



**Audizione informale
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
sul
DDL n. 2526 recante
"Misure in materia fiscale per la
concorrenza nell'economia digitale"**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Alberto Zanardi**

**Uffici di Presidenza integrati delle
Commissioni riunite 6^a (Finanze e tesoro)
e 10^a (Industria, commercio, turismo)
del Senato della Repubblica**

15 marzo 2017

1. Introduzione

L'innovazione tecnologica e la crescita di internet hanno modificato profondamente le relazioni commerciali, i processi produttivi e i prodotti, nonché la stessa organizzazione imprenditoriale. L'economia digitale si caratterizza per alcuni elementi fondamentali quali: un'espansione massiva dei beni intangibili; un uso massiccio di dati (soprattutto dati personali); l'adozione diffusa di modelli di impresa multilaterale (*multi-sided*) che sfruttano il valore delle esternalità da beni gratuiti. Ciò comporta che essa si muova secondo due direttrici: 1) dematerializzazione delle attività per la realizzazione del *core business*; 2) destrutturazione di funzioni considerate tradizionalmente principali in attività "ancillari", escludendo quindi la stabile organizzazione.

La dematerializzazione dell'attività economica si manifesta con gradi diversi di intensità rispetto al substrato della economia tradizionale: si passa da modelli di *business* che si appoggiano alla tecnologia senza però mutare la loro natura a modelli che nascono proprio grazie alla innovazione tecnologica (ad esempio, la *sharing economy*). Nei modelli più innovativi vengono definiti nuovi processi produttivi e/o nuovi prodotti, come nel caso dei *BigData*. La caratteristica comune è la multilateralità del modello economico che si basa su un mercato in cui diversi gruppi di persone interagiscono attraverso un intermediario o una piattaforma e le decisioni di ogni gruppo influiscono sul risultato degli altri gruppi attraverso un fattore esogeno, positivo o negativo.

Ad esempio, si è sviluppata l'offerta di servizi pubblicitari su internet, la disponibilità centralizzata sul *web* di informazioni e di servizi (*cloud computing*) e di applicazioni per le stesse funzioni digitali (*app store*). Le imprese nel settore digitale, e in particolare, le cosiddette *over the top* (OTT), tendono sempre di più a centralizzare queste funzioni svolgendo il ruolo di "piattaforme" di collegamento, supporto e produzione nella fornitura di beni e servizi (fisici o digitali) da parte loro o di soggetti terzi (individui e/o imprese).

Per quanto riguarda la destrutturazione, le imprese operanti nell'economia digitale tendono alla frammentazione delle funzioni, degli *asset* e dei rischi al fine di disarticolare la catena del valore e a rendere anche più difficile l'eventuale ricostruzione unitaria della effettiva capacità contributiva ("logica del *puzzle*"). In tale contesto è difficile individuare, assegnare e valorizzare la reale "*value chain*". Le imprese sono sempre più caratterizzate dalla presenza di beni immateriali, dalla possibilità di localizzare le infrastrutture e la produzione a notevole distanza dai mercati di riferimento per l'esercizio delle attività di vendita di beni e servizi, dalla capacità di svolgere le proprie attività utilizzando una quota limitata di personale e dalla possibilità di frammentare le attività fisiche.

Proprio in virtù di queste peculiarità, l'economia digitale pone problematiche significative per i regimi di tassazione; in particolare, per quanto riguarda la qualificazione dei valori da tassare, la loro collocazione geografica e le modalità effettive di prelievo.

L'economia digitale acuisce il problema della erosione delle basi imponibili e della ripartizione del gettito tra i paesi; offre ulteriori opportunità di pratiche elusive rispetto a quelle già sfruttate dall'economia tradizionale. Inoltre, le imprese del settore hanno un vantaggio competitivo rispetto alle altre sia per la possibilità di strutturarsi fin dall'inizio come una unica impresa integrata, senza costi di ristrutturazione di tipo diretto e indiretto, sia per le caratteristiche stesse della loro attività.

Problemi sono rilevabili sia nel paese di residenza delle imprese, sia in quelli di destinazione delle vendite di beni e servizi. Nel primo caso, il problema è evitare che i redditi di impresa possano sfuggire alla imposizione sulla base di meccanismi di trasferimento e di trasformazione delle basi imponibili localizzate in paesi che permettono regimi di tassazione agevolati; nel secondo, le principali criticità concernono il fatto che la tassazione dei redditi prodotti sulla base del principio della fonte può essere completamente elusa per l'assenza di un'impresa con stabile organizzazione nel paese. Quest'ultimo aspetto interessa prevalentemente i paesi più grandi, maggiormente esposti alla perdita di base imponibile, che riescono a competere meno con i paesi a bassa fiscalità.

Sul piano delle politiche di contrasto ai problemi posti dall'economia digitale alla tassazione, è necessario uno sforzo coordinato tra i diversi paesi. Azioni di cooperazione e di coordinamento tuttavia contrastano con l'autonomia impositiva individuale e sono condizionate dai tempi (lunghi) della consultazione e della decisione internazionale.

2. I principi della tassazione e l'economia digitale

Il principio della tassazione alla fonte, ovvero tassare i redditi nella giurisdizione geografica in cui vengono originati, resta fondamentale in un mondo "fisico" dove è possibile definire e limitare i confini territoriali entro i quali uno Stato è sovrano e può pertanto esercitare il proprio potere giurisdizionale e impositivo. Nell'economia digitale si possono invece identificare tre problemi generali nell'applicazione di questo principio: a) l'identificazione della giurisdizione fiscale; b) la definizione della natura del reddito; c) la determinazione del valore delle basi imponibili.

Per quanto riguarda l'identificazione della giurisdizione fiscale, secondo la teoria tradizionale il concetto di stabile organizzazione definisce il nesso rilevante per poter applicare le imposte sul reddito secondo il principio della fonte a imprese non residenti che operano in un determinato paese. Con l'economia digitale, è possibile evitare la presenza fisica nei paesi a più elevata tassazione limitandovi attività che non sono sufficienti a identificare la stabile organizzazione. Le imprese non residenti possono generare quote rilevanti di reddito senza alcun nesso con la giurisdizione. La presenza di un server per l'esercizio di attività preparatorie e ausiliarie (ad esempio, comunicazione tra fornitori e clienti, pubblicità, funzione di *backup* di altri server, raccolta dati) non

implica le presenza fisica di personale che configura la normale attività di impresa. A maggior ragione è difficile considerare come stabile organizzazione un sito *web* per il quale è impossibile individuare la presenza fisica dell'impresa titolare del sito nel paese in cui il server che ospita il sito *web* è ubicato. La nozione di stabile organizzazione sembra quindi perdere la sua utilità nel tentativo di assoggettare i redditi della economia digitale a una imposizione alla fonte.

Con riferimento al secondo aspetto, ossia la definizione della natura del reddito, nell'economia digitale i flussi di redditi sono più difficili da caratterizzare e può essere ambigua la distinzione, da una parte, tra redditi di impresa e prestazione di servizi e, dall'altra, tra i compensi per il diritto temporaneo di copia e quelli di sfruttamento della proprietà intellettuale (*royalties*): nel primo caso la tassazione richiede la identificazione della stabile organizzazione, che invece non è richiesta nel secondo. La distinzione quindi non è neutrale ai fini della tassazione alla fonte e più in generale rispetto alla ripartizione del gettito tra diversi paesi. I paesi esportatori netti di prodotti digitali che applicano il principio di residenza dovrebbero preferire definire i redditi generati nel commercio di prodotti digitali come reddito di impresa, tanto più che, in assenza di una stabile organizzazione nel paese fonte, non sarebbe previsto alcun credito di imposta per le imposte pagate all'estero¹. Al contrario, i paesi importatori netti di prodotti digitali dovrebbero preferire la definizione del reddito come *royalties* in modo da garantirsi una quota del gettito con l'applicazione della ritenuta alla fonte².

Con riferimento al terzo aspetto, relativo alla definizione del valore delle basi imponibili, si possono considerare due problemi distinti. Da una parte, nell'economia digitale ha assunto un ruolo sempre più importante lo scambio di beni intangibili, come brevetti o servizi di ricerca e sviluppo per i quali è molto più difficile fissare i prezzi di trasferimento. Inoltre, è più difficile e costoso acquisire informazioni relative sia all'oggetto della transazione sia ai soggetti coinvolti. In questo ultimo caso anche la conoscenza del dominio è insufficiente alla localizzazione dei diversi mercati. Le documentazioni di spesa possono essere inesistenti o fuori giurisdizione e richiedono, da un lato, costose modifiche alle procedure da parte delle Amministrazioni finanziarie e, dall'altro, la collaborazione a livello internazionale che può però generare un conflitto di interesse tra le Amministrazioni. Si deve poi considerare che cresce il numero di piccole transazioni e può essere difficile individuare transazioni comparabili. Dall'altra parte, un problema più specifico della economia digitale riguarda il contenuto stesso del valore

¹ D'altra parte per i paesi fonte del reddito, in questo caso, la possibilità di avere gettito viene compromessa dalla possibile assenza di una stabile organizzazione.

² Considerando un rapporto commerciale tra due paesi si possono avere tre situazioni diverse: a) il gettito rimane completamente nel paese di residenza, se il reddito si configura come reddito di impresa e nel paese fonte non è presente una stabile organizzazione; b) il gettito si ripartisce tra i due paesi se il reddito d'impresa può essere attribuito al paese fonte sulla base di stabile organizzazione; c) il gettito si ripartisce tra i due paesi (ritenuta di imposta nel paese fonte e imposta sul reddito d'impresa nel paese di residenza), anche in assenza di una stabile organizzazione, se i pagamenti verso il paese di residenza possono essere definiti come *royalties* nel paese fonte.

tassabile. Per alcune imprese digitali i profitti sono strettamente legati ai dati e questo pone il problema della loro caratterizzazione e della attribuzione del valore economico.

3. Proposte di tassazione a livello internazionale

A livello internazionale sono state diverse le proposte di intervento per definire una tassazione che aderisca alla nuova realtà della economia digitale, ma sul piano operativo i singoli paesi si sono mossi in modo diversificato. In molti casi le soluzioni adottate, o nella maggior parte dei casi solo proposte, sono state di tipo parziale e contingente ai problemi esaminati. Inoltre, in diversi paesi, come in Italia, le norme introdotte sono state abrogate dopo breve tempo.

In Italia, con la legge di stabilità 2014 si è realizzato un primo tentativo di tassazione dei prodotti digitali. Venne introdotto un pacchetto di misure noto come “*web tax*”. Nell’ambito di questo, una misura mai entrata in vigore perché prima sospesa con un decreto e poi definitivamente abrogata dal Governo Renzi (DL 6 marzo 2014, n. 16), vietava a imprese e professionisti di acquistare servizi pubblicitari *online* da aziende che non fossero munite di partita IVA italiana. La norma è stata criticata sul piano della sua praticabilità giuridica in quanto in contrasto sia con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libertà di prestazione dei servizi, sia con il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica.

In generale, a livello teorico, sono state identificate tre possibilità di intervento: a) una imposta sul reddito, anche in assenza di una stabile organizzazione secondo la legislazione vigente, per le imprese che operano prevalentemente con modalità digitali o per le quali l’attività è di natura digitale; b) una ritenuta alla fonte sui ricavi delle transazioni digitali; c) una imposta specifica sul consumo di beni digitali.

L’imposta sul reddito

Con riferimento all’imposta sul reddito delle imprese digitali, è prima di tutto necessario adeguare o identificare un nuovo nesso economico, estensivo della, o alternativo alla, stabile organizzazione, sulla base del quale applicare l’imposta. Un secondo problema riguarda la necessità di individuare dei meccanismi adeguati di allocazione del reddito. Infine, un terzo problema è legato alle modalità di raccolta del gettito.

Per quanto riguarda la definizione di un nuovo nesso economico, è possibile adottare un criterio più o meno conservativo dello status quo. Si è anche osservato che, nelle attività digitali, la identificazione di una potestà impositiva nei paesi di destinazione risponde a un principio del beneficio basato non più sulla presenza fisica (per esempio le infrastrutture e gli altri servizi generalmente offerti alle imprese fisicamente presenti), ma piuttosto all’idea di creazione del valore, dove l’impresa riceve un beneficio nel paese di residenza dei suoi utenti. In particolare, si fa riferimento a servizi che garantiscono la possibilità stessa di avere un mercato e per cui il paese sopporta dei

costi che dovrebbero essere in qualche modo condivisi (ad esempio, il sistema legale rispetto all'esercizio di attività digitali, le garanzie dei pagamenti elettronici, la protezione della proprietà intellettuale, il mantenimento della infrastruttura tecnica digitale). In questi termini è comunque necessario stabilire dei criteri che permettano di delimitare il nesso (vendite *online*, numero dei contratti, numero di utenti, livello dei consumi della rete, ecc.). Più ampia l'estensione della definizione di stabile organizzazione maggiore è il rischio di avere un elevato numero di soggetti passivi comunque non residenti e quindi elevati costi amministrativi per raccogliere un ammontare di gettito che potrebbe risultare non rilevante. Inoltre, con l'estensione della definizione di stabile organizzazione emerge la necessità di ridefinire tutte le convenzioni sulle doppie imposizioni. Per questo in sede internazionale si è spesso espressa cautela rispetto a una definizione troppo inclusiva.

Qualsiasi sia la nuova definizione di stabile organizzazione è necessario che questa sia ampiamente condivisa a livello internazionale per evitare di amplificare i costi di possibili contrasti anche di natura giuridica. Tuttavia, i singoli paesi sperimentano o propongono nuove definizioni in modo autonomo e questo può comunque costituire un incentivo ad accelerare soluzioni comuni.

A prescindere dalla scelta sulla definizione della giurisdizione fiscale, rispetto alle imprese non residenti, si presenta il secondo problema di come attribuire i profitti e di come tassare il valore della produzione. Nel caso della applicazione della imposta sul reddito di impresa è necessario ridefinire in modo adeguato le regole per i prezzi di trasferimento. Qualsiasi soluzione deve tenere conto della necessità di allocare il valore della produzione anche tra numerose giurisdizioni e non è semplice. Anche in questo caso, l'azione dei singoli paesi necessita di un comportamento cooperativo che permetta di evitare doppie imposizioni e che superi il ricorso ai *ruling* fiscali. In questa direzione una soluzione, prospettata a livello teorico, è quella del *Formulary apportionment*, secondo gli schemi già utilizzati negli Stati Uniti e in Canada per la ripartizione dell'imposta sulle società tra gli Stati. La sua adozione è tuttavia molto difficile anche solo in sede UE, in quanto sconta l'opposizione di paesi come l'Irlanda e i Paesi Bassi che non hanno interesse alla sua applicazione. Altre proposte sono emerse in termini di modifica al criterio del *profit split*, con una allocazione ex ante di una parte dei profitti alla giurisdizione dove si individua il mercato dell'impresa e/o una ritenuta alla fonte sui ricavi che in questo caso sarebbe comunque legata alla identificazione della presenza del nesso economico. Un'altra soluzione prevede una completa riforma della imposta sulle società fondata sul principio di destinazione come per l'IVA. In questo caso verrebbero tassate le sole importazioni e non le esportazioni, basandosi quindi sui flussi delle vendite a destinazione, con deduzione delle spese (esclusi gli interessi) in modo da

garantire la neutralità rispetto alle scelte di localizzazione, degli investimenti e del *transfer pricing* e anche rispetto alla competizione fiscale dannosa³.

Una terza questione riguarda la raccolta effettiva del gettito nelle giurisdizioni dove le imprese non sono presenti fisicamente. In questo caso è necessario non solo che esistano degli strumenti che intercettino le operazioni delle imprese digitali, ma anche che le Amministrazioni siano in grado di utilizzarli sul piano nazionale e su quello internazionale per obbligare l'adempimento tributario delle imprese. Una soluzione, di nuovo di tipo cooperativo, potrebbe prevedere che un solo paese si faccia carico della raccolta del gettito che poi viene ripartito tra le diverse giurisdizioni (una sorta di *one-stop-shop* utilizzato nella UE per l'IVA)⁴. Di nuovo, si richiede un elevato livello di cooperazione in quanto si tratta di delegare il proprio potere impositivo ad altri stati.

Un esempio di tassazione dell'economia digitale attraverso una imposta sul reddito è rappresentato dalla *Diverted Profits Tax* (DPT) introdotta nel 2015 nel Regno Unito. Essa prevede una tassazione del 25 per cento sui profitti in due ipotesi specifiche. La prima ipotesi è riferita alle multinazionali che realizzano profitti nel Regno Unito, ma poi li trasferiscono artificialmente in paesi nei quali la tassazione è più favorevole rispetto a quella nazionale (ad esempio in Irlanda, in Svizzera e in Lussemburgo). In particolare, l'imposta si applica quando un soggetto stabilito nel Regno Unito effettua transazioni con soggetti affiliati residenti in Paesi a bassa fiscalità, privi di sostanza economica e detentori di attività significative prevalentemente immateriali (costituzione di *intellectual property companies* in paradisi fiscali). In questo caso un elemento importante è costituito dall'inversione dell'onere della prova e la previsione di una pratica di autocertificazione del reddito generato nel Regno Unito e indirizzato all'estero. La seconda ipotesi fa riferimento ai casi in cui si configura la elusione della stabile organizzazione da parte di un soggetto non residente che comunque svolge attività di vendita di beni o prestazioni di servizi nel Regno Unito. L'aliquota più alta di quella ordinaria intende disincentivare la collocazione delle imprese nel campo di applicazione della DPT. Questa imposta è il frutto di una mediazione e di una transazione che è avvenuta di fatto con i rappresentanti delle multinazionali più importanti che operano nel paese che sono state in qualche modo indotte a trattare.

La normativa attribuisce ampi poteri all'Amministrazione finanziaria che può autonomamente stabilire la presenza di una stabile organizzazione, di determinare il valore delle transazioni sulla base del metodo *arm's length* e di disconoscere gli eventuali arbitraggi che comportano risparmi di imposta abusivi.

Nel Regno Unito è stata costruita una specifica norma antielusiva molto dettagliata, che consente all'Amministrazione di fare indagini sulle attività societarie. Se l'Amministrazione finanziaria ritiene che venga svolta una attività economica nel territorio, effettua una indagine al riguardo e determina i valori corrispondenti ai profitti che ritiene siano stornati verso l'estero. Il riconoscimento della giurisdizione fiscale avviene tuttavia solo nel caso in cui si identifichi la fattispecie elusiva e in questi termini costituisce una ipotesi potenzialmente più restrittiva rispetto a quelle sopra elencate riducendo il peso dei costi amministrativi della estensione del concetto di stabile organizzazione. Inoltre, trattandosi di una nuova imposta non rientra nell'ambito dei trattati per le doppie imposizioni già stipulati lasciando margini ancora superiori al recupero di basi imponibili.

³ Commissione europea (2014), "Report of the Commission Expert Group on Taxation of the Digital Economy" e Devereux, M. e De la Feria, R. (2014), "Designing and implementing a destination based corporate tax", Working Paper n. 1407, Oxford University Center for Business Taxation.

⁴ Una soluzione simile è stata adottata in Svizzera in accordo con il Regno Unito e l'Austria. Si veda Hongler, P. e Pistone, P. (2015), "Blueprints for a new PE nexus to tax business income in the era of the digital economy", WU International Taxation Research Paper, n. 15.

Complessivamente, per il Regno Unito appare evidente la funzionalità della DPT rispetto alla sua condizione di paese prevalentemente esportatore di beni digitali.

La ritenuta alla fonte sui ricavi

La seconda proposta di tassazione delle imprese digitali, prevede l'applicazione di una ritenuta alla fonte sui ricavi relativi alle transazioni di natura digitale effettuate nel paese da parte di soggetti non residenti. In assenza di una ridefinizione del nesso per la giurisdizione fiscale, la ritenuta alla fonte, nell'ambito della imposizione diretta, potrebbe essere applicata per quelle vendite i cui corrispettivi si possono configurare come pagamento di *royalties*⁵.

L'imposta specifica sul consumo

La terza proposta di tassazione dell'economia digitale considera la possibilità di una imposta specifica per l'utilizzo della banda larga commisurata al numero di byte usati dal sito internet. Dato che l'imposta può essere criticata sul piano della equità e dei costi amministrativi, da una parte, la letteratura in materia propone di introdurre un elemento di progressività con aliquote diverse in ragione delle dimensioni e del volume di affari dell'impresa, con una soglia minima di utilizzo annuale della banda passante; dall'altra, per evitare discriminazioni tra imprese digitali e tradizionali, se ne auspica la deducibilità dalla imposta sul reddito delle imprese. Tassando l'utilizzo della rete si prescinde dalla tassazione del reddito societario e si tassa piuttosto il bene pubblico internet facendo però riferimento alla capacità contributiva dimostrata dal soggetto che utilizza internet, la comunicazione e l'informazione.

4. Le proposte legislative in Italia

Diversi sono stati i tentativi in Italia di introdurre una tassazione dell'economia digitale sia di tipo ritenuta alla fonte, sia di imposta specifica sul consumo.

Come menzionato in precedenza, con la Legge di stabilità per il 2014 è stato introdotto il pacchetto di misure noto come "*web tax*". La prima misura, mai entrata in vigore perché sospesa e poi abrogata, prevedeva un divieto esplicito a imprese e professionisti di acquistare servizi pubblicitari *online* da aziende che non fossero munite di partita IVA italiana. Le altre due misure del pacchetto sono invece rimaste in vigore. La prima impone per l'acquisto di servizi di pubblicità *online* e di servizi accessori l'utilizzo del bonifico bancario o postale, dal quale devono risultare i dati del beneficiario, ovvero di altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena

⁵ Per questa proposta si veda, Zhu, Y. (2014), "Proposed changes to the UN Model Tax Convention dealing with the cyber-based services", Report to the Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters.

tracciabilità delle operazioni e a veicolare la partita IVA del beneficiario. Si è osservato tuttavia che si tratta di operazioni generalmente già regolate in modo del tutto trasparente. La seconda interviene sulle regole di *transfer pricing* e prevede che nelle operazioni poste in essere con società non residenti collegate, normalmente valutate in base al valore normale dei beni e servizi prestati o ricevuti (sempre, quando ne derivi un aumento del reddito e, se previsto delle convenzioni internazionali sulla doppia imposizione esistenti con i paesi interessati, quando ne derivi una diminuzione del reddito), sia possibile ricorrere a metodi reddituali che valorizzano indicatori di profitto (applicazione di un metodo *transactional profit* invece del metodo *arm's lenght*). In particolare, per le società attive nel settore della raccolta di pubblicità *online* e nei servizi ausiliari, si consente l'utilizzo di "indicatori di profitto diversi da quelli applicabili ai costi sostenuti per lo svolgimento della propria attività". In questo caso è previsto anche il ricorso al *ruling* internazionale.

Il dibattito si è di nuovo acceso con la Legge delega in materia fiscale (L. 23/2014, art. 9 lett. i) che ha previsto l'introduzione, in linea con le raccomandazioni degli organismi internazionali e con le eventuali decisioni in sede europea e tenendo conto delle esperienze internazionali, di sistemi di tassazione delle attività transnazionali, ivi comprese quelle connesse alla raccolta pubblicitaria, basati su adeguati meccanismi di stima delle quote di attività imputabili alla competenza fiscale nazionale.

Una proposta di introduzione di un'imposta specifica sul consumo è stata presa in considerazione nell'ambito della Commissione per la Delega Fiscale: si trattava di una imposta sulle imprese che avrebbe colpito la quantità dei dati digitali scambiati in rete invece delle transazioni in moneta virtuale o reale. Si presentava come una imposta facile da calcolare e da riscuotere in quanto le quantità di dati scambiate possono essere misurate in tempo reale e comunicate dagli operatori del traffico digitale.

Successivamente, con un emendamento alla Legge di stabilità per il 2015 e con il DDL di iniziati dei Deputati Quintarelli e Sottanelli del settembre 2015, sono state fatte alcune proposte di introduzione di specifiche ritenute alla fonte sui ricavi. In particolare, la prima proposta prevedeva l'applicazione di una ritenuta del 26 per cento (25 per cento per le società di capitali) sui pagamenti effettuati da soggetti residenti a titolo di corrispettivo dei beni digitali o dei servizi prestati da un soggetto non residente (principio di destinazione). Nella seconda proposta era prevista una aliquota del 30 per cento per le transazioni *online* delle persone fisiche che, in base alla normativa vigente in Italia, possono essere fatte rientrare nella definizione di *royalties* e che sono state individuate: a) nei redditi derivanti da transazioni *online* relativi a pagamenti effettuati da soggetti residenti all'atto dell'acquisto di prodotti o servizi digitali presso un e-commerce provider estero; b) nei compensi per l'utilizzazione di opere dell'ingegno, di brevetti industriali e di marchi d'impresa, nonché di processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico e i compensi pagati da operatori nazionali a fronte dell'acquisto di licenze software successivamente distribuite sul mercato italiano⁶. L'adozione di tale misura trova però il suo principale ostacolo nelle potenziali difficoltà ad assoggettare a tassazione le cessioni di prodotti digitali effettuate direttamente nei confronti dei consumatori finali (che non possono operare da sostituti di imposta). Nel DDL del 2015 si era inoltre ipotizzata la ridefinizione del concetto di stabile organizzazione introducendo la stabile organizzazione

⁶ Nella relazione illustrativa alla proposta di legge si chiarisce che seppure nei modelli di convenzione OCSE venga espressamente specificato che l'attività di distribuzione di software generalmente non determina l'erogazione di *royalties*, ma di utili d'impresa (tassati nel paese di residenza dell'impresa percettrice, fatta salva l'eventuale presenza di una stabile organizzazione nel paese di residenza del soggetto pagatore), l'Italia ha effettuato una riserva espressa circa questo criterio. In particolare, relativamente a tali componenti di reddito il nostro Paese si è riservato di decidere sulle singole fattispecie. La posizione assunta dall'Italia è stata chiarita con la risoluzione n. 128/E del 3 aprile 2008, che ha qualificato i proventi corrisposti da un soggetto residente al titolare non residente dell'attività immateriale come *royalties* anche ai fini dell'applicazione delle convenzioni contro le doppie imposizioni dalla medesima sottoscritti con gli Stati contraenti esteri.

“virtuale”, basata su una presenza continuativa di attività *online* riconducibile all’impresa non residente, per un periodo non inferiore a sei mesi, tale da generare nel medesimo periodo flussi di pagamenti a suo favore, comunque motivati, in misura complessivamente non inferiore a cinque milioni di euro.

La proposta in esame, contenuta del DDL n. 2526, in assenza e, auspicabilmente, in attesa di una azione comune e coordinata, pur collocandosi tra gli strumenti di natura prevalentemente antielusiva, sembra poter aggirare e risolvere alcune delle questioni critiche sollevate nell’ambito di possibili interventi strutturali.

Il provvedimento non intende, infatti, definire un prelievo generalizzato sulla economia digitale, ma piuttosto indirizzare in modo più mirato la fase di accertamento dell’Amministrazione finanziaria, dotandola di più adeguati strumenti informativi che la mettano in condizione di disporre interventi antielusivi più efficaci.

In primo luogo, il provvedimento non ridefinisce il concetto di stabile organizzazione, ma introduce la definizione di “stabile organizzazione occulta”. Questa si dovrebbe considerare esistente rispetto a un soggetto non residente sulla base delle seguenti “soglie di permanenza”:

- svolgimento nel territorio dello Stato, in via continuativa, di attività digitali pienamente dematerializzate;
- un numero di transazioni superiore a cinquecento unità in un singolo semestre;
- realizzazione, sempre su base semestrale, di un ammontare complessivo (presumibilmente del valore di tali transazioni) non inferiore a un milione di euro.

Nel caso si identifichi una “stabile organizzazione occulta”, un primo intervento è affidato all’intermediario finanziario, che è tenuto a verificare nei rapporti con soggetti non residenti l’esistenza di un numero di partita IVA. Nel caso in cui questo non risulti attribuito e si identifichi una “stabile organizzazione occulta”, gli stessi intermediari sono obbligati alla segnalazione all’Agenzia delle entrate e a una comunicazione al soggetto non residente, contenente l’invito a richiedere il numero di partita IVA, e a sospendere le attività di pagamento. Sulla base di questi presupposti, l’Agenzia può intraprendere la procedura di accertamento e richiedere al soggetto economico non residente di regolarizzare la propria situazione fiscale, che può avvenire d’ufficio o attraverso l’istituto dell’interpello o dell’accordo preventivo per le imprese con attività internazionale (*tax ruling*)⁷. A tale scopo è prevista la creazione di un apposito ufficio per garantire un alto grado di competenza specialistica sia per i profili tributari, sia, soprattutto, per la tipologia di attività economica sotto esame.

In secondo luogo, il provvedimento introduce una ritenuta alla fonte a titolo di imposta del 26 per cento sugli importi corrisposti da soggetti residenti in Italia a operatori non

⁷ La direttiva (UE) 2015/237613 ha introdotto l’obbligo di scambio automatico con le autorità competenti di tutti gli Stati membri dei *ruling* preventivi transfrontalieri e degli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento.

residenti che non abbiano provveduto a uniformarsi alle richieste di regolarizzazione dell'Amministrazione. Il provvedimento prevede inoltre l'applicazione della ritenuta alla fonte del 30 per cento per i compensi pagati da operatori nazionali a fronte dell'acquisto di licenze software distribuite sul mercato italiano che in questo caso vengono quindi identificate come *royalties*.

In questa procedura è fondamentale il coinvolgimento diretto degli intermediari finanziari nell'intero processo. Questi sono i soggetti che normalmente eseguono i pagamenti a favore di fornitori di beni e servizi scambiati sul circuito digitale e sono quindi incaricati di raccogliere le informazioni sul percettore del flusso di denaro, proveniente da soggetti italiani, che devono essere trasferite all'Agenzia. Agli stessi intermediari spetterebbe dunque il compito, al superamento delle "soglie di permanenza", di effettuare la dovuta segnalazione all'Amministrazione finanziaria, affinché questa possa procedere alla relativa istruttoria. Infine, sono tenuti ad applicare la tassazione delle transazioni digitali, trasferendo all'Amministrazione il gettito derivante dall'applicazione della ritenuta.

Il provvedimento si configura più che come uno strumento di tassazione strutturale degli operatori dell'economia digitale come uno strumento antiabuso. L'azione congiunta dell'Amministrazione finanziaria e degli intermediari finanziari determina l'incentivo per le imprese a regolarizzare la propria condizione di stabile organizzazione occulta. L'incentivo è accresciuto dall'elevata entità del prelievo alla fonte nel caso di mancata regolarizzazione. La convenienza alla regolarizzazione dipende infatti dal confronto tra il prelievo alla fonte del 26 per cento sui ricavi e quello ordinario dato dall'applicazione dell'Ires e dell'IRAP (pari complessivamente nel 2017 al 27,9 per cento) sugli utili. Si può calcolare (come riportato nel paragrafo 5.4) che le due forme di prelievo risultano equivalenti a fronte di un margine di profitto/base imponibile superiore al 93,2 per cento; diventa invece più onerosa la ritenuta alla fonte per margini più bassi (ad esempio, con un margine del 10 per cento, la ritenuta risulterebbe 10 volte più alta dell'imposta ordinaria sui profitti). Nella maggior parte delle situazioni reali risulterebbe quindi incentivato il ricorso alla regolarizzazione della stabile organizzazione.

D'altro canto, le caratteristiche tecnologiche del settore possono creare spazi per nuove forme di elusione fiscale tali da rendere inefficace lo strumento proposto nel DDL. Da un lato, le imprese digitali potrebbero ricorrere all'utilizzo di mezzi di pagamento che non transitano per il circuito degli intermediari finanziari ovviando in questo modo alla procedura di accertamento per la regolarizzazione della stabile organizzazione e la stessa applicazione della ritenuta. Dall'altro lato, in assenza di una sua applicazione a livello globale, il provvedimento può perdere di efficacia per effetto di strategie di pianificazione fiscale volte a contenere i profitti attraverso trasferimenti di costi nelle giurisdizioni dove la tassazione è più elevata (si veda ad esempio il caso Facebook UK dopo l'introduzione della *Diverted Profit Tax* nel 2016 nel Regno Unito discusso nel paragrafo 5).

Il provvedimento nel fissare al 26 per cento l'aliquota della ritenuta alla fonte assimila i corrispettivi delle imprese digitali non residenti in Italia alle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia e di mediazione (art. 25bis del DPR 600/1973). Va tuttavia sottolineato che in quest'ultimo caso si tratta di una tassazione su una remunerazione netta (forfetariamente determinata) e non, come nel caso in esame, calcolata sui ricavi. Si può comunque osservare che un'aliquota del 26 per cento è omogenea a quella fissata per i redditi da attività finanziarie che si applica tuttavia ai valori lordi.

Infine, il provvedimento prevede la creazione di un apposito ufficio costituito nell'ambito dell'Agenzia delle entrate per garantire un alto grado di competenza specialistica sia per i profili tributari, sia, soprattutto, per la tipologia di attività economica posta in essere. Non è tuttavia previsto un onere aggiuntivo per la finanza pubblica. A tale proposito, si può osservare che nel menzionato caso inglese di applicazione della *Diverted Profit Tax*, al quale il provvedimento italiano sembra fortemente ispirato, all'Amministrazione finanziaria sono stati attribuiti non solo poteri più estesi di quelli ordinari, ma anche un ammontare di risorse finanziarie destinate alla implementazione di procedure informative adeguate.

5. Il caso della pubblicità *online*

Come delineato in precedenza, le caratteristiche dell'economia digitale ampliano le possibilità di elusione fiscale. I redditi prodotti in uno specifico paese dalle multinazionali digitali estere sfuggono in buona sostanza alla tassazione domestica in quanto il soggetto economico di diritto estero non costituisce una stabile organizzazione pur operando come se ne avesse una, e ciò produce conseguenze rilevanti sul livello e sulla ripartizione delle basi imponibili tra paesi e quindi sul corrispondente gettito fiscale.

Per evidenziare la dimensione del fenomeno è utile confrontare, da un lato, i ricavi di bilancio dei gruppi multinazionali digitali allocati nei singoli paesi secondo la convenienza fiscale (ricavi di "gruppo") con, dall'altro, i ricavi effettivamente generati nelle diverse giurisdizioni nazionali sulla base della residenza dei soggetti coinvolti nelle transazioni (ricavi "geografici").

Un caso esemplare per la sua rilevanza quantitativa è rappresentato dalle multinazionali digitali operanti nel settore della pubblicità *online*. In questo comparto si sono affermate imprese *over-the-top* (OTT) di grande rilevanza economica come Google e Facebook (con fatturati rispettivamente pari a circa 82 e 33 miliardi di euro nel 2016) le cui strutture societarie consentono una allocazione formale dei ricavi (ricavi di "gruppo") che si discosta ampiamente da quella sostanziale/geografica (ricavi "geografici").

5.1. *La struttura del mercato della pubblicità online*

La rilevanza di questo settore è dimostrata dalla dimensione del mercato. In Europa nel 2015 il valore della pubblicità *online* è risultato al primo posto rispetto a quello offerto dagli altri canali: 36,4 miliardi di euro su un totale di 108,5 miliardi di spesa pubblicitaria complessiva, pari al 33,5 per cento (fig. 1). In Italia, nello stesso anno, il valore della pubblicità *online* ha rappresentato il secondo canale in termini di rilevanza, raggiungendo 1,7 miliardi pari al 22,5 per cento del totale del settore, una quota superiore alla somma della pubblicità realizzata su stampa quotidiana e periodica (fig. 2).

Inoltre, il mercato della pubblicità *online* ha registrato nonostante la crisi degli ultimi anni, una forte espansione: in Europa e negli Stati Uniti sono cresciuti progressivamente i fatturati (rispettivamente, più che raddoppiati e più che triplicati; tab. 1) e sono aumentate le quote di mercato. Un simile andamento è emerso anche in Italia, in controtendenza con la dinamica assai debole dei ricavi della pubblicità nel suo complesso (tab. 2).

Infine, il mercato della raccolta pubblicitaria *online* risulta fortemente concentrato. Sulla base dei dati disponibili relativi al 2015 (tab. 3) si può osservare che a livello mondiale due gruppi, Google e Facebook, hanno realizzato oltre il 43 per cento dei ricavi netti⁸ complessivi della raccolta *online*.

Vista la concentrazione del mercato e data la carenza di informazioni disponibili, di seguito si concentrerà l'attenzione su questi due gruppi societari partendo innanzitutto dai dati dei bilanci e successivamente valutando la reale distribuzione geografica dei fatturati e del gettito fiscale.

5.2. *Alcune caratteristiche comuni degli operatori dell'economia digitale*

L'attività nel settore si caratterizza tipicamente per la presenza di un gruppo societario che fornisce servizi internet a livello globale (ad esempio, un motore di ricerca nel caso di Google o un *social network* nel caso di Facebook). La maggior parte di questi servizi *online* sono offerti gratuitamente agli utenti della rete, che nel fruirne consentono alla società di raccogliere una serie di dati: la localizzazione del soggetto che opera sul sito, le preferenze e/o gli interessi di navigazione sul *web*, i dati personali per i quali l'utente autorizza l'utilizzo anche ai fini commerciali. Nel tempo il gruppo, grazie a software capaci di processare e analizzare i dati raccolti, è in grado di offrire agli inserzionisti un servizio di pubblicità *online* con annunci/inserzioni pubblicitarie su misura, ritagliati sulle esigenze e sulle preferenze del cliente/utente. La pubblicità costituisce quindi l'attività principale del gruppo, da cui trae la maggior parte dei profitti.

⁸ Il ricavo netto è calcolato dai dati di bilancio come differenza tra i ricavi complessivi e i costi relativi alle vendite.

Le imprese che operano nel mercato della pubblicità *online* presentano delle caratteristiche comuni in termini di struttura proprietaria e funzionale che consentono loro di minimizzare legalmente l'onere fiscale complessivo a fronte di ingenti ricavi. Tale pratica, comune anche se in misura minore a tutte le strutture societarie multinazionali, è facilitata dal tipo di attività svolta e dall'assenza di una produzione materiale o fisica.

Nella prassi la tecnologia utilizzata per fornire servizi in tutto il mondo è sviluppata dal personale che fa capo alla società capogruppo che ha in genere a sede negli Stati Uniti, come nel caso di Alphabet Inc. per Google e Facebook Inc. per Facebook. Nel caso del mercato europeo, come vedremo, la struttura del gruppo segue uno specifico schema di triangolazione che coinvolge l'Irlanda, i Paesi Bassi e un paradiso fiscale (le Bermuda nel caso di Google e le Isole Cayman nel caso di Facebook).

La minimizzazione dell'onere fiscale è la risultante di alcune tipiche strategie di pianificazione societaria e fiscale adottate dai due gruppi (fig. 3).

1) La società capogruppo (SCR) cede i diritti di sfruttamento della propria tecnologia (limitatamente ad alcuni paesi, ad esempio quelli del mercato europeo) a una impresa collegata (ICX) che viene registrata in Irlanda, ma amministrata generalmente in un paradiso fiscale (Bermuda nel caso di Google e Isole Cayman nel caso di Facebook). La cessione dei diritti avviene attraverso un accordo di ripartizione dei costi (*cost sharing*) che prevede un pagamento da parte della società che riceve i diritti corrispondente al valore del bene immateriale (che può essere facilmente sottovalutato) e da un compenso annuale per lo sfruttamento dei risultati dell'attività di ricerca e sviluppo. L'impresa collegata non svolge alcuna attività di ricerca e sviluppo e tutte le attività immateriali (*intangibles*) del gruppo restano di proprietà della capogruppo.

Il paese di residenza della capogruppo (SCR), in questo caso gli Stati Uniti, nel tassare i profitti considera i pagamenti ricevuti per il trasferimento della tecnologia e per i compensi annuali stabiliti sulla base degli accordi di ripartizione dei costi futuri, ma la società può sfruttare pratiche di transfer pricing, agevolate dalla oggettiva difficoltà di determinare i valori di queste attività secondo l'arm's length principle. Inoltre, il carico fiscale viene ridotto dalle agevolazioni, come crediti di imposta e deduzioni, che sono concesse per le attività di ricerca e sviluppo.

2) Negli accordi tra la capogruppo (SCR) e l'impresa direttamente collegata (ICX) è generalmente previsto che quest'ultima possa concedere a un'altra impresa consociata (ICY) i diritti di sfruttamento della tecnologia per gestire le piattaforme informatiche del suo paese.

A sua volta questa impresa concede a cascata i diritti per lo sfruttamento della tecnologia in sub licenza a un'impresa residente in Irlanda che è la società operativa principale (ICT) (Google Ireland Limited e Facebook Ireland Limited).

Le imprese consociate ICX e ICY hanno tipicamente una struttura minima e non dispongono di personale e di beni materiali. Nel proprio paese di residenza, l'impresa che riceve i diritti per lo sfruttamento della tecnologia dalla prima consociata (ICY) è assoggettata all'imposta sui profitti che però si limitano alla differenza (normalmente minima) tra le royalties ricevute dall'impresa con i diritti a cascata in Irlanda (ICT) e quelle pagate da lei stessa alla prima consociata che le fornisce i diritti (ICX). Inoltre, sulla base della convenzione contro le doppie imposizioni stipulata tra Stati, le royalties pagate non sono assoggettate ad alcuna ritenuta alla fonte.

3) L'impresa che riceve a cascata i diritti di sfruttamento (ICT) svolge un ruolo operativo nel mercato di riferimento (in questo caso l'Europa) impiegando risorse nella gestione delle attività (cura dei siti *web* del Gruppo che offrono pubblicità) e risulta controparte legale di tutti gli atti che si perfezionano in via elettronica nei paesi europei. I contratti sono formulati su base standardizzata (i termini sono stabiliti negli Stati Uniti) e sono stipulati attraverso i siti *web* dell'impresa ICT irlandese, i cui server di supporto sono però installati nei paesi dei clienti. In questo modo i clienti/inserzionisti nei paesi europei possono acquistare spazi pubblicitari per gli utenti direttamente sul sito *web* gestito dalla ICT in Irlanda senza avere alcuna interazione con il personale che opera in Irlanda.

L'impresa ICT in Irlanda paga un'imposta sui profitti che risulta minimizzata. In particolare: in primo luogo, anche a fronte di ricavi ingenti, gli utili scontano il pagamento delle royalties alla consociata ICY per la sub licenza di sfruttamento della tecnologia; in secondo luogo, l'aliquota di imposta sui profitti in Irlanda è fissata al 12,5 per cento, livello inferiore a quello degli altri mercati di riferimento più importanti (in Italia, l'aliquota Ires/IRAP è scesa nel 2017 dal 31,4 al 27,9 e anche il Regno Unito ha una aliquota più elevata, pari al 20 per cento). Infine, anche le royalties pagate da ICT (come quelle di ICY) non sono soggette a ritenuta alla fonte in base alla convenzione contro le doppie imposizioni stipulata tra Stati.

Le imprese ICT e ICY sono costituite come entità ibride e quindi fiscalmente rilevanti nei paesi di residenza, ma fiscalmente trasparenti per gli Stati Uniti (sede della capogruppo SCR). In questo caso, potrebbero non essere considerate delle Controlled Foreign Company (CFC) e quindi non poter fare rilevare fiscalmente le operazioni infrasocietarie concluse tra ICX, ICY e ICT: i redditi che ICX riceve da ICY e ICT sono considerati realizzati direttamente e possono essere assoggettati negli Stati Uniti solo al momento, eventuale, della distribuzione dei dividendi da parte di ICX, che, quindi, costituisce la cassaforte del Gruppo.

4) Infine, Google e Facebook prevedono, nei loro mercati più rilevanti, che richiedono maggiore visibilità, come nel caso dell'Italia, la possibilità di localizzare delle consociate (ICE) con stabile organizzazione per curare con maggiore dettaglio le esigenze della clientela. Le società come Google Italia e Facebook Italia svolgono prevalentemente fornitura di servizi, intermediazione con funzioni e rischi limitati (attività di promozione

dei servizi offerti, anche attraverso attività di tutoraggio, illustrazione e supporto tecnico nell'utilizzo del supporto informatico (servizio *one to one*)).

In generale, i loro ricavi si basano sia sull'attività di intermediazione, ossia sul numero di contratti conclusi tra i clienti nel paese e la ICT in Irlanda, sia su una remunerazione, pagata da quest'ultima, per le attività di supporto, che è basata sui costi sostenuti più un *mark up*. Non rientrano tra i ricavi quelli relativi alle vendite di pubblicità nel paese, che sono invece trattati come ricavi in Irlanda.

5.3. I dati di bilancio

Le tabelle 4 e 5 riportano i dati del fatturato, dell'utile, del margine di profitto e dell'imposta versata delle imprese appartenenti rispettivamente al gruppo Google e a quello di Facebook disponibili nella banca dati ORBIS raccolta da Bureau Van Dijk. Seppure l'analisi si limiti alle sole imprese che presentano bilancio, escludendo quindi quelle costituite nei paesi che si qualificano come paradisi fiscali, dai dati emergono chiaramente le strategie di minimizzazione dell'onere tributario poste in essere a livello mondiale.

Il bilancio consolidato

Nel 2015, in base a quanto riportato nel bilancio consolidato il gruppo Google (in cui sono presenti, oltre alla capogruppo Alphabet Inc. con sede negli Stati Uniti, le società Google con sede nei diversi paesi europei tra cui Google Italia) ha realizzato 67,6 miliardi di euro di fatturato sul quale ha pagato 3 miliardi di imposte, con una aliquota implicita sul fatturato del 4,4 per cento. A fronte di un margine di profitto del 26,2 per cento, l'aliquota implicita calcolata sull'utile di bilancio è stata pari al 16,8 per cento, contro un'aliquota nominale dell'imposta sulle società vigente negli Stati Uniti del 35 per cento.

Nello stesso anno la Facebook Inc., anch'essa con sede negli Stati Uniti, ha registrato 16,2 miliardi di euro nel suo bilancio consolidato che include, in quanto consociate, i risultati di Facebook Italia e le società presenti in Belgio, Francia, Germania, Spagna, Svezia, Paesi Bassi e Regno Unito. Le imposte complessivamente pagate sono pari a 2,3 miliardi, con un margine di profitto del 34,5 per cento e una aliquota implicita del 14 per cento e del 40,5 per cento, rispettivamente sul fatturato e sugli utili. Il bilancio consolidato di Facebook Inc. non include tuttavia i ricavi della società irlandese Facebook Ireland Limited, che non fa capo alla Facebook Inc. negli Stati Uniti, ma alla Facebook Ireland Holding Unlimited che nel 2010 ha acquisito i diritti di sfruttare la piattaforma del *social network* al di fuori degli Stati Uniti e del Canada. Entrambe le società hanno come ultimo proprietario la Facebook Global Holdings Unlimited di cui non si conosce la nazionalità.

I bilanci delle società ICT

Con riferimento al mercato europeo, i ricavi registrati in Irlanda (dove sono situate le ICT) da Google e da Facebook ammontano rispettivamente a 22,6 e a 7,9 miliardi, corrispondenti rispettivamente all'85 e al 93,9 per cento dei ricavi registrati complessivamente dalle imprese residenti in Europa di cui è disponibile il bilancio. Il sistema elusivo appena descritto determina in entrambe le imprese ICT un margine di profitto che non supera l'1,5 per cento e una aliquota di imposta implicita rispetto ai ricavi di appena lo 0,2 per cento.

I bilanci delle società ICE

Il peso delle imposte per le società dei gruppi Google e Facebook che costituiscono stabile organizzazione in Italia e negli altri paesi europei appare mediamente più elevato. In Italia, nel caso di Google, a fronte di una aliquota di imposta nominale sui profitti nel 2015 del 31,4 per cento (Ires e IRAP), l'aliquota implicita sul fatturato è stata del 3,4 per cento e, con un margine di profitto dell'8,7 per cento, quella sull'utile si è attestata al 38,4 per cento. Si sottolinea tuttavia che il fatturato non supera lo 0,1 per cento del totale di gruppo. Risultati analoghi sono riscontrabili per Facebook Italia nella tabella 5: l'aliquota implicita sul fatturato è stata del 2,7 per cento e quella sull'utile del 33,7. Inoltre, la stessa struttura di bilancio si osserva per gli altri paesi dove i due gruppi sono presenti in Europa con le caratteristiche descritte per le ICE (ad esempio, Belgio, Francia e Spagna).

Nel triennio 2013-15 le imposte pagate complessivamente in Europa da Google e Facebook non superano il 3 per cento dell'ammontare complessivo riportato nei loro bilanci consolidati.

5.4. I dati "geografici" dei principali operatori dell'economia digitale

Come sottolineato sopra, la rappresentazione dei dati di bilancio fornisce la distribuzione dei ricavi di "gruppo", mentre dal punto di vista economico e soprattutto fiscale, interessa conoscere il luogo di origine dei ricavi e quindi la loro distribuzione geografica.

Con riferimento ai soli ricavi della pubblicità, dalle note ai bilanci consolidati di Google e Facebook è possibile solo ricavare la ripartizione relativa al mercato degli Stati Uniti e del Resto del mondo (solo Google dichiara anche il dato del Regno Unito). Con riferimento all'Europa nel suo complesso, la stima dei ricavi può essere ottenuta come sommatoria dei valori registrati dalle società nei diversi paesi, ma si tratta di una stima,

da una parte, sottovalutata, per l'assenza dei dati di bilancio di molte società residenti in Europa (tab. 6).

Per quanto riguarda l'Italia, il ricavo fatturato da Google e Facebook a soggetti residenti può essere stimato utilizzando i dati sulla raccolta pubblicitaria forniti da AGCOM nell'ambito della sua definizione del SIC (Delibera n. 10/17/CONS, Procedimento per la valutazione delle dimensioni economiche del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) per l'anno 2015). La raccolta pubblicitaria complessiva⁹ nel 2015 è stimata pari a 570 milioni di euro per Google e a 225 milioni per Facebook. Come già mostrato a livello mondiale, anche in Italia, con questi dati si conferma una elevata concentrazione nel settore della pubblicità *online*, con Google e Facebook che, come primi due operatori, rappresentano oltre il 46 per cento dei ricavi complessivi (33,4 per cento è la sola quota di Google, 12,6 per cento per Facebook).

Da tali dati è possibile quindi ricavare la dimensione della discrasia tra ricavo di "gruppo" e ricavo "geografico". Nel caso di Google, i ricavi della pubblicità *online* originati in Italia rappresentano il 2,4 per cento del mercato europeo, mentre i ricavi, non direttamente imputabili alla pubblicità, riportati nel bilancio di Google Italia non superano lo 0,3 per cento. Per Facebook la divergenza è anche più importante con il 2,8 per cento di ricavo "geografico" contro lo 0,1 di ricavo di "gruppo" (tab. 7).

Questa analisi, da una parte mette in evidenza la mobilità di queste basi imponibili che nel caso dell'economia digitale può compromettere la capacità di gettito dei paesi come l'Italia, estremizzando quando sta già accadendo, in un regime di concorrenza fiscale, con le multinazionali nell'economia più tradizionale.

Utilizzando queste informazioni è possibile effettuare una valutazione di sintesi delle imposte complessivamente pagate da questi due operatori sul totale dei ricavi originati da clienti residenti in Italia (tab. 8).

Nel caso di Google, 636,6 milioni di ricavi si ripartiscono in circa 67 milioni dichiarati in Italia e i 570 dichiarati in Irlanda. Applicando le aliquote implicite corrispondenti a questi ricavi riportate nella tabella 4 (rispettivamente 3,4 e 0,2 per cento), si ottiene un gettito complessivo di 3,4 milioni di euro che corrisponde a una aliquota di imposta implicita effettiva sui ricavi geografici dello 0,5 per cento; l'aliquota implicita effettiva sugli utili sarebbe invece quasi del 24 per cento (derivando gli utili complessivi come la somma degli utili effettivi registrati in Italia e quelli stimati dai ricavi registrati in Irlanda utilizzando il margine di profitto della Google Ireland Limited, pari all'1,5 per cento).

Nel caso di Facebook, i ricavi si ripartiscono per circa 8 milioni in Italia e per 225 in Irlanda. Usando la stessa metodologia, il gettito complessivo per questo operatore sui

⁹ Il valore dei ricavi nel 2015 è stimato sulla base di un ammontare complessivo del SIC di circa 17,8 miliardi e di quote relative ai due gruppi pari rispettivamente al 3,2 e all'1,3 per cento.

ricavi del mercato italiano sarebbero pari 0,7 milioni, con una aliquota effettiva sui ricavi dello 0,3 per cento e sugli utili del 18 per cento.

Con riferimento al solo mercato pubblicitario, data la diversa natura dei ricavi delle società residenti in Italia, che si riferiscono ai compensi per l'attività di promozione e marketing, l'intero ammontare dei ricavi è fatturato in Irlanda e quindi sconta la sola aliquota implicita calcolata per le società irlandesi.

Infine, considerando le disposizioni antielusive previste nel disegno di legge in esame è possibile effettuare alcune valutazioni delle sue conseguenze teoriche sul prelievo delle due società considerate (tab. 9). Trascurando i potenziali effetti di reazione delle imprese e limitandoci quindi a una semplice valutazione di impatto, in base alle norme proposte, i flussi di pagamento per la pubblicità tra l'Italia e l'Irlanda dovrebbero essere monitorati dall'intermediario finanziario e comunicati all'Amministrazione finanziaria. Si deve tuttavia considerare che queste imprese sono già presenti nel nostro Paese con una stabile organizzazione e che quindi potrebbero non ricadere automaticamente nella definizione di "stabile organizzazione occulta". In questo caso, l'Amministrazione finanziaria potrebbe comunque chiedere alle imprese di accordarsi per il transito di ricavi in Italia e per il pagamento dell'imposta sulle società sugli utili prodotti. In questo caso, ipotizzando una struttura dei costi omogenea a quella delle imprese in Italia, il gettito a carico di Google, applicando sempre l'aliquota implicita sul fatturato del 3,4 per cento, è pari a 21,3 milioni di euro. Con le stesse ipotesi, Facebook avrebbe il proprio debito di imposta in Italia di 6,2 milioni di euro. Un secondo scenario ipotizza che le società non modifichino la propria struttura funzionale e che quindi l'intero ammontare dei ricavi possa ricadere nella applicazione della ritenuta alla fonte del 26 per cento. In questo caso l'imposta sarebbe pari a 151,5 milioni per Google e a 59,2 milioni per Facebook.

In termini più generali, la ritenuta del 26 per cento costituisce un forte incentivo per una impresa non residente che opera sul *web* in Italia a emergere come stabile organizzazione: la ritenuta è neutrale rispetto alla imposta sulle società (del 27,9 per cento) solo con un margine di profitto/base imponibile superiore al 93,2 per cento; diventa invece sempre più onerosa per i margini più bassi e, a titolo di esempio, con un margine del 10 per cento, la ritenuta risulterebbe 10 volte più gravosa dell'imposta sui profitti ordinaria.

In generale questi risultati devono essere letti con molta cautela, in quanto trascurano le reazioni comportamentali che potrebbero indurre a rafforzare altre pratiche elusive delle imprese al fine di ridurre i profitti imponibili nel nostro Paese. A tale proposito un caso esemplare è quello di Facebook nel Regno Unito che, accettando di fatturare la pubblicità di competenza geografica nello stesso Regno Unito, ha reagito con molto anticipo alla introduzione della *Diverted Profit Tax*, spostando un ammontare considerevole di costi operativi in questo paese in modo da generare perdite già nel

triennio 2013-15 e quindi mitigare l'impatto delle maggiori imposte che saranno dovute in questo paese con una aliquota maggiore di quella irlandese.

Infine, andrebbero anche analizzate le conseguenze in termini di traslazione dell'imposta e di riallocazione della domanda di pubblicità su altri canali diversi da quelli *online*.

Tab. 1 – Ricavi derivanti dalla raccolta della pubblicità *online*
(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Regno Unito	4.011	4.770	5.510	6.642	7.381	8.916	11.826
Germania	3.092	3.630	3.959	4.560	4.676	5.388	5.794
Francia	1.760	1.883	2.287	2.770	3.494	3.724	4.227
Italia	818	1.177	1.408	1.503	1.483	1.624	1.660
Spagna	683	814	925	920	901	963	1.234
Irlanda	97	104	132	157	197	262	338
Totale Europa	15.800	18.800	21.900	24.400	27.400	30.700	36.400
Stati Uniti	16.275	19.612	22.774	28.487	32.226	37.260	53.717
Mondo	n.d.	n.d.	62.092	80.978	89.992	100.000	143.000

Fonte: AGCOM per l'Italia; IAB Europe, AdEx Benchmark (2009-2016) per gli altri paesi; PwC e IAB *Internet advertising revenue report*, per il dato USA (cambio medio annuo).

Tab. 2 – Ricavi pubblicitari in Italia: la crescita della pubblicità *online*
(milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totale spesa pubblicità	7.962	8.489	8.990	9.279	8.194	8.821	8.845	7.760	6.934	6.860	6.885
di cui:											
<i>Online</i>	138	489	687	819	818	1.177	1.408	1.503	1.483	1.624	1.660
% sul totale	1,7	5,8	7,6	8,8	10,0	13,3	15,9	19,37	21,39	23,7	24,1
Variazione % annua		254,3	40,5	19,2	-0,2	44,0	19,6	6,7	-1,3	9,5	2,2

Fonte: elaborazioni su dati AGCOM.

Tab. 3 – Ricavi netti derivanti dalla raccolta pubblicitaria a livello mondiale – Principali operatori (1)
(milioni di euro)

	2011		2012		2013		2014 (2)		2015 (2)	
Totale	62.092	100,0	80.978	100,0	89.992	100,0	100.000	100,0	143.000	100,0
di cui:										
<i>Google</i>	19.914	32,1	25.475	31,5	28.716	31,9	34.375	34,4	46.767	32,7
<i>Facebook</i>	2.263	3,6	3.331	4,1	5.075	5,6	8.699	8,7	15.332	10,7

Fonte: AGCOM (vari anni) e dati di bilancio Google e Facebook.

(1) Il ricavo netto è calcolato dai dati di bilancio come differenza tra i ricavi complessivi e i costi di acquisizione del traffico. – (2) Stima su dati AGCOM (2016) e dati di bilancio Google e Facebook.

Tab. 4 – Il bilancio di Google
(milioni di euro e percentuali)

	Fatturato			Utili pre imposta			Imposte		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013	2015	2014	2013
SCR - Alphabet Inc. (consolidato)	67.587	49.681	41.803	17.711	12.991	11.971	2.977	2.739	2.062
Resto del mondo (1)	7.581	5.121	2.659	71	22	20	17	12	6
Europa (1)	26.597	19.938	19.428	652	337	407	224	82	102
di cui:									
ICX - Google Ireland Holdings Unlimited	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
ICY - Google Netherlands Holdings B.V.	12	11	11	12	11	11	3	3	3
ICT - Google Ireland Limited	22.604	18.268	17.002	341	212	189	48	41	35
ICE - Google Commerce Limited	613	201	281	0	1	0	0	0	0
ICE - Google Netherlands B.V.	187	143	128	13	10	10	3	3	2
ICE - Google Italy S.r.l.	67	54	49	6	4	4	2,2	2	2
ICE - Google UK Limited	1.738	<i>n.d.</i>	819	155	<i>n.d.</i>	88	130	<i>n.d.</i>	27
ICE - Google Germany GMBH	325	279	264	33	22	21	12	14	8
ICE - Google France	248	226	233	23	20	22	7	5	8
ICE - Google Spain SL	67	55	52	8	7	6	2	2	2

	Margine di profitto			Aliquota implicita (% su fatturato)			Aliquota implicita (% su utile)		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013	2015	2014	2013
SCR - Alphabet Inc. (consolidato)	26,2	26,1	28,6	4,4	5,5	4,9	16,8	21,1	17,2
Resto del mondo (1)	0,9	0,4	0,8	0,2	0,2	0,2	24,0	54,8	28,2
Europa (1)	2,5	1,7	2,1	0,8	0,4	0,5	34,3	24,5	24,9
di cui:									
ICX - Google Ireland Holdings Unlimited	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
ICY - Google Netherlands Holdings B.V.	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1	103,7	60,4	77,4
ICT - Google Ireland Limited	1,5	1,2	1,1	0,2	0,2	0,2	14,1	19,3	18,5
ICE - Google Commerce Limited	6,8	6,9	7,5	1,7	1,7	1,9	25,1	25,2	24,9
ICE - Google Netherlands B.V.	100,3	100,5	99,1	25,0	25,0	24,7	24,9	24,9	24,9
ICE - Google Italy S.r.l.	8,7	7,4	7,5	3,4	4,0	3,7	38,4	54,0	49,2
ICE - Google UK Limited	8,9	<i>n.d.</i>	10,8	7,5	<i>n.d.</i>	3,3	84,0	<i>n.d.</i>	30,3
ICE - Google Germany GMBH	10,2	7,9	8,0	3,8	4,9	2,9	36,8	61,9	36,1
ICE - Google France	9,1	8,8	9,5	2,7	2,2	3,3	29,8	25,3	35,3
ICE - Google Spain SL	11,4	11,9	11,1	3,4	3,7	3,4	29,5	31,5	30,2

Fonte: ORBIS, Bureau Van Dijk.

(1) Dati di bilancio non consolidati derivanti dalla somma dei risultati delle singole imprese.

Tab. 5 – Il bilancio di Facebook
(milioni di euro e percentuali)

	Fatturato			Utili pre imposta			Imposte		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013	2015	2014	2013
SCR1 - Facebook Inc. (consolidato)	16.158,5	9.383,5	6.127,1	5.582,6	3.695,9	2.143,5	2.258,7	1.482,9	976,0
Resto del mondo	46,3	28,6	24,6	2,1	0,7	0,4	1,1	0,7	0,6
Europa	337,3	170,0	84,1	-66,9	-33,9	-12,1	-14,0	1,0	0,5
di cui:									
ICE - Facebook UK LTD	286,9	134,9	59,5	-71,5	-36,6	-13,9	-15,4	0,0	-0,2
ICE - Facebook France	21,4	13,0	9,8	1,9	1,0	0,7	0,5	0,3	0,2
ICE - Facebook Sweden AB	10,1	6,2	5,9	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1
ICE - Facebook Italy S.r.l.	7,6	6,3	3,9	0,6	0,6	0,3	0,2	0,3	0,2
ICE - Facebook Spain SL	7,1	3,9	2,7	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
ICE - Facebook Belgium	4,1	2,5	2,3	1,0	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1
ICE - Facebook Netherlands B.V.	n.d.	3,2	n.d.	n.d.	0,2	n.d.	n.d.	0,0	n.d.
SCR2 - Global Facebook Holdings Unlimited (consolidato)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
di cui:									
ICX - Facebook Ireland Holdings Unlimited	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ICT - Facebook Ireland Limited	7.899,3	4.837,1	2.977,2	109,6	12,8	7,3	16,5	3,4	2,3
ICE - Pinnacle Sweden AB	173,3	103,6	50,5	7,1	5,8	-5,5	1,6	1,3	n.d.
ICE - Edge Network Services Limited	141,4	70,9	27,1	10,0	5,1	1,9	0,4	1,4	0,3

	Margine di profitto			Aliquota implicita (% su fatturato)			Aliquota implicita (% su utile)		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013	2015	2014	2013
SCR1 - Facebook Inc. (consolidato)	34,5	39,4	35,0	14,0	15,8	15,9	40,5	40,1	45,5
Resto del mondo	4,5	2,5	1,5	2,3	2,5	2,4	51,7	99,0	161,8
Europa	-19,8	-20,0	-14,4	-4,1	0,6	0,5	20,9	-2,8	-3,8
di cui:									
ICE - Facebook UK LTD	-24,9	-27,1	-23,4	-5,4	0,0	-0,4	21,6	0,0	1,6
ICE - Facebook France	9,0	7,4	7,3	2,5	2,5	2,4	28,2	33,3	33,8
ICE - Facebook Sweden AB	5,9	6,9	7,0	2,0	2,0	2,3	33,9	28,5	32,3
ICE - Facebook Italy S.r.l.	8,0	9,5	7,4	2,7	4,8	4,5	33,7	50,6	60,9
ICE - Facebook Spain SL	5,6	7,4	7,4	1,6	2,1	2,2	28,4	29,0	30,0
ICE - Facebook Belgium	25,0	7,2	7,4	8,7	2,9	2,9	34,8	40,3	39,7
ICE - Facebook Netherlands B.V.	n.d.	7,4	n.d.	n.d.	1,5	n.d.	n.d.	20,7	n.d.
SCR2 - Global Facebook Holdings Unlimited (consolidato)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
di cui:									
ICX - Facebook Ireland Holdings Unlimited	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ICT - Facebook Ireland Limited	1,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	15,1	26,6	31,6
ICE - Pinnacle Sweden AB	4,1	5,6	-10,9	0,9	1,2	n.d.	22,7	22,2	n.d.
ICE - Edge Network Services Limited	7,1	7,2	6,9	0,2	2,0	1,0	3,5	28,6	13,9

Fonte: ORBIS, Bureau Van Dijk.

(1) Dati di bilancio non consolidati derivanti dalla somma dei risultati delle singole imprese.

Tab. 6 – Ricavo “geografico” (solo pubblicità) di Google e Facebook nel 2015
(milioni di euro)

	Google	%	Facebook	%
Ricavi consolidati	60.829	100,0	15.383	100,0
Stati Uniti	28.237	46,4	7.230	47,0
Resto del mondo (escluso Regno Unito)	26.859	44,2	8.153	53,0
Regno Unito	5.733	9,4	n.d.	
Totale Europa (1)	23.938	39,4	8.006	52,0

Fonte: elaborazioni su dati dei bilanci consolidati di Google e Facebook; per l'Europa, dati di bilancio Bureau Van Dijk.

(1) Stima su dati di bilancio.

Tab. 7 – Ricavo “geografico” di Google e Facebook Italia nel 2015
(milioni di euro)

	Google	Facebook
Ricavo “geografico”	570	225
% del mercato europeo	2,38	2,81
Ricavi di “gruppo”	67	8
% del mercato europeo	0,28	0,09

Fonte: elaborazioni su dati AGCOM.

Tab. 8 – Tassazione complessiva del ricavo “geografico” della pubblicità di Google e di Facebook nel 2015
(milioni di euro e percentuali)

	Ricavi	Utile (1)	Imposte	Aliquota implicita (% su fatturato)	Aliquota implicita (% su utile)
GOOGLE					
Italia	66,6	5,8	2,2	3,4	38,4
Irlanda	570,0	8,6	1,2	0,2	14,0
Totale	636,6	14,4	3,4	0,5	23,9
FACEBOOK					
Italia	7,6	0,6	0,2	2,7	33,7
Irlanda	225,0	3,2	0,5	0,2	15,0
Totale	232,6	3,8	0,7	0,3	18,0

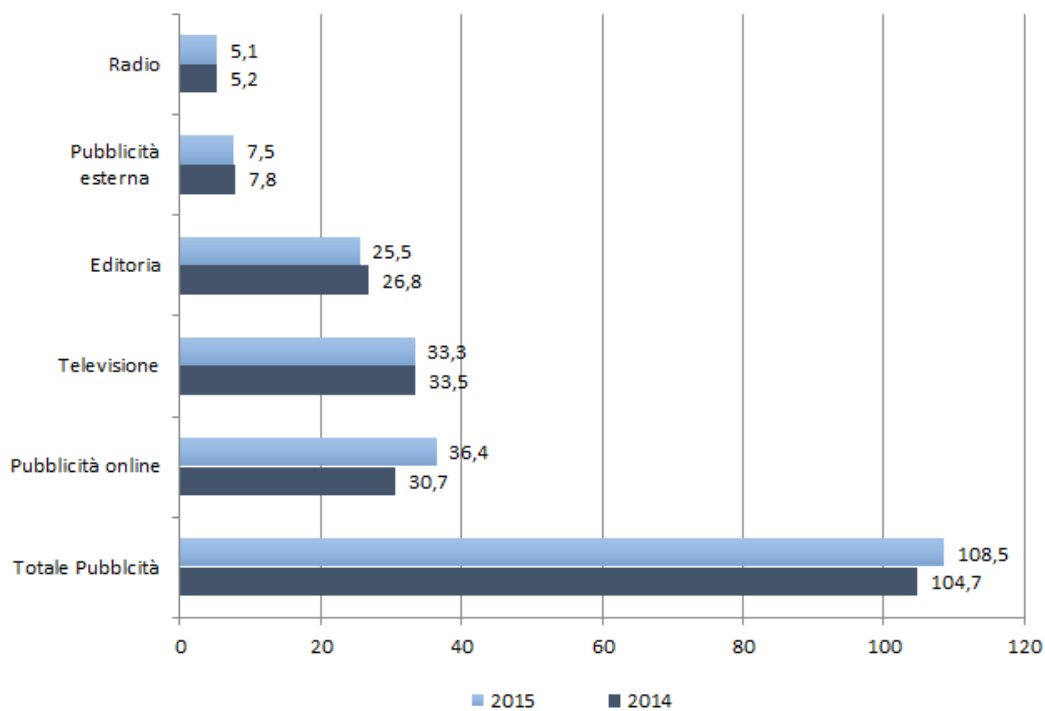
Fonte: elaborazioni su dati AGCOM.

(1) Per l'Irlanda il valore dell'utile “geografico” è stimato.

Tab. 9 – Esempio di applicazione della misura contenuta nel DDL
(milioni di euro)

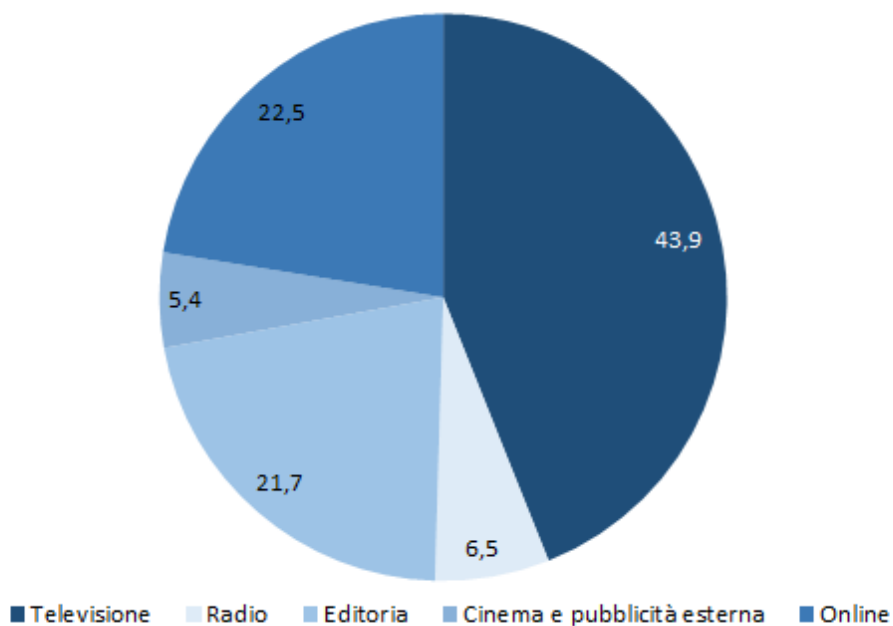
	Tassazione attuale	Ipotesi imposta sulle società in Italia	Ipotesi ritenuta alla fonte (26%)
GOOGLE			
Italia	2,2	21,3	150,4
Irlanda	1,1	0,0	1,1
Totale	3,3	21,3	151,5
FACEBOOK			
Italia	0,2	6,2	58,7
Irlanda	0,5	0,0	0,5
Totale	0,7	6,2	59,2

Fig. 1 – Ricavi della pubblicità in Europa per canale utilizzato
(miliardi di euro)



Fonte: IAB Europe, AdEx Benchmark.

Fig. 2 – Quote della pubblicità in Italia per canale utilizzato nel 2015



Fonte: AGCOM.

Fig. 3 – Esempio di struttura proprietaria e funzionale delle società di pubblicità online

