non a caso M. DEVEREUX (<http://business-taxation.sbsblogs.co.uk/2018/10/23/the-digital-services-sutton-tax/>) scrive: "I believe that we are in the midst of a shifting of the tectonic plates of international taxation of profits".

53 Tra gli altri: M. DEVEREUX, J. VELLA (2017), *Implication of digitalization for international corporate tax reform*, Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper no. 7; M. DEVEREUX, J. VELLA (2014), *Are we heading towards a corporate tax system fit for the 21st century?*, Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper no. 25.

mento anche ai fini fiscali, evitando tutte quelle variazioni, in aumento e in diminuzione, che hanno portato all'idea dei "doppi binari" e che grandemente hanno contribuito all'opacità dei sistemi fiscali, in particolare nel nostro ordinamento. Le regole di determinazione della base imponibile della *Corporate Taxation* e, in particolare, le regole di determinazione delle poste valutative, dovrebbero riferirsi al bilancio civilistico e restare invariate nel tempo, senza più prestarsi al gioco delle modifiche "contrattate" di volta in volta con i Governi in sede di legge di bilancio.

Questa soluzione presenterebbe un vantaggio evidente: creerebbe un forte disincentivo a inquinare il bilancio per ragioni di risparmio fiscale, perché eventuali scelte di bilancio preordinate a ridurre il carico impositivo determinerebbero effetti negativi sui risultati che l'impresa mostra al mercato e agli investitori. Inoltre, sarebbe nell'interesse dell'impresa fornire al mercato valutazioni attendibili dei valori immateriali e del rendimento delle attività digitali, facendo emergere in una prospettiva sostanziale i benefici e i costi di quelle attività.

Una soluzione diversa, volta ad abbandonare il collegamento tra la tassazione delle imprese e l'utile di bilancio, potrebbe essere la *Cash Flow Tax*, proposta per la prima volta alla fine degli anni '70 dal Comitato Meade. Se il problema dei sistemi fiscali nasce dalla possibilità, per le imprese, di allocare strumentalmente i loro profitti in giurisdizioni a bassa fiscalità (*profit shifting* e conseguente *base erosion*), le amministrazioni fiscali potrebbero semplicemente smettere di rincorrere l'allocazione del reddito e tassare direttamente le risorse finanziarie che scorrono nelle casse delle imprese, ossia il *cash-flow*. A differenza dell'imposta societaria attuale, la *Cash Flow Tax* registra le operazioni al momento del pagamento, abbandonando il criterio contabile della competenza⁵⁴. Il vantaggio sarebbe duplice: i flussi di cassa sono più facili da

54 Anche in Italia da qualche anno si discute della possibilità di tassare l'impresa sulla base del principio di cassa anziché del principio di competenza; cfr.: M. VERSIGLIONI (2014), *Il reddito liquido: lineamenti, argomenti ed esperimenti*, in Riv. dir. trib., n. 6; R. LUPI, M. VERSIGLIONI (2015), *Il "reddito liquido" e la relativizzazione del principio di competenza*, in Dial. trib. n. 8, pp. 407 e ss.. La tassazione della differenza liquida pari al risultato del confronto algebrico tra le disponibilità liquide esistenti alla fine del periodo di imposta e quelle esistenti all'inizio del medesimo periodo appare più in linea con una tassazione basata sull'effettiva capacità contributiva dell'impresa; capacità contributiva oggi più efficacemente rappresentata dalla liquidità dell'impresa – presupposto non valutativo e dunque non controvertibile – piuttosto che da un reddito "economico", espressione del generico potere di organizzare i fattori della produzione (compreso il capitale). Non a caso anche il nostro legislatore ha recentemente cominciato a sperimentare (con la legge di stabilità 2017) sistemi di tassazione basati sul principio di cassa per le imprese in contabilità semplificata.

rintracciare e più difficili da manipolare degli utili. Vale la pena di sottolineare che la base imponibile della *Cash Flow Tax* si fonderebbe sugli stessi fattori cui oggi si guarda per il *formulary apportionment* della CCCTB europea: cioè i ricavi derivanti dalle vendite di beni e servizi al netto dei costi delle retribuzioni e delle spese per asset materiali e immateriali. Questi ultimi (immediatamente spesati, senza più procedere agli ammortamenti) rappresenterebbero un forte incentivo agli investimenti, perché l'acquisto degli asset si tradurrebbe in una immediata riduzione della base imponibile e quindi dell'imposta. Nella *Cash Flow Tax* non rilevarebbero più le componenti finanziarie: quindi nessuna deduzione degli interessi passivi e conseguente eliminazione della distorsione a favore del debito e contro il capitale di rischio presente nell'imposta tradizionale.

Nella sua originaria formulazione, la *Cash Flow Tax* era stata concepita come un'imposta sui flussi di cassa dei produttori nazionali (un'imposta "basata sull'origine") e, in quanto tale, incentivava le imprese ad allocare la produzione o la residenza fiscale in Paesi a bassa fiscalità. Più recentemente, questa criticità ha portato a un ripensamento dell'imposta sul flusso di cassa basandola sulla destinazione (*Destination-Based Cash Flow Tax - DBCFT*), cioè sulla localizzazione dei consumatori (fattore molto meno manipolabile) piuttosto che sull'allocazione della produzione o della residenza dell'impresa (altamente manipolabile)⁵⁵.

I vantaggi di una *Cash Flow Tax destination based* sono molteplici: l'eliminazione della residenza dell'impresa quale fattore determinante dell'imponibilità fiscale, con la conseguente eliminazione dell'incentivo agli spostamenti; l'eliminazione degli incentivi a manipolare i prezzi di trasferimento, visto che le transazioni infragruppo sarebbero ignorate dal sistema fiscale; la piena e immediata deducibilità degli investimenti (l'esatto contrario dei nostri ammortamenti, che ripartiscono l'abbattimento del costo dell'investimento su tante annualità successive, generalmente legate alla vita utile del bene/servizio acquistato); l'assenza di distorsioni sulle scelte di finanziamento delle imprese, posto che la tassazione avverrebbe sulle transazioni reali e ignorerebbe quelle finanziarie (dunque le imprese avrebbero meno incentivi a finanziarsi a debito piuttosto che ad *equity*). Dal punto di vista economico la DBCFT sarebbe

55 A. AUERBACH, M. DEVEREUX, M. KEEN, J. VELLA (2017), *Destination-based cash flow taxation*, Oxford University Centre for Business Taxation, Working paper no. 17.

un'imposizione più efficiente sia rispetto al sistema attuale sia rispetto alla CFT basata sull'origine in quanto meno distorsiva rispetto alle scelte di localizzazione e di finanziamento. Essa sarebbe inoltre più robusta rispetto a pratiche di elusione fiscale, compresi finanziamenti e transazioni intra-gruppo.

Per effetto dei c.d. *border adjustments*, cioè delle regole fiscali che si applicano sui beni che entrano o escono da un paese, il *cash flow* realizzato sulle esportazioni non sarebbe assoggettato a imposta – in sostanza, la vendita all'estero sarebbe *tax free* – mentre verrebbero tassate le importazioni (quindi la *Cash Flow Tax* si rivelerebbe un volano straordinario per il rilancio delle esportazioni, penalizzando le importazioni). Sotto questo profilo, dunque, la *Destination-Based Cash Flow Tax* – DBCFT comporterebbe l'alleggerimento del prelievo sulle esportazioni e l'imposizione fiscale sulle importazioni, analogamente a quanto accade per l'IVA, ma, a differenza di quest'ultima, manterrebbe la deduzione delle retribuzioni dalla base imponibile.

D'altro canto, è indiscutibile che l'adozione della DBCFT presenterebbe significativi problemi applicativi sia dal punto di vista amministrativo che legale. Sotto un profilo pratico, nella transizione dall'imposta tradizionale alla *Cash Flow Tax*, la piena deducibilità degli investimenti coesisterebbe con la deduzione dei costi non ancora ammortizzati e dunque determinerebbe problemi di gettito. Soprattutto la *Cash Flow Tax* rischierebbe di travolgere gli accordi internazionali costruiti sulla nozione di utile tradizionale: se la nuova imposta non fosse riconosciuta nei trattati bilaterali contro le doppie imposizioni, gli investitori esteri potrebbero perdere il diritto al credito sulla loro imposta domestica. Inoltre, tutti gli accordi di cooperazione fiscale, bilaterali e multilaterali, siglati negli ultimi decenni in funzione antievasione e basati su principi di tassazione omogenei (ovviamente a prescindere dalle aliquote, lasciate alla scelta dei singoli Stati) diventerebbero inapplicabili. Il *border adjustment* nelle imposte dirette è inoltre considerato discriminatorio – e dunque vietato dal WTO⁵⁶ – sotto il profilo della deduzione dei costi del lavoro, posto che per i beni importati tali costi non sarebbero deducibili, creando così una discriminazione tra lavoro domestico e estero⁵⁷.

56 Ricordiamo che in passato il WTO ha condannato il regime di sovvenzioni all'esportazione di cui godevano le Foreign Sales Corporation (FSC) statunitensi, considerandolo un sussidio illegale. Sul tema v. W. SCHOEN (2016), *Destination-Based Income Taxation and WTO Law: a Note*, Working paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance no. 3.

57 Con opportuni accorgimenti, questa incompatibilità con il WTO potrebbe però essere superata. Per approfondi-

L'adozione di una DBCFT presuppone la partecipazione di un numero ampio di Paesi; infatti, i Paesi che non la adottassero registrerebbero una intensificazione del fenomeno del *profit shifting* favorito dai *cross border adjustments* operati dalla DBCFT.

Infine, una formulazione più radicale ma con diversi profili di efficienza potrebbe consistere nel ricorso a una tassazione presuntiva delle imprese. All'inizio degli anni Novanta Sadka e Tanzi⁵⁸, quest'ultimo per molti lustri a capo del dipartimento fiscale del Fondo Monetario Internazionale, suggerivano di tassare le imprese sulla base degli asset materiali posseduti, considerando questi ultimi quali validi indicatori del reddito medio annuo. Evidentemente oggi la proposta di Sadka e Tanzi andrebbe aggiornata per comprendere non solo gli asset materiali ma anche quelli immateriali.

Nello stesso solco si inserisce l'opzione⁵⁹ di tassare ad aliquota moderata, in maniera presuntiva, indicatori dell'attività di impresa come le vendite, gli asset o gli occupati. Si tratta di fattori che riflettono pur sempre, sia pure con diverse modalità, la reale attività economica dell'impresa, mentre il principio delle entità separate e le regole di *transfer pricing* ancora consentono di spostare i profitti verso entità del gruppo prive di un'effettiva attività economica. Questo approccio offre grandi vantaggi in termini di efficienza, semplicità e decentralizzazione, inclusa la piena autonomia delle amministrazioni fiscali nazionali.

Le variabili su cui si baserebbe la tassazione presuntiva delle imprese sono le stesse considerate per la ripartizione del reddito con il sistema del *formulary apportionment* previsto dalla CCCBT proposta dalla Commissione europea; in questo caso tuttavia la tassazione si applicherebbe basandosi direttamente su questi indicatori, senza passare per le evidenti difficoltà di individuare una base imponibile comune transnazionale e un criterio univoco di consolidamento della base imponibile per i gruppi. Il riferimento a una base imponibile ampia, senza esenzioni o deduzioni, consentirebbe l'applicazione di un'aliquota bassa. Meglio sarebbe, inoltre, non creare nuovi incentivi e disincentivi

dimenti in tal senso v. I. GRINBERG (2017), *The House GOP Blueprint Can Be Drafted to Comply with WTO Rules*, Georgetown University Law Center.

58 E. SADKA, V. TANZI (1993), *A tax on gross asset of enterprises as a form of presumption taxation*, Bulletin of the international Bureau of fiscal documentation.

59 Cfr.: S. MICOSSI, P. PARASCANDOLO (2010), *The taxation of multinational enterprises in the European union: views on the options for an overhaul*, Ceps policy brief, n. 203.

rispetto alle diverse fonti di finanziamento. L'applicazione di questo sistema richiederebbe idealmente una tassazione del tipo "alla fonte", senza ulteriore imposizione dei redditi da capitale a livello di persone fisiche. Non ci sarebbe evidentemente alcuna compensazione delle perdite transfrontaliere, in linea con la concezione di questo tipo di imposizione come tassazione sui benefici di cui godono le imprese in una certa giurisdizione fiscale. Coerentemente con questo presupposto, quanto pagato in relazione a questa *Corporate Tax* non dovrebbe essere deducibile da altre imposte. Gli interessi pagati sul finanziamento attraverso debiti sarebbero tassati eliminando dunque ogni distorsione sulle scelte di finanziamento.

Un'ulteriore considerazione che milita a favore di questa soluzione rispetto alla tassazione dei profitti si ricava ponendosi in una prospettiva "federale". Una tassazione delle imprese fondata sul ritorno rispetto ai *locational benefits* in una determinata giurisdizione fiscale lascerebbe spazio a differenze anche sostanziali nelle aliquote applicate. I paesi che offrono migliori o maggiori infrastrutture materiali e immateriali (istruzione e ricerca, prime tra tutte) sarebbero legittimati ad applicare un'aliquota più alta rispetto a giurisdizioni dove si offre meno, senza per questo temere fughe di capitale produttivo.

5. Conclusioni

I cambiamenti radicali del modello di *business* delle imprese indotti dalla globalizzazione, dalla digitalizzazione dell'economia e dalla prevalenza di beni immateriali nei meccanismi di produzione dei profitti d'impresa sembrano aver reso irreversibile la crisi della tassazione dei redditi societari attualmente in vigore nella maggior parte dei paesi.

Quel modello era nato in un'economia caratterizzata dalla prevalenza di asset e beni materiali (e dunque più facilmente controllabile) e da scambi internazionali limitati e sviluppati all'interno di reti di rapporti bilaterali tra Stati, in un mercato in cui le transazioni *intercompany* si confrontavano con limitazioni stringenti alla circolazione di capitali, merci e persone. Questo principio appare inadeguato rispetto al nuovo modello di integrazione verticale delle funzioni d'impresa, contesto in cui le transazioni *intercompany* rappresentano la parte prevalente delle transazioni tra imprese.

Con la digitalizzazione dell'economia, l'impresa globale produce profitti a livello globale e tali profitti non sono facilmente collegabili, in base alle tradizionali regole di fiscalità internazionale, ai mercati sui quali l'impresa è attiva. In questo mondo anche i ricavi d'impresa diventano mobili, al pari dei flussi di dividendi, interessi o *royalties*, con un impatto significativo sulla fiscalità dei Paesi in cui sono realizzati.

Questi cambiamenti radicali evocano riflessioni analogamente radicali su come ripensare il sistema di tassazione delle imprese in modo da renderlo più efficiente e equo rispetto all'evoluzione dei modelli produttivi.

Come evidenziato, la soluzione alle sfide da affrontare è tutt'altro che ovvia o semplice, ma possono essere delineate alcune indicazioni su come gestire la tassazione delle imprese in un mondo in cui la digitalizzazione ha modificato definitivamente il modo di produrre redditi.

In primo luogo, se la tassazione del reddito d'impresa rimanesse ancorata all'utile di bilancio sembra indispensabile assumere quest'ultimo a riferimento univoco e stabile nel tempo nel tempo anche ai fini fiscali, evitando le variazioni, in aumento e in diminuzione, tipiche dei cd. "doppi binari". Questa soluzione creerebbe un forte disincentivo a condizionare il bilancio per ragioni fiscali perché eventuali scelte valutative rivolte a ridurre il carico impositivo determinerebbero effetti negativi sui risultati di bilancio che l'impresa mostra al mercato e agli investitori. Sorgerebbe inoltre un incentivo diretto a rivelare al mercato i reali rendimenti dell'impresa derivanti da attività immateriali.

In secondo luogo, nel caso in cui la riflessione si orientasse verso una soluzione più radicale che abbandoni il riferimento al *Corporate income*, per la tassazione delle imprese si potrebbero valutare le caratteristiche della *Cash Flow Tax* sulla base della destinazione. Questo approccio rappresenterebbe un mutamento decisivo rispetto al modello attuale e richiederebbe senz'altro opportune soluzioni per i problemi di compatibilità con le regole attuali e con la gestione amministrativa. Tuttavia, una volta introdotto, rappresenterebbe una semplificazione significativa del sistema rispetto al modello attualmente in vigore. Vi sarebbero inoltre forti guadagni in termini di neutralità ed efficienza del sistema fiscale rispetto alle scelte di investimento e di finanziamento delle imprese.

Infine, abbandonate sia le tentazioni di costruire un sistema di tassazione completamente ancorato al bilancio sia lo stesso riferimento al reddito d'im-

presa, si potrebbe più semplicemente lavorare su una nuova ipotesi di base imponibile comune tra le diverse giurisdizioni di un sistema federale, come potrebbe essere in prospettiva l'Unione europea.

Questa base imponibile, determinata su criteri uniformi e costruita sulla base di indicatori obiettivi e facilmente misurabili dell'attività d'impresa, sarebbe poi ripartita tra le giurisdizioni fiscali in modo che ciascuna di esse potesse essere autonoma nella definizione delle aliquote. La tassazione delle imprese si configurerebbe così come una tassazione alla fonte; una sorta di contropartita per i benefici di localizzazione ottenuti dall'attività di impresa in una certa giurisdizione. Non vi sarebbe alcun consolidamento, con tutti i problemi definitivi che esso comporta, ma neanche una compensazione transfrontaliera delle perdite o dei trasferimenti *intercompany*; i vantaggi in termini di neutralità ed efficienza sarebbero comunque notevoli.

La caratteristica comune delle impostazioni fin qui delineate è che esse richiedono l'accordo (almeno) su base continentale (cioè al livello dell'Unione europea), sul nuovo sistema. Mentre un analogo accordo dell'Unione europea e degli altri Paesi avanzati con gli Stati Uniti, in sede OCSE, non appare probabile, dato il fondamentale conflitto di interessi che oppone gli Stati Uniti a tutti gli altri Paesi nella tassazione delle grandi imprese multinazionali digitali.

PARTNER ISTITUZIONALI



BUSINESS PARTNER



SOSTENITORI

Acquirente Unico

Assonebb

Cassa Nazionale del Notariato

CNPADC

Kuwait Petroleum Italia

Mercer

Natixis IM

OASI

Pfizer

SACE

Salini - Impregilo

Sisal

Per attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2019

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 100,00 causale: MBI19	€ 50,00 causale: EII19	€ 130,00 causale: MBEII19
Canone Annuo Estero	€ 145,00 causale: MBE19	€ 75,00 causale: EIE19	€ 180,00 causale: MBEIE19
Abbonamento WEB	€ 60,00 causale: MBW19	€ 30,00 causale: EIW19	€ 75,00 causale: MBEIW19

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2019/1

Le sfide dell'economia digitale

"Data is the new fuel, the new money" (The Economist, 2017) e, in effetti, la rivoluzione digitale è la grande trasformazione economica che stiamo vivendo, con impatti planetari sulla produttività e la distribuzione del reddito, sulla tassazione delle imprese, sulla concorrenza e sull'occupazione. Come osserva **Stefano Fantacone**, *guest editor* di questo numero, la rivoluzione digitale pone cambiamenti profondi sia nella domanda che nell'offerta. Permettendo di confrontare i prezzi di ogni singolo bene "le piattaforme digitali hanno avvicinato come non mai il sistema economico alla configurazione ideale del banditore walrasiano". D'altro canto, come ricorda **Andrea Pezzoli**, chi gestisce le piattaforme digitali crea "un baratto, in cui il consumatore offre come mezzo di scambio i propri dati", il cui esito sembra a tutto vantaggio dei gestori. "I Big Data e i 'mercati senza prezzo' sollevano questioni che si trovano a metà tra antitrust e tutela della privacy ... per una politica antitrust efficace diviene sempre più necessario l'aiuto della strumentazione propria della tutela del consumatore e della protezione dei dati e di un welfare 'amico' della concorrenza". **Giuseppe Cinquegrana** analizza il legame fra i cali di produttività del lavoro negli ultimi vent'anni e i problemi di misurazione nei conti nazionali dei prezzi dei beni e servizi a contenuto tecnologico. Il ritardo italiano nell'introduzione di tecnologie digitali per imprese, famiglie e le istituzioni pubbliche pesa sulla produttività del Paese. Inoltre, le stime indicano come alla crescita più recente della dotazione digitale non stia corrispondendo alcun significativo impulso sulla produttività. Di fronte alla globalizzazione, **Loredana Carpentieri**, **Stefano Micossi** e **Paola Parascandolo** si chiedono se la *Corporate Income Tax* sia ancora un modello efficiente di tassazione delle imprese. Le attività sono diventate globali, digitali e immateriali, mentre i sistemi fiscali sono rimasti quelli progettati un secolo fa. All'interno dell'Unione europea la crisi della *Corporate Income Tax* ha assunto dimensioni ancora più significative per la combinazione con le regole di libera circolazione dei capitali. Per limitarne i principali effetti negativi le istituzioni europee cercano da quasi un quarantennio forme di coordinamento/armonizzazione che non hanno generato i risultati sperati. Una soluzione radicale, anche se complessa, potrebbe essere la sostituzione dell'imposta sul reddito con una *Cash Flow Tax*. Arricchiscono il numero le rubriche di **Alberto Navarra** e **Claudio Torcellan** sugli impatti della digitalizzazione sul mercato del lavoro e sulle banche in particolare e il contributo di **Martina Capuano** sugli effetti di Industria 4.0.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.