

**Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 2526  
recante "Misure in materia fiscale per la concorrenza nell'economia digitale"  
davanti alle Commissioni riunite 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) e 10<sup>a</sup> (Industria, commercio,  
turismo) del Senato della Repubblica**

**15 e 21 marzo 2017**

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

A seguito della audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 2526, recante "Misure in materia fiscale per la concorrenza nell'economia digitale, alcuni membri delle Commissioni hanno posto l'attenzione su aspetti specifici relativi al settore della pubblicità *online* e hanno sottolineato alcune problematiche più generali della tassazione dell'economia digitale. In particolare, sono emerse tre questioni specifiche sulle quali questo documento riporta alcune considerazioni. La prima questione è relativa al valore della raccolta pubblicitaria; la seconda, fa riferimento alle altre forme di prelievo che vengono esplicitamente o implicitamente eluse/evase con la pianificazione fiscale delle imprese digitali; la terza, pone un problema più strettamente regolatorio legato ai possibili effetti di traslazione sulle imprese delle maggiori imposte previste dal provvedimento in esame.

*1) Valore della raccolta pubblicitaria*

Nell'ambito del dibattito in Commissione, diversi Senatori hanno sottolineato il divario significativo tra il volume dei ricavi realizzati con la pubblicità *online* in Italia, 1,7 miliardi di euro nel 2015 secondo la stima AGCOM, e quello registrato in altri paesi europei, come il Regno Unito, la Germania e la Francia che, in base alla fonte internazionale dell'*Interactive Advertising Bureau (IAB)*, hanno fatturato nello stesso anno rispettivamente 11,8, 5,8 e 4,2 miliardi di euro. Inoltre, si è ipotizzata una corrispondente sottostima dei "ricavi geografici" dalla pubblicità dichiarati relativamente all'Italia da Google e da Facebook ad AGCOM (nel 2015, rispettivamente 570 e 225 milioni di euro).

Per quanto riguarda il primo aspetto, si può osservare che le statistiche sui ricavi della pubblicità *online* in Italia non sono prodotte in modo ufficiale e sistematico.

L'AGCOM costituisce una fonte pubblica, ma indiretta, nella misura in cui la pubblicità *online* ricade nella valutazione del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC). Per la valorizzazione del settore, l'Autorità utilizza i dati e le informazioni comunicati direttamente dalle imprese attraverso la specifica Informativa Economica di Sistema (IES) che sono quindi di natura

sostanzialmente censuaria; inoltre per i maggiori gruppi, come nel caso di Google e di Facebook, questa fa riferimento ai dati consolidati da loro stessi forniti.

In base alla Legge 103/2012, la valorizzazione economica della pubblicità *online* include tutte le diverse forme: *display* e *video*, *social*, *search*, *classified/directory* e altre tipologie residuali, veicolate attraverso dispositivi fissi e mobili.

Con riferimento al valore della raccolta pubblicitaria *online*, una fonte alternativa disponibile a livello internazionale, di natura privata, è quella rappresentata dall'*Interactive Advertising Bureau* (IAB), che si basa su stime effettuate a livello di singolo paese. Nel caso dell'Italia il sito della IAB Italia fa riferimento a una indagine della Nielsen. In questo caso, per il 2015, il dato riportato per l'Italia risulta pari a circa 2,1 miliardi di euro, 400 milioni in più rispetto al dato di AGCOM. Si deve tuttavia considerare che il dato IAB, e non quello AGCOM, dovrebbe includere anche la pubblicità *online* dei singoli paesi relativa a contratti di tipo "estero su estero" che fanno quindi riferimento, per esempio, alla pubblicità di imprese multinazionali italiane che acquistano all'estero per tramite di una impresa del gruppo non residente in Italia.

Per quanto riguarda il divario con gli altri paesi, questo potrebbe dipendere da almeno tre fattori rilevanti:

- a) una diversa struttura settoriale e dimensionale delle imprese italiane rispetto a quelle del Regno Unito, della Germania e della Francia che determina un differente livello di domanda di pubblicità;
- b) un diverso peso della pubblicità *online* rispetto agli altri canali nei diversi paesi. In Italia, la pubblicità *online* ha avuto una accelerazione negli ultimi anni superando la quota relativa al canale televisivo nel 2015. Negli altri paesi considerati questo passaggio è avvenuto prima e il divario tra i due canali nel 2015 era molto più ampio di quello italiano;
- c) con particolare riferimento al Regno Unito, la valorizzazione della pubblicità, e in particolare di quella *online*, non è determinata esclusivamente dalla domanda delle imprese residenti, ma anche dalla domanda estero su estero e questo può costituire un elemento differenziale importante considerata la rilevanza di questo paese nella struttura proprietaria delle multinazionali.

Si può comunque osservare che la finalità specifica dell'indagine di AGCOM potrebbe tuttavia comportare un certo grado di sottostima del settore soprattutto con riferimento ai dati forniti direttamente da Google e da Facebook, il cui controllo non è supportato, come per le imprese nazionali, da valori esposti pubblicamente nei bilanci. In questi termini, i dati riportati possono essere considerati una sorta di limite inferiore per la valutazione delle conseguenze fiscali della pianificazione fiscale di queste imprese in Italia.

Tuttavia, si deve considerare che Google e Facebook dovrebbero comunque definire quasi completamente il perimetro relativo alla elusione fiscale del tipo disegnato dalle imprese digitali (che quindi non esclude le pratiche di pianificazione fiscale tradizionali) nel settore della pubblicità *online*. Le prime 25 imprese nel settore (nel quale operano complessivamente 315

imprese) rappresentano circa il 92 per cento del totale dei ricavi e, tra queste, Google e Facebook sono le uniche non residenti in Italia. Il resto del mercato è molto polverizzato e non produce, almeno sulla base delle informazioni disponibili, ricavi significativi.

## 2) *Economia digitale e altre forme di prelievo*

Un secondo gruppo di questioni poste dai componenti delle Commissioni ha riguardato la relazione tra l'economia digitale e altre forme di prelievo oltre alla tassazione dei profitti. In particolare, con riferimento al caso di Amazon e quindi più in generale alle vendite *online*, si è evidenziato i problemi incontrati nell'applicazione dell'IVA.

Il caso della pubblicità *online*, specificamente trattato nell'audizione, rappresenta solo uno dei settori della economia digitale accanto a comparti quali vendita *online*, *app store*, *sharing economy* e *cloud computing*. In tutti questi settori il problema più importante riguarda la ripartizione delle basi imponibili su base territoriale e la conseguente elusione delle imposte dirette in alcuni paesi come l'Italia.

Per quanto riguarda le imposte indirette, e in particolare l'IVA, la specificità della economia digitale assume rilevanza nel caso dei rapporti di scambio di beni e servizi che coinvolgono direttamente i consumatori, il cosiddetto *Business to Consumers* (B2C). Con riferimento alle vendite di beni e servizi *Business to Business* (B2B), il prelievo avviene invece senza particolari problemi grazie al meccanismo di imputazione imposta da imposta. La deducibilità della imposta pagata garantisce la trasparenza della operazione e non dovrebbe alimentare un grado di evasione superiore a quello presente nella economia tradizionale.

In questi termini, il settore della pubblicità *online*, dove le transazioni sono per la grandissima parte di tipo B2B, risulta meno interessante dal lato dell'IVA, mentre assume particolare rilevanza il settore delle vendite *online*, dove una quota assai rilevante delle transazioni sono di tipo B2C.

Dal 2015 per le prestazioni di commercio elettronico di tipo B2C il luogo impositivo è individuato secondo il principio di destinazione, così come avviene per le operazioni realizzate nei rapporti B2B: l'IVA è sempre dovuta nello Stato del cliente committente, a prescindere dalla condizione del cliente (soggetto con partita IVA o consumatore finale) e dello Stato in cui è stabilito il fornitore (cioè se domiciliato o meno nell'Unione europea).

A partire da questo principio generale, le diverse modalità che il commercio elettronico può assumere comportano tuttavia conseguenze significative sull'adempimento del tributo. Il commercio elettronico si distingue infatti in indiretto e diretto: in entrambi i casi la transazione si realizza per via telematica, ma nel primo questa si concretizza con la spedizione di un bene fisico, mentre nel secondo il trasferimento del bene immateriale avviene per via digitale e non necessita di un supporto fisico.

Nel commercio indiretto, la presenza dei beni fisici nei magazzini di smistamento nei paesi di residenza degli acquirenti, garantisce la possibilità di fare assolvere il pagamento dell'IVA dalle imprese con stabile organizzazione in Italia come sostituti di imposta dell'impresa operativa collocata all'estero (che altrimenti dovrebbe, in ultima istanza, riversare nel paese di destinazione del bene l'imposta pagata dai consumatori nazionali).

Per il commercio diretto (quello di beni digitali) il regime è lo stesso (principio di destinazione) ma la sua effettiva applicazione può risultare più complessa in quanto l'imposta deve essere riversata nel paese di residenza del consumatore direttamente dalla società collocata nel paese di residenza del venditore. Nonostante gli obblighi di registrazione per le imprese estere che operano in Italia e il regime opzionale del cd. "mini sportello unico" istituito di recente (*Mini One Stop Shop*, MoSS), in questo caso può essere molto più complessa e costosa l'attività di accertamento della Amministrazione finanziaria.<sup>1</sup>

In secondo luogo, in sede di audizione si è osservato che, in assenza di una stabile organizzazione, ma soprattutto con la delocalizzazione delle funzioni operative, i paesi come l'Italia possono soffrire anche della perdita di gettito relativa agli oneri sociali e delle altre imposte sul reddito.

A tale proposito, la semplice riallocazione "giuridica" dei ricavi nei paesi di origine (implicita nel provvedimento in esame) potrebbe non essere accompagnata da benefici in termini di maggiore occupazione o maggiori redditi come nel caso degli investimenti diretti più tradizionali. Come specificato nel testo dell'audizione, la strategia di pianificazione delle imprese digitali è agevolata dal fatto che lo svolgimento delle loro attività operative in un determinato paese è completamente svincolato dalla loro localizzazione e diventa sempre più difficile distinguere tra produzione in un paese e semplice attività di importazione di beni e servizi.

### 3) *Efficacia ed effetti indotti dal provvedimento*

Infine, alcuni componenti delle Commissioni hanno richiamato l'attenzione sia sull'efficacia degli strumenti messi in campo dal provvedimento in discussione nel garantire i risultati attesi, sia sull'effettiva incidenza economica sulle imprese interessate, piuttosto che sui clienti/consumatori attraverso processi di traslazione delle maggiori imposte sui prezzi.

---

<sup>1</sup> Con il criterio di destinazione, per semplificare e rendere più efficace la riscossione, è necessario che gli operatori economici non residenti si registrino ai fini IVA in ciascuno stato in cui è stabilito almeno un cliente. Per ridurre i costi di adempimento delle imprese è stato quindi istituito in via opzionale nell'ambito dell'UE un regime di riscossione, il MoSS, che consente ai soggetti passivi di identificarsi ai fini IVA in un solo stato membro (a scelta per i residenti extra UE, il paese di residenza nel caso dei residenti UE). Con la stessa finalità il potere di controllo degli obblighi di versamento dell'IVA dovrebbe essere attribuito al solo stato di residenza dell'operatore economico. Tuttavia, tale soluzione potrebbe indebolire la capacità di controllo dei paesi di destinazione, in quanto questa sarebbe condizionata dalla propensione a collaborare delle amministrazioni finanziarie del paese residenza dell'operatore.

Entrambe le questioni sono state considerate nel testo dell'audizione.

Le imprese digitali potrebbero potenziare l'utilizzo di mezzi di pagamento alternativi, come il *bit coin*, 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.

Infine, andrebbero anche analizzate le conseguenze in termini di traslazione dell'imposta e di riallocazione della domanda. Nel caso del settore della pubblicità, questi effetti non dovrebbero essere trascurati anche in considerazione del mercato fortemente oligopolista che lo caratterizza. Tuttavia, come già dimostrato nella applicazione della sovrainposta per il settore dell'energia, meccanismi di controllo che evitino la traslazione in avanti di questo tipo di prelievi potrebbero risultare molto complessi e poco efficaci.