

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 27 - giugno 2023

LA RAREFAZIONE DELLA SOVRANITÀ
TRIBUTARIA DELLO STATO NELL'ERA
DELL'ECONOMIA DIGITALE E IL PROGETTO
DELLA “*GLOBAL MINIMUM TAX*”

Antonio Marinello

LA RAREFAZIONE DELLA SOVRANITÀ TRIBUTARIA DELLO STATO NELL'ERA DELL'ECONOMIA DIGITALE E IL PROGETTO DELLA "GLOBAL MINIMUM TAX"[°]

Antonio Marinello

Professore Associato di Diritto tributario - Università degli Studi di Siena

La previsione di un'aliquota minima di imposizione a livello globale costituisce un traguardo impensabile fino a pochi anni fa nella prospettiva della prevenzione e del contrasto alla concorrenza fiscale tra Stati. Attraverso questo intervento si intende infatti sancire la fine della corsa al ribasso delle aliquote, e determinare una perdita di appeal delle giurisdizioni che si sono prodigate nella harmful tax competition, con importanti ricadute sul recupero della sovranità fiscale degli Stati e significativi riflessi sulle politiche redistributive interne.

The introduction of a minimum tax rate at a global level is an unthinkable goal until a few years ago in the perspective of preventing and addressing tax competition between States. The aim of this intervention is to put an end to the race-to-the-bottom of the tax rates, and to bring about a loss of appeal of the jurisdictions that have striven in the harmful tax competition, with important repercussions on the recovery of the fiscal sovereignty of the States and significant effects on internal redistributive policies.

Sommario:

1. Introduzione: l'ordine internazionale della competizione fiscale e i riflessi sulla sovranità tributaria dello Stato
2. L'estensione globale e gli effetti pregiudizievoli della *harmful tax competition*
3. Il doppio volto della *harmful tax competition* e il tributo "merce". Sovranità tributaria dello Stato e competizione fiscale globale
4. Economia tradizionale e *digital economy*. Luoghi e "non luoghi" di produzione della ricchezza e il ritardo del diritto tributario
5. La rarefazione della sovranità tributaria come effetto della globalizzazione e della digitalizzazione dell'economia
6. L'emersione, a livello internazionale, di una tendenza oppositiva rispetto alle pratiche di concorrenza fiscale tra Stati. Il ruolo dell'OCSE e la *soft law* come strumento di politica fiscale internazionale
7. La *Two-Pillars Solution* e la rivoluzione prefigurata dall'OCSE nella tassazione dell'economia digitale: la "*global minimum tax*"
8. Considerazioni conclusive

[°] Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

1. Introduzione: l'ordine internazionale della competizione fiscale e i riflessi sulla sovranità tributaria dello Stato

La competizione fiscale tra Stati costituisce un fenomeno relativamente recente, che si è andato sviluppando a partire dalla seconda metà del XX secolo, per poi consolidarsi in via definitiva ed assumere i contorni di un vero e proprio allarme planetario nel secolo che stiamo vivendo.

In termini essenziali, la concorrenza fiscale tra ordinamenti si manifesta in un reticolo di rapporti internazionali connotato dall'utilizzo preordinato e consapevole della leva tributaria allo scopo di attrarre capitali, imprese, investimenti produttivi, competenze professionali. In tale ottica, fondamentale, uno Stato si determina a realizzare una politica fiscale caratterizzata da una consistente riduzione del carico tributario, di cui beneficiano in via principale i soggetti a maggiore vocazione internazionale, prime fra tutte le *multinational enterprises* (MNEs)¹.

Quanto alla riduzione del carico fiscale, si tratta in tutta evidenza, di un concetto di relazione. Ciò nel senso che, anche a prescindere dalla necessità di stabilire precisi *standards* internazionali di riferimento, si tratta di operare quantomeno una valutazione comparativa rispetto al livello ordinariamente applicato dai Paesi che esprimono economie di mercato più mature e possono quindi rappresentare una sorta di *benchmark* per la tassazione internazionale². La presenza di giurisdizioni che applicano un livello di imposizione attrattivo costituisce così un importante fattore alla base delle decisioni strategiche delle imprese multinazionali, in ordine alla localizzazione delle proprie attività e alla dislocazione delle varie entità produttive nei diversi Stati.

Di qui l'insorgere di una vera e propria competizione tra ordinamenti per offrire un *habitat* fiscale confortevole e conveniente ai soggetti che si affacciano sulla scena internazionale, competizione che si fonda apparentemente su un calcolo economico, sull'opportunità di conseguire vantaggi indiretti ed esternalità positive (quali, ad esempio, l'incremento del livello di occupazione, la maggiore richiesta di forniture di servizi o di beni agli operatori economici nazionali, la canalizzazione di investimenti finanziari più ingenti, l'accresciuta percezione nel contesto globale del proprio sistema produttivo e finanziario come efficiente, ecc.) in conseguenza della localizzazione delle imprese multinazionali nel proprio territorio.

Considerata sotto questa luce, dunque, la concorrenza fiscale tra Stati

¹ Su questo tema, cfr., per gli studi più recenti, PERRONE, *Tax competition e giustizia sociale nell'Unione europea*, Milano, 2019, 5 ss.; CARPENTIERI, *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, I, 351 ss.; PISTONE, *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2016, 395 ss.; MELIS, *Evasione ed elusione fiscale internazionale e finanziamento dei diritti sociali: recenti trends e prospettive*, in *Rass. trib.*, 2014, 1283 ss.; CIPOLLINA, *I redditi "nomadi" delle società multinazionali nell'economia globalizzata*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2014, I, 22 ss.

² In questi termini, v. soprattutto BORIA, *La concorrenza fiscale tra Stati: verso un nuovo ordine della fiscalità internazionale*, in ID. (a cura di), *La concorrenza fiscale tra Stati*, Milano, 2018, 5.

potrebbe anche avere conseguenze non necessariamente negative. Se mantenuta entro limiti ragionevoli e senza eccessi distortivi, potrebbe perfino determinare effetti virtuosi, in quanto una competizione “leale” tende a plasmare e rendere comparabili su scala globale le aliquote e i criteri di determinazione delle basi imponibili, il che può tradursi in un fattore di attrattività per gli investimenti internazionali e garantire un miglioramento in termini di efficienza produttiva.

Il punto è, però, che in tempi più recenti l'utilizzo “competitivo” della leva fiscale si è diffuso anche a prescindere da qualsiasi valutazione realistica di politica economica ed ha assunto sempre più frequenti connotazioni distorsive rispetto alle normali logiche di mercato.

In questi termini, pertanto, la concorrenza fiscale presenta per lo più i tratti di una competizione “sleale” (*harmful tax competition*), in quanto viene ricondotta a forme di detassazione aggressiva e selettiva, che interessano, ad esempio, alcuni flussi reddituali caratterizzati da una maggiore “volatilità” (come gli interessi, i dividendi, le *royalties*), o che mirano alla localizzazione anche solo formale di alcune imprese multinazionali (specie del settore finanziario, o dell'economia “intangibile”), senza peraltro promuovere una crescita effettiva del sistema produttivo interno³.

In questa accezione, certamente deplorabile, la competizione fiscale non può dunque trovare assoluzione, in quanto si risolve in vere e proprie forme di detassazione ingiustificata e selvaggia, fondandosi su scelte di politica tributaria particolarmente aggressive. Le conseguenze di queste pratiche più estreme sono un processo costante di erosione delle basi imponibili e di dislocazione artificiosa dei profitti delle imprese multinazionali, con effetti che non possono certo considerarsi virtuosi sull'efficienza allocativa dei fattori produttivi.

Di qui l'identificazione di pratiche che comportano una competizione fiscale “dannosa”, che si concretizza appunto nell'adozione di politiche tributarie da parte di un determinato Stato le quali si rivelano, almeno potenzialmente, eversive rispetto all'ordinamento fiscale della maggioranza degli altri Paesi, in quanto introducono elementi di agevolazione o comunque di vantaggio fiscale che inducono gli operatori economici a selezionare quella specifica giurisdizione per stabilirvi le proprie attività, allocarvi le proprie risorse, farvi transitare i fattori della produzione, e così via⁴.

³ Cfr. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014, 776 ss.

⁴ Cfr. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2017, 264. Sul concetto di concorrenza fiscale “dannosa”, per come a suo tempo individuato dal Codice di condotta dell'UE, cfr. LA SCALA, *I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2005, 424 ss.

2. L'estensione globale e gli effetti pregiudizievoli della *harmful tax competition*

Per quando detto, la concorrenza fiscale “dannosa” esibisce tipicamente un doppio volto, assumendo una dimensione che è al contempo globale nell'estensione, e trasversale quanto ai soggetti interessati.

La latitudine globale è l'aspetto più evidente, ingigantito come si vedrà subito dalla rarefazione del radicamento territoriale delle attività economiche nello spazio virtuale della rete. Latitudine globale significa che ormai non si tratta più di un fenomeno circoscritto, destinato a coinvolgere poche giurisdizioni, più o meno esotiche, riconducibili al novero tradizionale dei c.d. paradisi fiscali. Attualmente, anzi, la *tax competition* interessa senz'altro anche le aree più sviluppate del pianeta, in una corsa al ribasso alla quale partecipano attivamente anche Paesi dell'area OCSE e del Vecchio Continente⁵.

L'aspetto “trasversale” si coglie invece se si considera che la concorrenza fiscale produce effetti che incidono su soggetti e attori assai disparati.

Essa riguarda anzitutto le diverse giurisdizioni statali, dal momento che sono proprio le differenze e i disallineamenti fra i regimi fiscali dei vari Paesi a consentire le pratiche più aggressive di erosione della base imponibile, o a determinare lo spostamento dei profitti da uno Stato all'altro per poter accedere a regimi di tassazione più favorevoli.

In questi meccanismi, poi, sono frequentemente coinvolti gli apparati delle amministrazioni finanziarie degli Stati, in quanto alcune tra le forme più aggressive di concorrenza fiscale si fondano sui *rulings* fiscali, nei quali proprio le amministrazioni intervengono in qualità di parte.

La concorrenza fiscale “dannosa” interessa poi, come terminali soggetti e destinatari tipici, le multinazionali attive nel mercato globalizzato, prime fra tutte le entità che operano nella *digital economy*.

Per tutti gli effetti mediati, infine, si tratta di un fenomeno che coinvolge la società nel suo complesso, una moltitudine di soggetti che, pur non giocando alcun ruolo diretto come attori nella concorrenza fiscale, finiscono per subirne le conseguenze più serie⁶.

⁵ Per questi rilievi, cfr. soprattutto CIPOLLINA, *I redditi “nomadi” delle società multinazionali nell'economia globalizzata*, 26, che sottolinea la dimensione assunta dalla competizione fiscale in Europa. Il rapporto OXFAM del 2016 sui paradisi fiscali, del resto, rilevava già che in realtà “alcuni dei paradisi fiscali che maggiormente contribuiscono alla corsa globale al ribasso sono anch'essi membri dell'Ocse e del G-20, gruppi di Stati ricchi e potenti”.

⁶ La dimensione “multilivello” della *tax competition* viene messa in evidenza con grande lucidità da PERRONE, *Tax competition e giustizia sociale nell'Unione europea*, specialmente 9 ss., ove si sottolineano le implicazioni della concorrenza fiscale sugli assetti sociali dei Paesi che la subiscono, e le ricadute generalizzate sui contribuenti più esposti.

3. Il doppio volto della *harmful tax competition* e il tributo “merce”. Sovranità tributaria dello Stato e competizione fiscale globale

Venendo così in dettaglio alle conseguenze della *harmful tax competition*, l'utilizzo e la diffusione di tali pratiche non comportano soltanto effetti distortivi a beneficio delle imprese che se ne avvantaggiano nell'immediato, ma determinano altresì un effetto riflesso, che è per certi versi ancora più insidioso.

Le scelte estreme degli ordinamenti più disinvolti sono infatti suscettibili di innescare un circolo vizioso che coinvolge indirettamente anche gli Stati meno propensi a adottare politiche fiscali aggressive. Si scatena così un vero e proprio processo emulativo su scala mondiale: per rimanere competitivi in questo autentico “mercato delle imposte”⁷, gran parte dei Paesi sono costretti di fatto a proporsi in una veste ammiccante verso le imprese multinazionali, principalmente attraverso una politica di riduzione continua delle aliquote nominali della *corporate income tax*.

A seconda dei casi, in sostanza, la *harmful tax competition* può assumere differenti configurazioni. In una accezione più ristretta e più manifesta, essa è identificabile in quelle forme di pianificazione fiscale aggressiva che intendono evidentemente fornire ad alcuni operatori economici l'opportunità di sottrarsi – del tutto o quasi – al prelievo fiscale, con conseguente disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti. In una accezione più ampia – non meno pericolosa e per certi versi più subdola – essa coincide invece con la generale tendenza degli Stati ad impostare politiche fiscali al ribasso nella tassazione dei redditi societari, per mantenersi attrattivi nell'arena globalizzata in cui ormai si confrontano basi imponibili e aliquote⁸.

Proprio su quest'ultima tendenza, semmai, è opportuno spendere qualche considerazione ulteriore.

In termini generali, appare infatti chiaro come una politica di riduzione delle aliquote sui redditi societari rientri pienamente tra le attribuzioni della sovranità tributaria dello Stato. Una tale politica potrebbe in effetti essere letta molto semplicemente come una scelta “di sistema”, rivolta tanto alle imprese domestiche, quanto alle imprese o alle attività a vocazione internazionale; potrebbe trattarsi, insomma, di un preciso intendimento di politica fiscale generale, giustificato ad esempio dalla volontà di incentivare le attività produttive, spostando il peso della tassazione verso differenti tipologie di presupposti o di soggetti passivi.

E, d'altra parte, anche concentrando l'attenzione sul contesto comunitario,

⁷ Al diffuso mercimonio delle imposte nel mercato globale fanno riferimento molti autorevoli studi. Cfr., per spunti magistrali, TREMONTI - VITALETTI, *La fiera delle tasse*, Bologna, 1991, *passim*. Più di recente, cfr. GIOVANNINI, *Il “tributo merce” e il simulacro dell'Europa unita: Apple, Google & Co.*, in *dirittobancario.it*, 15 gennaio 2017.

⁸ Per la configurazione multiforme che può assumere la competizione fiscale, cfr. in particolare PERRONE, *Tax competition e giustizia sociale*, 12 ss.

alla luce della tradizionale configurazione del divieto di aiuti di Stato non può essere revocata in dubbio la potestà degli Stati membri di scegliere la politica economica che ritengono più appropriata e, in particolare, di ripartire la pressione fiscale nella maniera che prediligono sui diversi fattori della produzione. Basti pensare, al riguardo, che l'art. 107 TFUE ha finora imposto di distinguere nettamente il tema della concorrenza fiscale da quello della concorrenza tra operatori economici: nonostante i più recenti sviluppi in materia – a proposito, in particolare, delle note vicende che hanno riguardato i *rulings* fiscali⁹ – il riferimento essenziale utilizzato dalla Commissione per parametrare la valutazione delle misure fiscali rimane il *regime tributario generale* del Paese considerato. In questo senso, perciò, una disposizione fiscale più favorevole rispetto a quella vigente in un diverso Paese – e per quanto qui interessa, precisamente, una riduzione generalizzata dell'aliquota di imposta sui redditi societari – è di certo suscettibile di attribuire un vantaggio alle imprese che rientrano nel suo campo di applicazione e può avere un impatto significativo sulla loro posizione rispetto ai concorrenti, ma non è censurabile sotto il profilo degli aiuti di Stato fintantoché interessa tutti gli attori economici e tutte le produzioni operanti nel Paese, senza integrare il requisito della selettività.

Per dare un senso a queste osservazioni, allora, la riflessione che va fatta diventa un'altra. Occorre, cioè, domandarsi se la corsa sfrenata al ribasso delle aliquote sui redditi societari corrisponda davvero a una manifestazione di “sovranità tributaria”¹⁰.

Più precisamente, il quesito di fondo può essere riassunto in questi termini: se la *race-to-the-bottom* è indotta dalla concorrenza fiscale dei Paesi più spregiudicati, si può dire davvero che sia il frutto di una scelta libera ed autonoma dello Stato che decide di intraprenderla? Ed in questi casi, evocare la sovranità dello Stato in materia tributaria non diventa forse un puro esercizio di stile, un feticcio, un guscio vuoto? In questo modo, l'esercizio del potere sovrano dello Stato non si

⁹ La concorrenza fiscale tra Stati membri non è di per sé vietata dal diritto dell'Unione europea, trattandosi anzi di un possibile effetto della piena implementazione delle libertà di circolazione previste dai Trattati. A essere vietati in modo esplicito sono però quei comportamenti, sia delle imprese che sfruttano in modo artificioso le libertà di circolazione, sia degli Stati membri che non si limitano a stabilire aliquote basse per tutte le imprese operanti sul loro territorio, bensì concedono soltanto ad alcune di esse un trattamento fiscale di favore, ostacolando in tal modo la concorrenza. Nei casi più noti alle cronache, come la vicenda *Apple*, è chiaro che *rulings* come quelli accertati dalla Commissione rientrano nel novero dei regimi fiscali patologici e, se li si osserva dal punto di vista dello Stato, tali accordi non producono altro che un forte arretramento sul piano della sovranità. Se un Paese membro è costretto a negoziare con un'impresa multinazionale e a concederle un'aliquota irrisoria sugli enormi profitti prodotti, il sottinteso è infatti inequivocabile: vuol dire che si abdica, in tutto o in parte, dall'esercizio della potestà impositiva, con riflessi sul benessere della collettività, sulle politiche di sostegno alle fasce più vulnerabili della popolazione. Cfr., per questi rilievi, PITRUZZELLA, *La concorrenza fiscale nel processo di integrazione europea*, in AA.VV., *La concorrenza fiscale tra Stati*, 40 ss.

¹⁰ Per più ampie considerazioni cfr., se si vuole, MARINELLO, *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Pisa, 2023, 178 ss.

riduce forse a mera illusione, a semplice apparenza?

Come si è scritto efficacemente, quella che in corso è, in effetti, una vera e propria guerriglia fiscale¹¹. Il tributo, specialmente sui redditi e sui patrimoni, viene esposto come una merce, e la politica tributaria dello Stato viene così sacrificata sull'altare della competizione fiscale globale.

Intendere il tributo come merce è però pericoloso e dannoso: lo è perché attenta alla pace sociale delle singole comunità e ancora prima alle loro economie, al loro sistema di *welfare*, al lavoro, all'integrazione tra i popoli. E lo è perché mina uno degli elementi di unificazione della collettività: la redistribuzione delle ricchezze, da effettuare anche attraverso politiche fiscali uniformi ed eque.

Ecco il motivo per il quale la questione della concorrenza fiscale e del tributo-merce si collega strettamente al tema della sovranità tributaria dello Stato.

In apparenza, la *race-to-the-bottom* dell'imposizione societaria può dunque essere descritta come una pura scelta tecnica, ricompresa nell'alveo delle attribuzioni sovrane dello Stato. Nei fatti, però, se portata a conseguenze estreme, e se indotta da un contesto globale nel quale il tributo perde ogni caratterizzazione redistributiva e solidaristica per diventare una semplice merce di scambio, rischia di diventare una questione più seria, una questione di etica pubblica, di equità della tassazione, di convivenza ordinata degli Stati e fra gli Stati.

La conseguenza è, per dirla ancora più chiaramente, che al di là dei benefici conseguibili nel breve e medio periodo, una strategia di politica fiscale così congegnata, basata su una rovinosa corsa al ribasso della tassazione sugli utili d'impresa, finisce per sottrarre enormi risorse alle politiche di sviluppo, alla lotta alle disuguaglianze e alla povertà, con conseguenze che rischiano di colpire in modo trasversale molti degli attori coinvolti. E anche a volerla osservare dal punto di vista delle imprese, una consimile forma di concorrenza fiscale, oltre che lesiva delle finanze dei Paesi cui vengono sottratte risorse, si può considerare distorsiva della concorrenza nel mercato, in quanto concede "possibilità di cannibalismo"¹² a quelle multinazionali che riescono a versare contribuzioni irrisorie.

Su questo versante, allora e per concludere, la *tax competition* presenta implicazioni che vanno oltre il profilo strettamente tributario, configurandosi come un fenomeno che produce conseguenze di più ampio respiro e può avere altresì importanti risvolti di carattere sociale. La concorrenza fiscale tra Stati costituisce infatti un fattore suscettibile di spostare in modo artificioso enormi ricchezze private da una giurisdizione all'altra, incrementando così disuguaglianze economiche già esistenti, o creandone di nuove, mentre l'erosione del gettito tributario che ne deriva presenta inevitabilmente un impatto sulle

¹¹ Cfr. GIOVANNINI, *Il "tributo merce" e il simulacro dell'Europa unita: Apple, Google & Co.*

¹² L'espressione è di PITRUZZELLA, *La concorrenza fiscale nel processo di integrazione europea*, 41, il quale giustamente osserva come in questa situazione «non ci sono vincitori nella corsa al ribasso sulla tassazione dei profitti delle grandi imprese. A rimetterci sono le piccole e medie imprese nazionali e i cittadini, che pagano più tasse e non hanno accesso a servizi essenziali come istruzione e sanità».

politiche sociali, sulle reti di protezione offerte dal *welfare*, sul benessere collettivo e individuale all'interno dei Paesi meno concorrenziali ed attrattivi sul piano della competizione fiscale¹³.

4. Economia tradizionale e *digital economy*. Luoghi e “non luoghi” di produzione della ricchezza e il ritardo del diritto tributario

In questi ultimi anni, lo scenario appena descritto è stato ulteriormente aggravato dall'avvento dell'economia digitale¹⁴, le cui caratteristiche di immaterialità consentono alle imprese operanti nel settore di ridurre con grande facilità il carico fiscale, di erodere le basi imponibili e di trasferire artificiosamente i profitti nei Paesi a più bassa fiscalità.

Le relazioni che intercorrono tra la rivoluzione economica della *digital era* e la *tax competition*, del resto, sono ben note.

L'evoluzione tecnologica e la svolta informatica degli ultimi decenni hanno inciso notevolmente sulle forme e sulle modalità di produzione e circolazione della ricchezza¹⁵, generando un nuovo assetto economico planetario variamente definito, a seconda che si intenda porre l'accento sulla preponderanza assunta dalla rete nello svolgimento delle attività economiche (per cui si parla di “*web*

¹³ Questo tema è affrontato, tra gli altri, da GALLO, *La funzione del tributo al tempo delle grandi disuguaglianze*, in MASTROIACOVO - MELIS (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Torino, 2022, 101 ss.; ID., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, 2007, *passim*; PERRONE, *Tax competition e giustizia sociale*, 8 ss.; MELIS, *Evasione ed elusione fiscale internazionale*, 1283 ss.; BORIA, *Il nuovo patto fiscale tra lo Stato e i cittadini*, Napoli, 2018, 17 ss.

¹⁴ Per una prima, illuminata definizione e rappresentazione della “*digital economy*”, cfr. TAPSCOTT, *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, New York, 1994. Cfr. altresì ampiamente COYLE, *The weightless world: strategies for managing the digital economy*, Cambridge, 1998; HARARY, *21 lezioni per il XXI secolo*, trad. it. a cura di PIANI, Milano, 2019, 66 ss.

¹⁵ Sulla rapidità e profondità di tale evoluzione, cfr. GIOVANNINI, *Territorio invisibile e capacità contributiva nella digital economy*, in *Riv. dir. trib.*, 2022, I, 497 ss.; CORASANITI, *L'imposta sui servizi digitali: una vera rivoluzione, oppure il messaggio in una bottiglia gettata in mare per i posteri?*, in *Dir. prat. trib.*, 2022, I, 1 ss.; CUOCCI *et al.* (a cura di), *La circolazione della ricchezza nell'era digitale*, Pisa, 2021, *passim*; LOGOZZO, *Tassazione della digital economy: l'imposta sui servizi digitali (ISD)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2020, I, 805 ss.; FARRI, *Tax Sovereignty and the Law in the Digital and Global Economy*, London, 2020, 3 ss.; PEPE, *Dal diritto tributario alla diplomazia fiscale*, Milano, 2020, 1 ss.; CARPENTIERI, *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, 351 ss.; FREGNI, *Mercato unico digitale e tassazione: misure attuali e progetti di riforma*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2017, I, 51 ss.; SALVINI, *La strategia anti-BEPS nell'economia digitale la revisione del criterio di collegamento*, in *Rass. trib.*, 2017, 768 ss.; DEL FEDERICO - RICCI, *La digital economy nel sistema tributario italiano ed europeo*, Padova, 2015; MELIS, *Commercio elettronico nel diritto tributario*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Agg. IV, Torino, 2008, 63 ss.; URICCHIO, *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*, Bari, 2010; ID., *Evoluzione tecnologica e imposizione: la cosiddetta «bit tax». Prospettive di riforma della fiscalità di internet*, in *Dir. informaz. e informat.*, 2005, 753-754; FICARI (a cura di), *Il regime fiscale delle transazioni telematiche*, Torino, 2004; MARELLO, *Le categorie tradizionali del diritto tributario ed il commercio elettronico*, in *Riv. dir. trib.*, 1999, I, 595 ss.

economy”, di “rivoluzione digitale” o, più frequentemente, di “digital economy”¹⁶), sulla dematerializzazione dei servizi (in questo senso, si parla di “globalizzazione telematica”¹⁷), o sugli elementi comuni essenziali che contraddistinguono il nuovo corso dell’economia (per cui si è utilizzata più di recente la formula “rivoluzione algoritmica”¹⁸).

Il consolidamento di questo processo ha favorito la diffusione di nuove attività completamente dematerializzate¹⁹ – con la rete assunta a paradigma della perdita di fisicità dei beni diffusi nelle economie contemporanee – all’interno di un contesto socioeconomico caratterizzato dalla frenetica circolazione di conoscenze e di informazioni, dalla diffusione delle intelligenze artificiali²⁰ e dalla produzione, distribuzione e consumo di beni sempre più virtuali ed intangibili (c.d. *intangible assets*)²¹, il cui dato unificante è costituito dall’essenza digitale.

In questo contesto, è chiaro che lo sviluppo della tecnologia digitale costituisce una sfida epocale per i sistemi fiscali nazionali e per il diritto tributario internazionale ed europeo. Al di là di questa diffusa percezione, tuttavia, i passi compiuti in concreto non possono dirsi al momento soddisfacenti.

Va segnalato, anzitutto, che per far fronte a tali emergenze, in materia tributaria sono stati prospettati due tipi di approccio: da un lato, l’adeguamento degli strumenti fiscali esistenti, in un tentativo di adattare i sistemi fiscali

¹⁶ Cfr. CARPENTIERI (a cura di), *Profili fiscali dell’economia digitale*, Torino, 2020; BUCCICO, *Problematiche e prospettive della tassazione dell’economia digitale*, in *Dir. proc. trib.*, 2019, 255 ss.; PISTONE (a cura di), *Taxing the Digital Economy: The EU Proposals and Other Insights* Amsterdam, 2019; PARENTE, *Digital Economy e fiscalità del mondo virtuale: dal commercio elettronico alla web taxation*, in *Annali 2019 del Dipartimento Jonico dell’Università degli Studi di Bari*, 2019, 314 ss.

¹⁷ Cfr. ROMANI - LIAKOPOULOS, *La globalizzazione telematica. Regolamentazione e normativa nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2009.

¹⁸ In questi termini, cfr. DORIGO, *Il tramonto delle regole fiscali tradizionali nell’economia del XXI secolo: rivoluzione algoritmica e tutela dei diritti*, in CORDEIRO GUERRA - S. DORIGO (a cura di), *Fiscalità dell’economia digitale*, Pisa, 2022, 29.

¹⁹ Cfr. INZITARI, *Contratti su Internet: aspetti della dematerializzazione*, in RINALDI (a cura di), *La fiscalità del commercio via Internet: attualità e prospettive*, Torino, 2001, 128 ss.

²⁰ Sui profili tributari sollevati dalle “intelligenze artificiali”, cfr. URICCHIO, *Prospettive per l’introduzione di nuovi modelli di prelievo in materia di intelligenza artificiale anche alla luce del recovery plan*, in RUFFOLO (a cura di), *XXVI Lezioni di Diritto dell’Intelligenza Artificiale*, Torino, 2021, 435 ss.; ID., *Robot tax: modelli di prelievo e prospettive di riforma*, in *Giur. it.*, 2019, 1657 ss.; PARENTE, *La soggettività tributaria delle macchine intelligenti e i nuovi modelli di tassazione dei processi produttivi automatizzati e interconnessi*, in *IANUS - Diritto e Finanza*, 23, giugno 2021, 109 ss.; CORASANITI, *Intelligenza artificiale e diritto: il nuovo ruolo del giurista*, in RUFFOLO, (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l’etica*, Milano, 2020, 395 ss.; CORDEIRO GUERRA, *L’intelligenza artificiale nel prisma del diritto tributario*, in DORIGO (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell’era dell’intelligenza artificiale*, Pisa, 2020, 87 ss.; ROSEMBUJ, *Inteligencia artificial e impuesto*, Barcelona, 2019; DORIGO, *Intelligenza artificiale e norme antiabuso: il ruolo dei sistemi “intelligenti” tra funzione amministrativa e attività giurisdizionale*, in *Rass. trib.*, 2019, 728 ss.; ID., *Robot and Taxes: Turning an Apparent Threat Into an Opportunity*, in *Tax Notes International*, 2018, 1079 ss.; FALCAO, *Should my Dishwasher Pay a Robot Tax*, *ivi*, 2018, 1273 ss.

²¹ Sulla centralità degli *intangibles* nell’ambito delle economie avanzate, cfr., per tutti, lo studio di HASKEL - WESTLAKE, *Capitalismo senza capitale*, Milano, 2018, 4 ss.

tradizionali senza stravolgerne la cornice sistematica e l'impianto complessivo²²; dall'altro, l'elaborazione di nuove forme di prelievo, suscettibili di dar vita ad una vera e propria "fiscalità del mondo virtuale"²³. La questione si è posta, in primo luogo, per il commercio elettronico²⁴; non minori spunti di riflessione sono stati sollevati dall'eventuale tassazione della rete in sé, assurgendo *internet* a luogo di interazione sociale e ad ambiente giuridico nel quale sorgono e si sviluppano nuove forme di ricchezza²⁵.

Particolare rilievo assumono, poi, specie per quanto qui interessa, i profili tributari delle attività svolte dalle grandi multinazionali digitali. Proprio riguardo a questi attori economici, la questione si è posta in termini talmente urgenti e stringenti da sollecitare un radicale ripensamento delle politiche fiscali sin qui adottate dagli Stati.

Per effetto della rivoluzione digitale, invero, le regole tradizionali che presiedono alla tassazione delle imprese sono state travolte e sono apparse improvvisamente obsolete e inadeguate. I nuovi modelli di *business*²⁶, i mutamenti

²² A ben vedere, l'idea che sta alla base dello *status quo approach*, ossia dell'intendimento volto ad adeguare gli strumenti fiscali esistenti, è fondata sul presupposto che il cyberspazio costituisce una mera propaggine del modo fisico, per cui si rende preferibile un intervento meno oneroso, più prudente e conservativo. Per questi rilievi, cfr. DEL FEDERICO, *La via italiana alla tassazione del web: un intervento poco meditato ma dalle condivisibili finalità*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2014, 919 ss.

²³ Cfr. FEDELE, *Nuove ricchezze ed elementi essenziali della capacità contributiva nella dimensione postmoderna*, in AA.Vv., *Il diritto tributario nella prospettiva del terzo millennio*, 18 ss.; GALLO, *Nuove espressioni di capacità contributiva*, in *Rass. trib.*, 2015, 780 ss.; CIPOLLINA, *I confini giuridici del tempo presente. Il caso del diritto fiscale*, Milano, 2003, 289 ss.; CORASANITI, *Profili fiscali del commercio elettronico*, in *Dir. prat. trib.*, 2003, I, 609 ss.

²⁴ Sui profili tributari del commercio elettronico, cfr. PIERRO, *Beni e servizi nel diritto tributario*, Padova, 2003, 286 ss.; FICARI, *Regime fiscale delle transazioni telematiche*, in *Rass. trib.*, 2003, 870 ss.; ROCCATAGLIATA, *Internet: aspetti giuridici e fiscali del commercio elettronico*, Roma, 2001; MARELLO, *Le categorie tradizionali del diritto tributario*, 595 ss.

²⁵ Un esempio lampante di questo disorientamento si trova proprio nell'ordinamento tributario italiano che, allineandosi peraltro a talune esperienze giuridiche estere, ha cercato di regolare e presidiare questi fenomeni con timidi interventi normativi mai entrati in vigore, che hanno portato alla predisposizione di svariati progetti e, successivamente, alla previsione di una *web tax* transitoria. Solo di recente l'ordinamento domestico ha elaborato due differenti versioni di *web tax*: una, attualmente abrogata, relativa alle transazioni digitali; l'altra, ispirata all'esperienza comunitaria, concernente i servizi digitali. Per questa tormentata evoluzione, cfr. per tutti DELLA VALLE - FRANSONI (a cura di), *L'imposta sui servizi digitali*, Milano, 2022, *passim*.

²⁶ Come evidenziato nelle analisi dottrinali più attente, si tratta di modelli di *business* innovativi sotto diversi aspetti, che possono essere ricondotti a svariate forme. Può trattarsi ad esempio di piattaforme di *social network*, tendenzialmente gratuite per gli utenti, ma al tempo stesso in grado di fruttare alle società che le gestiscono ingenti introiti provenienti da *advertising*, generalmente proporzionati al numero di iscritti o partecipanti (è il caso, per rammentare i più diffusi, di *Facebook*, *Twitter*, *LinkedIn*); o di piattaforme di vendita *online* di beni, in grado di mettere efficacemente in relazione venditori e acquirenti a fronte del pagamento di una commissione nei confronti delle imprese venditrici (per questa tipologia di imprese, il richiamo obbligato è, tra le tante, ad *Amazon* e all'omologo cinese *Alibaba*); oppure di piattaforme attraverso le quali è possibile mettere in contatto domanda e offerta di beni e servizi a fronte di una commissione nei confronti dei clienti per ciascuna singola transazione (il caso emblematico è ben rappresentato da *Airbnb*); o, ancora, di

strutturali delle attività economiche più profittevoli e performanti, il repentino distacco dalla dimensione materiale e territoriale propria dell'industria e del commercio della *old economy*, l'innesto di questo nuovo paradigma imprenditoriale in un contesto politico-economico e giuridico aperto e globalizzato; ebbene, tutti questi fattori hanno interagito tra loro relegando gran parte delle strutture ordinamentali e delle regole impositive nazionali in uno spazio sempre più angusto ed asfittico²⁷.

Tutto ciò ha comportato l'insorgere di due problemi fondamentali, tra loro strettamente correlati: da un lato una consistente perdita di gettito derivante dal fatto che la ricchezza prodotta dall'economia digitale, e più in generale dalle attività con rilevanti componenti immateriali, riesce assai facilmente a sfuggire alla tassazione, o può comunque essere indirizzata verso forme di prelievo attenuate; dall'altro, la conseguente disparità di trattamento che deriva dal fatto che le imprese tradizionali – e tra queste soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni –, finiscono col sopportare una pressione fiscale non solo assai elevata, ma anche percepita come ingiusta rispetto a quella attenuata dei grandi gruppi multinazionali.

Sullo sfondo di queste considerazioni, si colloca poi una questione ulteriore, che caratterizza molti ordinamenti tributari, tra cui emblematicamente il nostro. La facilità con cui i profitti delle MNEs possono essere spostati verso le giurisdizioni a bassa fiscalità e i fenomeni correlati di concorrenza fiscale *e race-to-the-bottom* inibiscono significativamente la possibilità che gli Stati possano fondare le proprie politiche redistributive sulla tassazione dei profitti di impresa, con conseguenze distorsive *interne* ai sistemi tributari che sono sotto gli occhi di tutti.

Il che si verifica ormai stabilmente nell'ordinamento tributario italiano, nel quale l'effetto redistributivo collegato alla tassazione progressiva si concentra quasi esclusivamente sui redditi di lavoro, con la diffusa percezione, anche in questo caso, di una ingiusta disparità di trattamento tra chi, pur producendo redditi di importo medio-basso, concorre alla spesa pubblica secondo modalità di prelievo più che proporzionali, e chi sfugge quasi del tutto all'imposizione pur producendo profitti ingentissimi su scala globale.

piattaforme create per la fruizione online di prodotti o servizi di vario genere, dietro pagamento di un canone periodico (*Netflix, Amazon Prime, Spotify*). Per approfondimenti ulteriori, cfr. PEPE, *Dal diritto tributario alla diplomazia fiscale*, 2; CARPENTIERI, *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, 383; MARINELLO, *Le piattaforme digitali della sharing economy e il regime fiscale italiano delle locazioni brevi: il caso Airbnb*, in *Riv. dir. trib.*, 2023, IV, 22 ss.

²⁷ Cfr. CIPOLLINA, *Terzo millennio, post globalizzazione e stabile organizzazione. Quale tassazione per i GAFAs?*, in AA. Vv., *Il diritto tributario nella prospettiva del terzo millennio*, 185 ss.; FARRI, *Sovranità tributaria e nuovi "luoghi" dell'economia nell'era della post-globalizzazione: serve ancora lo Stato al fisco?*, in MASTROIACOVO (a cura di), *La sovranità nell'era della post globalizzazione*, Pisa, 2019, 247 ss.; ID., *Sovranità tributaria e nuovi luoghi dell'economia globale*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 153 ss.; CORDEIRO GUERRA, *Dal "brick and mortar" all'economia digitale e oltre: una panoramica delle questioni fiscali*, in AA.Vv., *Fiscalità dell'economia digitale*, 12.

5. La rarefazione della sovranità tributaria come effetto della globalizzazione e della digitalizzazione dell'economia

Per comprendere la profondità dei fenomeni appena evocati, è frequente il riferimento a vicende concrete, eclatanti, che hanno interessato di recente Paesi appartenenti all'Unione europea e financo l'Italia. Ma i vari casi *Apple*, *Starbucks*, *Google*²⁸ e via scorrendo sono tutt'altro che episodi isolati, rischiano semmai di passare alla storia come emblemi di una stagione di transizioni tra la vecchia e la nuova economia, come "casi di scuola" di cui discorrere per dare una vivida rappresentazione di fenomeni in realtà molto diffusi.

La verità è che altri casi emblematici potrebbero essere esaminati per condensare tutte le difficoltà a cui vanno incontro i singoli Stati nel prevenire o contrastare quelle forme aggressive di pianificazione fiscale che la mondializzazione degli scambi e la digitalizzazione dell'economia hanno reso possibili.

Come si è già osservato, il tentativo degli Stati di opporsi a queste pratiche è stato sinora velleitario.

Può darsi che inizialmente questo tipo di rischi sia stato sottovalutato. Ma è anche possibile che il mancato coordinamento dell'azione degli Stati sia dipeso, almeno in qualche caso, da una precisa e motivata mancanza di volontà di coordinarsi.

La crescita esponenziale dei profitti, a fronte di una tassazione sempre più modesta ha infatti consentito negli ultimi anni l'accumulo da parte delle imprese a vocazione internazionale di enormi risorse da destinare ad investimenti

²⁸ Nella controversa vicenda che ha interessato *Google*, il gruppo ha realizzato ingenti profitti attraverso la percezione di corrispettivi a fronte di servizi di pubblicità resi a imprese operanti nel mercato italiano. *Google* espletava tale attività direttamente tramite una società residente in Irlanda, che percepiva direttamente in quel Paese i relativi ricavi. Nel territorio dello Stato italiano era invece presente una *subsidiary*, creata appositamente per lo svolgimento di funzioni ausiliarie, essenzialmente di mero supporto alla prestazione principale pubblicitaria erogata all'estero, e in effetti il compenso corrisposto per l'espletamento di tale funzione secondaria era commisurato allo scarso valore di quest'ultimo. A seguito delle opportune verifiche, l'Agenzia delle Entrate, per quanto di sua competenza, e la Procura della Repubblica sul versante penale, contestavano l'esistenza di una stabile organizzazione occulta della casa madre presso quell'unico soggetto, la controllata italiana che svolgeva funzioni meramente ausiliarie, in quanto dotato di strutture materiali e personali necessarie e sufficienti per integrare la nozione di *permanent establishment*. Per quanto qui interessa, vale la pena ricordare che negli anni oggetto di accertamento dal 2009 al 2013, *Google Ireland* avrebbe emesso direttamente fatture nei confronti dei clienti italiani per l'ammontare complessivo di 1,19 miliardi di euro, dissimulando di fatto la presenza di una stabile organizzazione in Italia: i proventi percepiti della società irlandese sarebbero poi stati a loro volta ridotti pagando *royalties* alla *holding* olandese (*Google Nederland BV*), e da questa riversati alla *holding* del gruppo, avente sede legale in Irlanda, ma residente fiscale nelle Bermuda. Per una ricostruzione complessiva della vicenda, cfr. PERRONE, *Tax competition e giustizia sociale nell'Unione Europea*, 54 s.; CORDEIRO GUERRA, *Dal "brick and mortar" all'economia digitale e oltre*, 15 s.; DORIGO, *Il tramonto delle regole fiscali tradizionali nell'economia del XXI secolo: rivoluzione algoritmica e tutela dei diritti*, 34 s.

successivi, o magari, semplicemente, da parcheggiare temporaneamente presso enti creditizi, intermediari finanziari, organismi di investimento, ecc., in attesa di occasioni di mercato. In quest'ottica, peraltro, ciò che conta non è tanto la destinazione specifica di tali somme; ciò che rileva è la forza d'urto finanziaria che queste presentano sul mercato dei capitali, tanto da attirare l'attenzione di quegli stessi Stati per i quali un prelievo fiscale anche minimo, unitamente al deposito di tale liquidità presso gli intermediari finanziari nazionali, possono costituire un incentivo molto forte a prevedere trattamenti di favore.

In un primo momento, insomma, è innegabile che per cogliere queste opportunità ed attrarre a sé risorse tanto ingenti, alcuni Stati abbiano potuto assumere comportamenti opportunistici, più o meno necessitati. Ciò ha determinato una reazione scomposta e poco efficiente di fronte alla novità del fenomeno e, nella diffusa rarefazione della loro sovranità tributaria, alcuni Paesi hanno finito – letteralmente – per negoziare con i gruppi di imprese multinazionali regimi fiscali di particolare vantaggio, per lo più attraverso il noto meccanismo dei *rulings*.

Questo aspetto non è sfuggito alla dottrina più attenta, che ha messo bene in evidenza la malcelata ipocrisia con cui molti Stati tendono ad approcciare questi fenomeni, partecipando ai tavoli delle trattative con solenni affermazioni di principio circa la necessità di perseguire politiche fiscali improntate alla trasparenza e all'equità, per poi contraddire queste premesse nel momento in cui adottano specifiche misure all'interno dei loro stessi ordinamenti²⁹.

Si tratta di osservazioni che hanno un indubbio fondamento di verità e che toccano un nervo scoperto delle attuali relazioni internazionali. Basti pensare a quanto i fenomeni BEPS, anche nel nostro continente, si siano realizzati e sviluppati grazie all'avallo diretto degli Stati, con conseguenze che toccano tanto la *harmful tax competition* nell'accezione più ristretta del termine, quanto la generalizzata corsa al ribasso delle aliquote della *corporate tax*. Se, infatti, alcune delle forme più spregiudicate di *base erosion and profit shifting* sono individuabili e collocabili all'interno di ordinamenti quali Irlanda, Lussemburgo o Olanda, la *race-to-the-bottom* delle aliquote sui redditi societari è una (timida, ma diffusa) risposta che quasi tutti gli Stati europei hanno fornito³⁰.

Questo oscillante atteggiamento si presta, se vogliamo, a differenti letture in termini di sovranità tributaria degli Stati.

La lettura più accreditata fa leva espressamente sul sostrato economico della rivoluzione digitale, nel senso che lo sviluppo delle connessioni virtuali ha

²⁹ Per questi rilievi, cfr. soprattutto l'analisi di MARINO, *La concorrenza fiscale: lealtà, slealtà o semplice realtà?*, in AA.VV., *La concorrenza fiscale tra Stati*, 72, il quale osserva puntualmente che per lunghi tratti la questione della *harmful tax competition* è stata affrontata in modo superficiale e sostanzialmente negligente, soprattutto dai Paesi industrializzati, che, pur operando attraverso iniziative ufficiali nella direzione di un contrasto coordinato a tali pratiche, hanno poi adottate normative nazionali volte ad attrarre capitali freschi dall'estero.

³⁰ Cfr., in questi termini, MELIS, *Evasione ed elusione fiscale internazionale*, 1283 ss.

progressivamente comportato uno sradicamento di molte attività di impresa da un preciso territorio di riferimento. L'allentamento dei vincoli territoriali con lo Stato ne ha così condizionato la sovranità, soprattutto in ambito tributario³¹.

Le imprese multinazionali riescono ad esercitare le proprie attività e a realizzare i propri profitti in uno spazio trasversale e a-territoriale, che in termini evocativi è stato ribattezzato efficacemente un "non-luogo", che fluttua e si espande tra più giurisdizioni, autodeterminando i propri confini a seconda delle convenienze fiscali³². Tutto ciò determina, stando a questa impostazione, un affievolimento della sovranità tributaria dello Stato, a favore del mercato globale e delle forze che vi operano.

Con differenti sfumature, si osserva in proposito che il mercato globale è in grado di esercitare una forma di sovranità alternativa, concorrente e parzialmente sovrapposta rispetto a quella nazionale, imponendo le sue regole, le sue dinamiche e limitando progressivamente la capacità dei singoli Paesi di indirizzare autonomamente le proprie scelte e le proprie azioni in tema di politica fiscale³³.

Tanto che le logiche del profitto, dell'efficienza e della concorrenza hanno finito con il prevalere sulle scelte allocative dei singoli Stati, imponendosi come valori esterni e preponderanti rispetto a quelli individuabili e perseguibili all'interno dei singoli Paesi³⁴, i quali, peraltro, hanno mostrato sinora una indiscutibile inadeguatezza a fronteggiare le nuove caratteristiche dell'economia

³¹ Questa constatazione generale si ritrova puntualmente in tutti i lavori, ormai numerosissimi, sulla globalizzazione e sulla digitalizzazione dell'economia. Mi limito qui a richiamare, tra le opere generali, ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992; CASSESE *et al.*, *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza Nazione*, Bologna, 1993; BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003; ID., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006.; ID., *Chi governa il mondo?*, Bologna 2013. Sulle questioni fiscali richiamo principalmente i contributi di CORDEIRO GUERRA, *La potestà impositiva ultraterritoriale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, 32 ss.; PERRONE, *Sovranità tributaria, territorialità dell'imposizione e mercato globale: una sfida ancora aperta*, in MASTROIACOVO (a cura di), *Le sovranità nell'era della post-globalizzazione*, 101 ss.; PEPE, *Dal diritto tributario alla diplomazia fiscale*, 1 ss.; CARPENTIERI, *La tassazione delle imprese al tempo dell'economia digitale*, in ID. (a cura di), *Profili fiscali dell'economia digitale*, Torino, 2020; CORASANITI, *L'imposta sui servizi digitali*, 9 ss.; GIOVANNINI, *Territorio invisibile e capacità contributiva nella digital economy*, 498 ss.

³² La dematerializzazione della ricchezza e la destrutturazione del territorio nell'accezione fisica tradizionale sono fenomeni ampiamente studiati non soltanto dalla dottrina tributaria che si è già avuto modo di richiamare, ma anche in ambito politologico. Cfr., in proposito, GALLI, *Sovranità*, Bologna, 2019, 119, che descrive assai efficacemente il fenomeno delle "ricchezze senza sovranità", con le società a vocazione multinazionale che «sembrano in grado di superare le sovranità politiche, di farsi legge da sé, immuni dalle anguste logiche confinarie», precisando al contempo, peraltro, che "questi sono poteri che non hanno alcuna delle caratteristiche della sovranità: non hanno una dimensione collettiva, né una legittimità che non sia quella della legge del più forte. E, soprattutto, possono in realtà, lo si è visto, essere a volte fronteggiati dagli Stati (ad esempio, in materia fiscale), benché di solito riescano più a piegarli ai loro interessi».

³³ Per quest'ordine di riflessioni, cfr. per tutti BORIA, *Il potere tributario*, 455 ss.

³⁴ In questi termini, cfr. GALLI, *Sovranità*, 119 ss.

globale³⁵.

La scissione tra spazio politico e spazio economico si manifesta dunque nell'ambito dei rapporti internazionali attraverso l'abbandono della sovranità nazionale e viene rimarcata dalla fissazione di un ordine di libertà che riconosce la capacità di autoregolazione del mercato globalizzato. La crisi del concetto tradizionale di sovranità assoluta degli Stati porta così a rimettere il controllo delle risorse economiche dalla classe politica alle forze che dirigono il mercato unificato e si assiste così ad una sorta di inversione logica rispetto al tradizionale rapporto tra Stato e mercato: gli Stati cominciano a diventare funzionali ai mercati, allontanandosi sempre più dalle ragioni sociali della sovranità.

Tutto ciò comporta pertanto un "rovesciamento del rapporto tra potere economico e potere politico: il piano delle scelte e delle decisioni operate dagli Stati è spesso subordinato e controllato dalla finanza internazionale e dall'economia sovrastatale. In questo modo, il controllo del mutamento sociale tende a sottrarsi al governo politico-istituzionale degli Stati per rifluire naturalmente nei centri di potere che determinano, più o meno inconsapevolmente, le relazioni economiche che alternativamente si compongono e si sciolgono nel mercato"³⁶.

Nello spazio aperto dell'economia digitale, vi è insomma non soltanto una erosione della sovranità tributaria dello Stato, ma un assorbimento di questa da parte degli attori che hanno una presenza più imponente sul mercato, vere e proprie "repubbliche digitali" in grado di dialogare al pari degli Stati e di contrattare l'ammontare dell'onere impositivo dovuto. Di fronte a questa eloquente perdita di sovranità fiscale, i singoli Paesi hanno reagito in modo disordinato e scomposto, stretti nella morsa delle organizzazioni sovranazionali che corrodono il loro potere normativo e di fronte alla forza crescente delle imprese multinazionali che utilizzano la loro posizione dominante per atteggiarsi non quali semplici destinatari delle regole, ma quali soggetti che rivendicano il potere di ispirarne le logiche fondative³⁷.

I poteri forti del mercato, si osserva allora, agiscono come soggetti che si attribuiscono autonomamente specifiche regole di condotta, sulla base di un sistema di valori in cui prevale la logica del più forte e del più efficiente a scapito del più debole e del più remissivo, e che rimane sostanzialmente indifferente rispetto alle regole allocative della ricchezza e di riparto dei carichi impositivi fondate sui principi di uguaglianza e di solidarietà³⁸.

³⁵ Cfr. PITRUZZELLA, *La concorrenza fiscale nel processo di integrazione europea*, 40 ss.

³⁶ Cfr. ampiamente BORIA, *La concorrenza fiscale*, 10 ss.

³⁷ Così CORDEIRO GUERRA, *Dal "brick and mortar" all'economia digitale e oltre*, 19.

³⁸ Sul punto, cfr. diffusamente GALLO, *Il futuro non è un vicolo cieco*, Palermo, 2019, 26, la cui riflessione si appunta sul progressivo indebolimento dello Stato rispetto alla possibilità di governare, controllare, indirizzare il mercato globale.

6. L'emersione, a livello internazionale, di una tendenza oppositiva rispetto alle pratiche di concorrenza fiscale tra Stati. Il ruolo dell'OCSE e la *soft law* come strumento di politica fiscale internazionale

I primi segnali tangibili di una tendenza oppositiva rispetto alle pratiche di concorrenza fiscale tra Stati sono rinvenibili nell'azione dell'OCSE, già a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso.

È infatti all'inizio del 1997 che il Comitato Affari Fiscali dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico lancia il primo progetto organico di contenimento della concorrenza fiscale dannosa, costituendo un gruppo di lavoro appositamente dedicato allo studio e all'approfondimento di tale tematica. Di qui in poi gli studi e rapporti dedicati si susseguono a cadenze regolari. Un successivo Rapporto è stato infatti pubblicato nel novembre 2001³⁹, seguito da studi ulteriori, rilasciati nel 2004 e 2006, nei quali si introducono elementi di stimolo alla collaborazione internazionale attraverso lo scambio di informazioni e il contrasto al segreto bancario. Al di là delle specifiche misure suggerite, l'aspetto che preme sottolineare è la convinzione che il contrasto alle pratiche fiscali dannose non possa essere rimesso a scelte di politica tributaria assunte in modo unilaterale dai singoli Stati, ma debba essere coordinato secondo un'azione comune a livello internazionale.

E ancora, nel febbraio 2011, viene pubblicato un Rapporto che esprime l'esigenza di avviare una *governance* internazionale della fiscalità, idonea a scoraggiare i fenomeni di *aggressive tax planning* delle multinazionali. In specie, si mette in evidenza il bisogno di definire un modello comune di tassazione delle imprese che favorisca un trattamento tributario delle attività economiche transnazionali ispirato a regole condivise e diffuse, così da evitare che alcune giurisdizioni fiscali possano risultare artificialmente attrattive rispetto alla localizzazione dei capitali e delle attività di impresa⁴⁰: questo documento può considerarsi a tutti gli effetti come il fondamento logico del "progetto BEPS".

Al culmine di questo percorso, infatti, nel 2013 l'OCSE ha presentato un ampio e dettagliato progetto, il cui obiettivo essenziale è quello di affrontare in chiave sistematica tutte le problematiche suscettibili di generare fenomeni di *base erosion and profit shifting*. In concreto, nel febbraio 2013, è stato predisposto un documento denominato *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, (cosiddetto rapporto BEPS)⁴¹, seguito il 19 luglio dello stesso anno dalla pubblicazione dell'*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*⁴², con il dichiarato intento di instaurare un ciclo virtuoso di riflessioni e di iniziative da intraprendere in merito

³⁹ Cfr. OECD, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: the 2001 Progress Report*, Parigi, 2001, a proposito del quale cfr. lo Studio della Fondazione Luca Pacioli, *La lotta dell'OCSE alla concorrenza fiscale dannosa dopo il rapporto del 2001: lo stato dell'arte e i possibili sviluppi*, documento n. 4 del 28 gennaio 2002, 25 ss.

⁴⁰ Cfr. BORIA, *La concorrenza fiscale tra Stati: verso un nuovo ordine della fiscalità internazionale*, 14.

⁴¹ Cfr. OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, Parigi, 12 febbraio 2013.

⁴² Cfr. OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, Parigi, 19 luglio 2013.

alle preoccupanti dimensioni assunte dal fenomeno.

L'obiettivo di tale documento consiste essenzialmente nel definire un modello di tassazione delle attività internazionali che consenta di applicare l'imposta nel luogo in cui l'attività viene effettivamente svolta, colmando le lacune dei sistemi fiscali nazionali che consentono forme di elusione o di evasione tributaria. All'interno del progetto viene tra l'altro evidenziato in modo particolarmente chiaro come proprio la digitalizzazione dell'economia abbia fortemente contribuito all'aggravamento dei casi di erosione della materia imponibile⁴³.

Nel contesto di questo articolato intervento, l'*Action 1* del progetto BEPS – espressamente intitolata “*Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*” – si occupa in modo esplicito del ripensamento delle categorie concettuali tradizionali del diritto tributario internazionale e delle nuove regole per l'imposizione, a livello globale, dell'economia digitale⁴⁴.

All'interno dell'*Action 1* vengono anzitutto richiamati alcuni dei tratti caratteristici dell'economia digitale, evidenziandone le possibili interferenze con la potestà impositiva degli Stati: l'estrema facilità con la quale le funzioni operative aziendali sono delocalizzabili, in stretta correlazione con l'elevata mobilità degli *intangibles*; l'interazione e la complementarità delle diverse attività esercitate dagli operatori economici, dei loro prodotti e dei servizi resi agli utenti; la rilevanza assunta dai dati, anche di natura personale, relativi alla profilazione dei consumatori che operano sulle piattaforme digitali, ai loro fornitori e alle singole operazioni poste in essere; la tendenza a generare nuove forme di monopolio tecnologico, anche grazie all'effetto *network*, reso possibile dalle interazioni e dalle sinergie tra i diversi utenti.

Secondo le conclusioni del *Final Report* dell'*Action 1*, la progressiva digitalizzazione dell'economia non soltanto dà corpo alle preoccupazioni già emerse in ambito BEPS, per cui i concetti e le regole fiscali internazionali tradizionali sono da considerare ormai irrimediabilmente fuori gioco, ma impone un approccio nuovo e più ampio alla definizione delle politiche fiscali, in termini di assegnazione agli Stati della potestà impositiva sui redditi derivanti da attività esercitate o da operazioni condotte in contesti transnazionali.

L'azione politica a livello internazionale si è quindi orientata su due direttrici fondamentali: da un lato, il contrasto all'elusione fiscale attuata dalle imprese operanti in una pluralità di giurisdizioni; dall'altro, la revisione delle regole internazionali per un migliore coordinamento dell'esercizio del potere impositivo.

In tempi ancor più recenti, “la strategia dei due pilastri” prefigurata dall'OCSE si propone di dare concretezza a questi due obiettivi. Come si vedrà subito, mentre il *Pillar One* esprime l'esigenza di procedere ad una redistribuzione degli effetti

⁴³ Cfr., per riferimenti ulteriori, PASSAGNOLI - S. BUFFONI, *Le multinazionali digitali e il nuovo volto del diritto tributario internazionale*, in AA.VV., *Fiscalità dell'economia digitale*, 48 ss.

⁴⁴ Cfr. PISTONE, *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale*, 397 ss.

dell'imposizione sulle multinazionali, che consenta di far recuperare gettito fiscale alle giurisdizioni meno favorite, il *Pillar Two* propone un modello radicalmente nuovo di tassazione minima delle multinazionali per i redditi globalmente prodotti, al fine di contenere il fenomeno della concorrenza fiscale internazionale.

7. La *Two-Pillars Solution* e la rivoluzione prefigurata dall'OCSE nella tassazione dell'economia digitale: la “*global minimum tax*”

Le più recenti linee di tendenza emerse rispetto alle implicazioni fiscali della *digital economy* segnano un importante punto di rottura rispetto a quanto sin qui prefigurato a livello internazionale e la logica che le ispira è caratterizzata da considerevoli elementi di discontinuità.

A seguito di una lunga gestazione in seno all'*Inclusive Framework* si è giunti infatti, nell'ottobre del 2020, alla pubblicazione di due *Reports* fondamentali dedicati alla tassazione dell'economia digitale, intitolati rispettivamente “*Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint*” e “*Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint*”. Un significativo punto di svolta politico di questa nuova impostazione si è poi avuto nel corso del *summit* del G20 svoltosi a Roma nell'ottobre 2021, nel corso del quale più di 130 Paesi membri dell'*Inclusive Framework* (corrispondenti alla quasi totalità di esso) hanno aderito allo “*Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*”⁴⁵.

Una prima linea di intervento – il *Pillar One* – dovrebbe trovare applicazione rispetto ai grandi colossi del *web*, con un fatturato superiore a 20 miliardi di euro annui e un margine di redditività di almeno il 10 per cento⁴⁶, svolgendo una funzione sostanzialmente riallocativa. Il 25 per cento dei profitti in eccesso rispetto al margine di redditività dovrebbe infatti essere riallocato presso le giurisdizioni nelle quali il gruppo multinazionale produce almeno un milione di euro di ricavi, attraverso criteri di attribuzione dei profitti profondamente rivisitati (partecipazione degli utenti, significativa presenza digitale, approccio basato sulla distribuzione), in modo tale da riconoscere una porzione di potestà impositiva alle giurisdizioni nel cui territorio risultano localizzati i consumatori finali delle

⁴⁵ Per una prima sintesi, cfr. NICOLOSI, *Pillar 1 e Pillar 2: un nuovo assetto fiscale internazionale. Genesi delle nuove regole e loro idoneità a contrastare il profit shifting delle multinazionali alla luce degli interessi internazionali in gioco*, in *Novità fiscali*, 2021, 668 ss. Per un'analisi approfondita, cfr. CERIANI, *La tassazione delle multinazionali: Pilaastro 1, Pilaastro 2 e le iniziative in ambito UE*. Relazione svolta al Convegno accademia dei Lincei “La nuova politica economica e tributaria per l'Unione Europea”, 22 maggio 2022, 12 ss.; BORIA, *Il progetto di Global Minimum Tax e la moderna teoria delle fonti del diritto tributario internazionale*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2021, 60 ss.

⁴⁶ Cfr. CORDEIRO GUERRA, *Dal “brick and mortar” all'economia digitale e oltre*, 24. Vale la pena ricordare, peraltro, quanto l'individuazione delle soglie quantitative non sia, al momento, da considerarsi definitiva.

imprese multinazionali digitali⁴⁷.

Il che comporta una presa d'atto di quanto è ormai evidente da tempo: le modalità attraverso cui operano le grandi imprese nell'economia globale e digitale sono strutturalmente diverse rispetto a quanto avveniva nell'economia tradizionale, nella quale i confini geografici e il radicamento territoriale delle attività avevano ancora un senso. Posto che i redditi prodotti nel nuovo contesto dei "non-luoghi" virtuali sono estremamente difficili da "mettere a terra", collegandoli con sicurezza ad un determinato territorio, la soluzione prospettata si discosta del tutto da ogni pretesa di ancoraggio materiale, e rinuncia in partenza a scomporre la catena di produzione del valore. Rispetto ai tentativi, sin qui velleitari, di attribuire a ciascuna giurisdizione la quota di profitti effettivamente prodotti *in loco*, si suggerisce pertanto la via alternativa di considerare come punto di partenza l'intero valore prodotto a livello globale, per poi ripartirlo attraverso criteri di tipo forfetario.

L'obiettivo del primo pilastro consiste dunque essenzialmente nell'andare oltre il criterio tradizionale della stabile organizzazione, e ripartire la potestà impositiva tra gli Stati assoggettando a tassazione in un determinato Paese gli utili conseguiti dalle multinazionali che vi operano pur in difetto di una presenza "fisica" nel territorio dello stesso. Contestualmente a questo tipo di intervento, si prevede anche la rimozione di tutte le imposte sui servizi digitali e misure di analogo tenore introdotte in via unilaterale da parte degli Stati (come la ISD italiana) e l'impegno a non reintrodurre tali misure in futuro.

Quanto alle possibili ricadute, l'OCSE stima che in base a tale criterio oltre 125 miliardi di dollari di profitti saranno riallocabili presso le *market jurisdictions* interessate, le quali potranno poi sottoporre la materia imponibile così recuperata alle aliquote ordinariamente vigenti in ciascun Paese⁴⁸.

L'ambito soggettivo di applicazione, tuttavia, lascia pensare ad un intervento fortemente caratterizzato sotto il profilo "politico" e dotato di una rilevante componente simbolica, con destinatari emblematici sul piano dell'identificazione, ma per certi versi meno dirompente, in chiave sistematica, rispetto al tipo di soluzione immaginata nel *Pillar Two*.

Questa seconda soluzione, lo dico subito, si presenta invero decisamente più rivoluzionaria.

Il *Pillar Two* dovrebbe avere, innanzitutto, un campo di applicazione soggettivo più esteso, in quanto coinvolge, come destinatari, i gruppi multinazionali con più di 750 milioni di euro di ricavi annuali. Sempre di attori economici di enormi dimensioni si tratta, come è evidente: ma rispetto ai colossi digitali presi in consegna dal *Pillar One*, in questo secondo caso appare chiara la volontà di ampliare il

⁴⁷ Cfr. PASSAGNOLI - BUFFONI, *Le multinazionali digitali e il nuovo volto del diritto tributario internazionale*, 56.

⁴⁸ Cfr. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Two-Pillar Solution to Address the Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, Parigi, 8 ottobre 2021, 14.

perimetro di applicazione delle regole, disegnando un sistema meno chiuso, di portata non soltanto fortemente simbolica, ma sostanziale⁴⁹.

Nei confronti dei soggetti interessati dall'applicazione del *Pillar Two* si prevede l'applicazione, ad opera dello Stato di residenza della capogruppo, di una tassazione aggiuntiva, tale da garantire comunque il rispetto di una aliquota effettiva minima (fissata al 15 per cento) sui proventi derivanti dalle attività svolte dal gruppo.

La costruzione tecnica di questo meccanismo di tassazione minima globale è di particolare complessità, passando attraverso la fissazione di alcune regole fondamentali: due di diritto interno, la *Income Inclusive Rule*⁵⁰ e la *Undertaxed Profits Rule*⁵¹, tra loro interconnesse, e una costruita su base convenzionale, la *Subject-To-Tax Rule*⁵².

Tra gli aspetti di maggiore rilievo, una menzione specifica deve essere rivolta al fatto che, laddove nelle varie giurisdizioni nelle quali opera il gruppo multinazionale la tassazione sia stata inferiore a tale soglia minima, la differenza dovrà essere corrisposta proprio dalla casa madre, il che dovrebbe comportare un effetto disincentivante rispetto alla tendenza ad allocare in Paesi a bassa fiscalità gli *intangibles* o le attività immateriali produttive di reddito.

Solo che si rifletta, questo “effetto disinnescò” dovrebbe riguardare congiuntamente sia il gruppo di imprese, o se si preferisce, la capogruppo – la quale, di fatto, perderebbe interesse a perseguire pratiche di allocazione artificiosa dei profitti attraverso l'articolazione delle proprie unità operative – sia gli Stati a bassa fiscalità, per i quali dovrebbe risultare maggiormente conveniente innalzare le proprie aliquote fino alla soglia minima del 15 per cento che, lo si ripete, verrebbe comunque applicata nello Stato di residenza della casa madre.

⁴⁹ Cfr. CORDEIRO GUERRA, *Dal “brick and mortar” all'economia digitale e oltre*, 24 ss.; PASSAGNOLI - BUFFONI, *Le multinazionali digitali e il nuovo volto del diritto tributario internazionale*, 58.

⁵⁰ Per un inquadramento generale, cfr. DE PIETRO, *The GloBE Income Inclusion Rule and Its Global Character: Complexities Underlying Its Fully Effective Application*, in *EC Tax Review*, 2021, 5-6, 220 ss.; AGIANNI *et al.*, *The Income Inclusion Rule*, in PERDERLWITZ - TURINA (eds), *Global Minimum Taxation? An Analysis of the Global Anti-Base Erosion Initiative*, Amsterdam, 2021, 58 ss.

⁵¹ In proposito, si deve precisare che nella prospettiva inizialmente delineata dall'OCSE, la regola in questione era indicata come *Undertaxed “Payments” Rule*, mentre nella successiva elaborazione delle regole tecniche essa ha assunto più propriamente la configurazione – e, conseguentemente, la denominazione – di *Undertaxed “Profits” Rule*. Per la configurazione iniziale, si rinvia alla dettagliata analisi tecnica svolta da MORALES - POPA, *The Undertaxed Payments Rule*, in *Global Minimum Taxation?*, 133 ss. Per la successiva evoluzione, cfr. la circolare di Assonime (n. 30, del 12 dicembre 2022, a cura di FIRPO), *Il complesso coordinamento tra Pillar 2 e le tax policy domestiche di attrazione degli investimenti, tra Qualified Domestic Income Tax e regimi CFC*, 12 ss.

⁵² In pratica, la *Subject-to-Tax Rule* (STTR) si presenta come una disposizione pattizia volta a proteggerlo Stato della fonte – quando quest'ultimo abbia una capacità amministrativa limitata – dagli effetti distorsivi dei flussi di pagamenti destinati ad erodere la base imponibile che sfruttano un basso onere fiscale nominale nell'altro Stato contraente. In vista di tale obiettivo, la *Subject-to-Tax Rule* nega i benefici pattizi, con specifico riguardo ad alcuni pagamenti deducibili, quali quelli effettuati a titolo di interessi e di *royalties*. ALVARADO - OFFERMANS, *The Subject-to-Tax Rule*, in *Global Minimum Taxation?*, 167 ss.

8. Considerazioni conclusive

La previsione di un'aliquota minima di imposizione a livello globale costituisce un traguardo impensabile fino a pochi anni fa nella prospettiva della prevenzione e del contrasto alla *harmful tax competition*. Certamente, l'adozione delle nuove regole comporterà la necessità di intervenire in profondità negli impianti normativi dei singoli Paesi e nelle varie convenzioni bilaterali esistenti, ma a fronte di tali indubbe difficoltà le aspettative di incremento del gettito a livello globale sono stimate in almeno 150 miliardi di dollari annui⁵³.

Ciò che sembra farsi strada è, in definitiva, un concetto di base imponibile globale, con la correlata necessità di prevedere una imposizione (minima) globale, con ricadute di estremo interesse sotto il profilo della sovranità tributaria degli Stati.

Attraverso questo intervento si intende infatti sancire la fine della corsa al ribasso delle aliquote, e determinare una perdita di *appeal* delle giurisdizioni che si sono prodigate nella *harmful tax competition*: quantomeno con riferimento all'imposizione sugli utili societari, la politica fiscale degli Stati potrà dunque liberarsi della zavorra dell'*appetibilità ad ogni costo*, con l'effetto di calmierare l'odioso e oneroso *mercato delle imposte* che si è celebrato su scala planetaria negli ultimi anni.

Liberati dell'incombenza di dover necessariamente giocare al ribasso sul mercato globale delle aliquote, gli Stati potranno così recuperare importanti margini di gettito, con un effetto riflesso sulle politiche redistributive interne.

Per quanto impressionante, peraltro, il dato quantitativo relativo alle stime di incremento del gettito non costituisce di per sé l'aspetto di maggiore rilievo. Ciò che merita di essere messo in risalto è che gli obiettivi prefigurati dall'OCSE, anche se dovessero essere solo parzialmente raggiunti, si tradurrebbero in un ulteriore fattore di recupero di sovranità tributaria per gli Stati. L'esito sarebbe indiretto, ma assai facilmente spiegabile: in presenza di maggiori entrate garantite dalla *global minimum tax*, si potrebbe innestare un circolo virtuoso, con la possibilità di equilibrare maggiormente il baricentro dell'imposizione sui diversi fattori produttivi e di selezionare in modo più accorto le misure di incentivazione e di agevolazione fiscale.

Questo percorso è soltanto all'inizio e gli esiti non sono affatto scontati.

Il coinvolgimento attivo della generalità degli Stati nel contrasto alla concorrenza fiscale internazionale e nella prevenzione dei fenomeni di *base erosion* e di *profit shifting* indica però chiaramente la strada appena intrapresa, nel segno della necessità di assicurare – anche attraverso intese paritarie e progetti comuni con altri Stati – un recupero della funzione fiscale da parte dello Stato e della riassunzione di questa come fattore di equilibrio per la realizzazione delle politiche economiche e sociali, in vista del perseguimento di finalità coerenti con i principi sui quali si fonda l'ordinamento.

⁵³ Secondo le stime fornite dall'OCSE, l'adozione dei due pilastri dovrebbe infatti comportare un aumento generalizzato del gettito fiscale a livello globale, nell'ordine, stando ai diversi sistemi di calcolo adottati, di qualche centinaio di miliardi di euro annui di maggiori entrate tributarie, lo si ripete, a livello globale. Cfr. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Two-Pillar Solution to Address the Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, 15.