

**COMMISSIONE VI  
FINANZE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**3.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 24 FEBBRAIO 2015**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DANIELE CAPEZZONE**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Causi Marco (PD) .....	10, 12
Capezzone Daniele, <i>Presidente</i> .....	3	Gallo Franco, <i>professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli</i> .....	3, 9, 10, 11, 12, 13, 14
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FISCALITÀ NELL'ECONOMIA DIGITALE</b>		Paglia Giovanni (SEL) .....	12
<b>Audizione del professor Franco Gallo:</b>		Ruocco Carla (M5S) .....	13
Capezzone Daniele, <i>Presidente</i> .	3, 8, 9, 10, 14	<b>ALLEGATO: Documentazione depositata dal professor Franco Gallo</b> .....	15
Busin Filippo (LNA) .....	9		
Carbone Ernesto (PD) .....	13, 14		

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DANIELE CAPEZZONE

**La seduta comincia alle 14.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del professor Franco Gallo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla fiscalità nell'economia digitale, l'audizione del professor Franco Gallo, che ringrazio per avere avuto la gentilezza di accogliere il nostro invito.

Stiamo conducendo un'indagine conoscitiva sulla fiscalità nell'economia digitale. Abbiamo cominciato ad ascoltare alcuni soggetti del mondo imprenditoriale, portatori di interessi in tale ambito, a volte anche fortemente contrapposti, e audiremo anche voci scientifiche autorevoli.

Do quindi la parola al professor Gallo per lo svolgimento della relazione, pregandolo di rendersi poi disponibile a rispondere a qualche eventuale domanda.

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. L'argomento oggetto di questa indagine conoscitiva è molto difficile e pone in imbarazzo gli studiosi, perché, partendo dal presupposto che sia necessario tassare il reddito delle imprese mul-

tinazionali, ci si scontra poi contro l'obiettiva difficoltà di porre in essere procedure per applicare il tributo. Credo sia successo in tutti i Paesi d'Europa e del mondo. Attualmente anche negli Stati Uniti si stanno prendendo iniziative in questo senso.

Ho organizzato la mia relazione nel senso di porre in evidenza i problemi e di individuare le proposte fatte a livello comunitario e a livello OCSE per ovviare a questo inconveniente della detassazione dei redditi delle multinazionali; nell'ultima parte della mia relazione farò qualche proposta, riportando qualche mia idea personale, da prendere quindi *cum grano salis*.

L'economia digitale può essere analizzata sotto due profili, dal punto di vista fiscale. Il primo è quello del reddito delle *digital enterprises* che operano in tutto il mondo, le quali intervengono ponendo in essere, come soggetti non residenti, un'attività che non integra i requisiti della stabile organizzazione e trasferiscono i guadagni in paradisi fiscali, fatta salva l'ipotesi dell'imposta sulla pubblicità, la quale rimane sul territorio.

Normalmente tali società passano attraverso Paesi come l'Irlanda, o l'Olanda, per arrivare a Bermuda, dove c'è una tassazione molto ridotta, addirittura quasi pari a zero. Non entro nei dettagli della questione; qualunque commercialista o fiscalista potrà farlo. Ciò premesso, il sistema, ormai noto, che viene utilizzato, è il «*double Irish with a Dutch sandwich*», un sistema che gioca sulla regola della doppia esenzione che esiste nei rapporti tra Stati. La maggior parte di queste società sono residenti negli Stati Uniti dove, negli anni passati, avevano fatto un accordo con il Governo per tassare il loro

reddito al 2-3 per cento; ciò che si è poi verificato è che hanno spostato il reddito a Bermuda e quindi gli Stati Uniti ancora aspettano che arrivi il reddito « di risulta ».

Si tratta di un discorso molto complesso. Nella relazione scritta che ho consegnato ho inserito una nota molto lunga in cui spiego esattamente come funziona la triangolazione tra Olanda, Irlanda e Bermuda, partendo dagli Stati Uniti, e via dicendo. È inutile che vi parli di aspetti molto tecnici che attengono a come si elude legittimamente la tassazione. Rinvio, perciò, a tale nota.

Si tratta di una situazione ben conosciuta a livello internazionale. L'OCSE se n'è occupata e il G20 si occupa, ormai, di questo tema in ogni sua riunione.

Vi sono due vie per tassare l'economia digitale. La via più diretta è quella di tassare il reddito o, comunque, il patrimonio di queste società attraverso forme che si collocano tra l'imposizione sul reddito e l'imposizione para-patrimoniale.

L'altra via è non tassare affatto le società ma il bene pubblico internet, cioè tassare l'utilizzo della rete internet. In questo caso si tratta di un'ipotesi completamente diversa, che non attiene al reddito prodotto dalle imprese, ma soltanto alla capacità contributiva dimostrata dal soggetto che utilizza internet, la comunicazione e l'informazione. Al riguardo, parleremo più avanti della *bit tax*.

Qual è il punto cruciale che consente alle imprese multinazionali di sottrarsi al pagamento dell'imposta? Si tratta del fatto che la loro attività è riconducibile a beni immateriali, gli *intangibles*, i quali sono, per loro natura, mobili; tutta l'economia delle imprese multinazionali si fonda su tale categoria di beni.

L'uso massivo dei dati concernenti i consumatori, l'effetto *network* che deriva dall'interazione delle sinergie fra gli utenti, la tendenza a creare monopoli e oligopoli derivanti dalla combinazione dell'effetto *network*, sono le caratteristiche di cui approfittano le imprese multinazionali per sottrarsi al pagamento dell'imposta.

Intendo dire che l'elevatissimo grado di dematerializzazione dell'industria digitale

consente di evitare di avere una *taxable presence* nel territorio presso il cui mercato, invece, sono attive. Quindi, esse riducono e suddividono le funzioni, gli *asset* e i rischi nel territorio di più Stati, perché non hanno a che fare con un prodotto concreto, fisico, materiale, ma con un prodotto dematerializzato, cioè *intangible*.

Pertanto, la presenza di questi beni immateriali, i quali sono beni fortemente remunerativi, favorisce il trasferimento infragrupo di questi beni al solo scopo di minimizzare il carico fiscale. Anche se si potesse configurare una *taxable presence* alla « fonte », queste imprese potrebbero pur sempre disporre di tecniche di erosione della base imponibile che consistono nella massimizzazione delle deduzioni per i pagamenti effettuati nei confronti dell'*head office* (la capogruppo) e di altre imprese del gruppo non residenti sotto forma di interessi, *royalties*, *service fees*. Le imprese sfruttano l'interposizione soprattutto di cosiddette « *shell companies* » — società quasi inesistenti dal punto di vista pratico, localizzate in diversi Paesi — per godere dei regimi convenzionali privilegiati. È un discorso complicato, ma credo che vi sia ben noto, trattandosi di una questione ampiamente trattata dalla letteratura.

Quale domanda sorge spontanea al riguardo? Come si fa a determinare e a misurare l'attività che questi soggetti svolgono nel territorio di un Paese senza avere una stabile organizzazione? Ad esempio, Amazon ha un magazzino a Cagliari con 2.000 dipendenti, ma è appunto un magazzino, un deposito, non c'è la struttura che consente di integrare la stabile organizzazione.

Come si può riuscire a trattenere un'attività nello Stato in cui queste società la svolgono e a tassarla? Non si può tassarla come reddito, perché il reddito viene determinato e formato all'estero.

L'OCSE ha pensato a varie soluzioni. La più importante e incisiva è quella della ripartizione dei profitti del gruppo tra i vari Paesi, i Paesi della cosiddetta « fonte » e quelli della residenza. In altre parole, non si guarda più al reddito prodotto

prendendo come riferimento la presenza di una stabile organizzazione, ma si ripartisce il profitto in funzione di tutti i fattori che concorrono a formare il reddito e la ricchezza: i salari, le vendite, la destinazione degli *assets*, ciò si chiama *apportionment*.

L'OCSE ha avuto questa idea, secondo me vincente, di non ragionare più in termini di risultato che va imputato a una stabile organizzazione, ma di scomporre le componenti del reddito, che vengono distribuite in funzione degli elementi che ho richiamato (*assets*, salari e così via).

Se si riuscisse a portare avanti questa idea, ritengo potrebbe verificarsi l'effetto positivo di sostituire, in un sol colpo, sia il criterio della tassazione nello Stato di residenza sia il criterio della tassazione nello Stato d'origine, perché si opererebbe una ripartizione che funzionerebbe in un soggetto o nell'altro.

Questa è un'idea che ormai l'OCSE porta avanti da molti anni. L'Unione europea l'ha fatta propria, in un primo momento, quando ha tentato di costruire una base imponibile comune dell'imposta societaria a livello comunitario, la *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), che è il consolidamento delle basi imponibili. Tuttavia, a livello comunitario, ci si è arrestati e non si è andati avanti a causa della reazione di Paesi come l'Olanda, l'Irlanda e così via. Rimane, quindi, questa proposta a livello OCSE, la quale potrebbe essere una delle soluzioni per cominciare a ripartire, all'interno dei diversi Paesi, queste entità, secondo la composizione del reddito. La Commissione europea ha operato bene: ha recepito le proposte dell'OCSE e ha emesso alcune raccomandazioni la più importante delle quali è, forse, quella relativa alla cosiddetta « pianificazione fiscale aggressiva ». La Commissione ha suggerito l'adozione di una clausola anti-abuso comune a tutti gli Stati membri. Questo è un aspetto importante anche se, come vedremo più avanti, l'unico Paese che ha accolto questo consiglio è la Gran Bretagna.

La Commissione chiede agli Stati membri di inserire nelle convenzioni bilaterali contro la doppia imposizione la regola del divieto della cosiddetta « doppia esenzione », su cui giocano le società multinazionali per avere questi vantaggi. Certo, se l'abolizione della doppia esenzione fosse adottata, saremmo in grado di mettere in crisi i sistemi di pianificazione aggressiva di cui vi ho parlato finora.

Tutto ciò, tuttavia, non è avvenuto perché l'Unione europea garantisce agli Stati l'autonomia delle loro politiche fiscali e, quindi, i tentativi fatti dalla Commissione sono falliti. L'unica via percorribile potrebbe essere costituita dall'adozione di convenzioni bilaterali, ma non mi sembra si stia andando in questa direzione.

La conclusione di questa mia premessa, un po' generica, è che tutti questi atti dell'OCSE, della Commissione europea, sono atti di buona volontà, ma sono poco utili nella realtà a porre rimedio agli inconvenienti di cui stiamo trattando, perché operano sempre costruendo le alternative in modo tradizionale, con riferimento, ad esempio, alle convenzioni sulla doppia imposizione, alla scomposizione del reddito. Si guarda sempre alle stabili organizzazioni virtuali o, comunque, a espressioni di capacità contributiva significative, sempre misurate con il metro tradizionale.

Come si supera questa *impasse*? La si supera se si riflette in termini più generali, a livello teorico e scientifico, sulle fonti della ricchezza, sulla catena di creazione del valore, sui presupposti dell'imposizione e sulla ripartizione del potere di imposizione fra le diverse giurisdizioni. Credo siano questi i problemi centrali.

Mi domando, come studioso, se siamo in una fase in cui c'è una trasformazione ovvero una crisi della fiscalità internazionale. Probabilmente la risposta è che si va nel secondo senso.

Vediamo alcune proposte, quelle più concrete. Tutti i Paesi si sono adoperati su questi temi, compresa l'Italia con l'emendamento presentato dall'onorevole Boccia, ad esempio. L'OCSE ha presentato la proposta, che sembrava all'inizio molto inte-

ressante, di applicare una ritenuta a titolo di imposta sui pagamenti effettuati da soggetti residenti in un determinato Stato a titolo di corrispettivo dei beni digitali o dei servizi prestati dall'economia digitale.

Questa proposta presuppone che il *provider* non residente realizzi un certo volume d'affari con la propria attività, in un determinato Stato, senza avere in tale Stato una stabile organizzazione. Come si è pensato di affrontare tale situazione? Applicando una ritenuta sul prezzo che il residente paga al non residente che presta il servizio. Voi direte che si tratta di una soluzione piuttosto semplice e, infatti, l'OCSE all'inizio era ottimista: posto che i pagamenti internazionali per transazioni via internet si fanno tramite carte di credito e altri mezzi di pagamento elettronico, secondo l'OCSE si sarebbero potute incaricare le banche e gli istituti finanziari di effettuare tale ritenuta, dato che questi soggetti controllano i movimenti di pagamento.

Tuttavia, ci si è resi conto, in primo luogo, che le banche hanno difficoltà ad accettare questa soluzione. Già ora svolgono la funzione costosa di intermediari per le operazioni sui redditi di capitale e i redditi diversi realizzate in Italia.

In secondo luogo, non si tiene conto che non tutti i soggetti pagano con carte di credito, non tutti i soggetti utilizzano strumenti di pagamento elettronico che passano attraverso le banche. La maggior parte dei soggetti, infatti, non sono *professional users*, sono *users* e basta, quindi come possono i consumatori finali operare una ritenuta? Dovremmo imporre tale obbligo al cittadino qualunque; mi pare che questa idea sia stata ormai superata perché irrealizzabile.

Gli altri Stati si sono guardati intorno, e questa forse è la parte più interessante della mia relazione. Non vi parlo del caso spagnolo, perché tutti saprete che la Spagna ha provato a fare una sorta di prelievo, ma che in realtà non è un vero prelievo tributario, a favore degli editori. Sapete, però, che *Google* ha reagito chiudendo *Google news* e a quel punto non si è più proseguito su questa strada.

Gli ungheresi ci hanno provato, non tassando le società multinazionali bensì l'uso di internet, dando alle multinazionali il diritto di rivalsa sul consumatore finale. In questo caso, c'è stata la reazione dei cittadini ungheresi, i quali sono scesi nelle piazze per lamentare che, invece di tassare le multinazionali, si tassavano i loro cittadini. Del resto, quello ungherese è un sistema particolare, perché non si fonda sul criterio di progressività delle imposte e prevede quindi molte imposte che sono basate sul mero criterio della proporzionalità e sono molto ridotte, con aliquote al 12-15 per cento. È un sistema poco improntato al rispetto del principio costituzionale italiano della progressività delle imposte e costituisce, quindi, un caso che non si può utilizzare come parametro.

L'esempio che trovo più interessante (si tratta peraltro del mio punto di vista, ma vi anticipo che molti miei colleghi non sono d'accordo con me) è quello del Regno Unito. Il cancelliere dello Scacchiere Osborne ha convocato i rappresentanti delle multinazionali, ha detto loro che risulta che essi operano in Gran Bretagna svolgendo un'attività che produce redditi tassati poi nello Stato di Bermuda, e che la Gran Bretagna intende regolare tale situazione. Dunque hanno avviato con loro una forma, per così dire, di mediazione e di transazione.

A fronte di ciò, le OTT non hanno dato la propria disponibilità a trattare. Quindi il Governo britannico ha adottato una norma, che entrerà in vigore il primo aprile di quest'anno, ma è già stata approvata, che viene chiamata « *diverted profits tax* ». È molto interessante, perché si tratta di un'imposta che ha l'obiettivo di associarsi all'imposta societaria — ma non è un'imposta societaria — la quale colpisce i profitti *diverted*, cioè dirottati dalla Gran Bretagna nei Paesi a più bassa tassazione.

Le ipotesi considerate dalla legge inglese sono due. La prima è quella in cui una società non residente effettui vendite o, comunque, operazioni rilevanti nel Regno Unito, senza la creazione di una stabile organizzazione. La legge britannica rimette all'amministrazione finanziaria,



che, in verità, in quel Paese è molto efficiente, il potere di verificare se abbiano avuto luogo nel Regno Unito attività economiche (cito testualmente la legge inglese) connesse con la fornitura di beni e servizi a clienti residenti e strutturate in modo tale da non dar luogo a una stabile organizzazione.

Quindi, se una multinazionale del settore digitale opera in questo modo, ossia non creando una stabile organizzazione ma avendo comunque una rete da cui ottiene ricavi, scatta il criterio previsto dalla legge inglese: in tutti i casi di operazioni che comportano l'esercizio di queste attività significative si applica, cioè, una norma a carattere antielusivo. In altre parole, alle società non residenti che realizzano forniture di beni e servizi a favore di utilizzatori residenti nel Regno Unito, nell'ipotesi in cui sia ragionevole assumere che l'attività economica svolta è diretta a evitare l'applicazione delle norme sui redditi prodotti mediante stabile organizzazione, si applica un'aliquota, che in Inghilterra è fissata al 25 per cento.

È un caso classico che tutti conosciamo, di utilizzo dell'istituto dell'abuso del diritto. In Italia ci ragioniamo da tanti anni. La delega fiscale affronta anche questo tema.

Gli inglesi non hanno, come noi, una norma generale anti-abuso che ha la sua fonte in una norma costituzionale, come la Corte di cassazione italiana ha sancito. Hanno costruito una specifica norma antielusiva molto dettagliata, che consente all'amministrazione di fare indagini sulle attività societarie. Se l'amministrazione finanziaria ritiene che venga svolta un'attività nel territorio della Gran Bretagna, svolge un'indagine al riguardo e determina i valori corrispondenti ai profitti che ritiene siano stornati verso l'estero.

Questa è l'unica proposta legislativa che abbia un senso tra quelle di cui ho sentito parlare finora. Certo, è pericolosa, non tanto nell'ottica di un pericolo di fuga quanto nell'ottica dei problemi dell'abuso del diritto, dell'elusione e dell'accertamento delle attività elusive. Obiettivamente, però, un'amministrazione ben or-

ganizzata, con norme efficienti, a mio avviso potrebbe essere in grado, come avviene in Gran Bretagna, di fare questo tipo di accertamenti. Tuttavia, è una questione che attiene all'efficienza dell'amministrazione più che al senso della proposta legislativa.

La Francia ha fatto un ragionamento abbastanza interessante. Si è completamente disinteressata del concetto di stabile organizzazione e non ha considerato l'attività delle multinazionali come un'attività che opera attraverso una stabile organizzazione occulta. Ha piuttosto guardato alla disciplina prevista per i tributi ambientali. Ha considerato che, in fondo, chi, come le *digital enterprises*, agisce così pesantemente raccogliendo dati, svolge un'attività che — come dicono i francesi nel loro rapporto ufficiale — è predatoria, è di raccolta gratuita, è callida. In altre parole, i soggetti si impossessano di dati senza averne l'autorizzazione, li raccolgono, li organizzano e da essi producono reddito. Tutto questo, secondo loro, inquina la rete e il sistema nel suo complesso e, al fine di impedire questo fenomeno, hanno pensato a un'imposta di tipo para-patrimoniale, che colpisce queste attività prima che diventino reddito. È un'idea interessante ma io ho qualche dubbio che sia vero che l'attività di *Google* sia un'attività capziosa, scorretta, addirittura predatoria e del tutto gratuita. Certo, l'attività di raccolta è svolta con i mezzi che conoscete; tuttavia, arrivare a punire chi svolge questa attività con un'imposta mi sembra una soluzione esagerata. Quindi, personalmente, scarterei la proposta francese.

Torniamo quindi al discorso iniziale: come si può «toccare» fiscalmente la materia digitale? Lo si può fare, o colpendo i redditi delle multinazionali e le loro attività che vengono svolte attraverso «non stabili organizzazioni» con i meccanismi — tutti da calibrare — di cui vi ho parlato, oppure tentando di affrontare il tema di un'imposta che colpisca il prodotto di internet. A tale riguardo, vi ricordo che, negli ultimi 7-8 anni, gli economisti hanno ipotizzato diverse imposte.

Arthur Cordell ha «inventato» la «*bit tax*», apprezzata anche dall'OCSE che l'ha fatta propria. Questa tassa presenta tuttavia un inconveniente, che ne costituisce peraltro anche il vantaggio: è un'imposta planetaria. Va, cioè, applicata da tutti gli Stati a livello planetario, insomma necessita di un accordo mondiale che consentirebbe di colpire ciascun *bit* con una tassa di 0,00001 centesimi di dollaro. Non costerebbe molto; un fruitore medio non dovrebbe essere eccessivamente colpito da questo tipo di imposta.

Servirebbe tuttavia un accordo tra tutte le giurisdizioni e, in questo momento storico, non mi pare sia un obiettivo semplice da raggiungere. Tuttavia, la *bit tax* è un'imposta molto interessante, perché diretta a tassare i dati trasmessi via internet usando come mediatori i *common carriers*, le telecomunicazioni. È un'imposta sulle telecomunicazioni, che potrebbe colpire anche la televisione, la radio, le reti satellitari e i sistemi via cavo. Non sarebbe difficile da applicare ma prevede un accordo tra gli Stati.

Sarebbe interessante perché il relativo gettito, rilevante a livello mondiale, potrebbe essere destinato a fondi sociali: pensate ai Paesi dell'ONU, i quali hanno l'obiettivo di aiutare l'Africa o Paesi sottosviluppati.

Gli economisti guardano con interesse a questa imposta, ma a me sembra si tratti di qualcosa ancora di là da venire. Se ci fosse un accordo su queste cose, allora ci sarebbe anche sulle proposte OCSE sulla doppia esenzione di cui ho detto.

Prenderei in considerazione, invece, la richiamata imposta inglese. Nel momento storico contingente, un'imposta come questa è infatti abbastanza interessante. L'inconveniente, di cui vi ho già parlato, è che potrebbe comportare delle difficoltà applicative, perché richiede che l'amministrazione finanziaria sia in grado di determinare in via induttiva i profitti non tassati dallo Stato e dirottati in paradisi fiscali. Non dimentichiamo, tuttavia, che svolgono questo tipo di attività solo un ristretto numero di multinazionali. Si potrebbero quindi effettuare degli studi, a

livello europeo (insieme agli inglesi), per riuscire a comprendere ciò che avviene in Italia e a incrociare questi dati con quelli degli altri Paesi. Si tratta di una questione molto delicata, ma forse questa potrebbe essere una via d'uscita.

Il vantaggio di tale tributo, che per taluni può essere anche uno svantaggio, è che ruota tutto intorno al difficile concetto di elusione fiscale. Si tratta di un tributo che si applica in funzione dell'elusione posta in essere. Il presupposto per l'applicazione di tale imposta, la quale sarebbe un'imposta penalizzante — non essendo un'imposta societaria ma aggiungendosi ad essa — sarebbe l'aggiramento delle norme sulla stabile organizzazione, il quale viene perseguito attraverso procedimenti tecnici e negozi giuridici che hanno come esclusiva finalità quella fiscale.

Si deve quindi supporre che le operazioni siano effettuate sul territorio e la base imponibile sarebbe costituita dagli stessi profitti che sarebbero stati tassati se le operazioni fossero state poste in essere attraverso una stabile organizzazione, cioè applicando le norme eluse. È ciò che si fa quando si accerta l'elusione.

Non trovo altre vie d'uscita possibili, in questo momento, se la Commissione europea non riesce a mettere d'accordo gli Stati europei e ci si muove in un'ottica di accordi intergovernativi. Vi ringrazio per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei, professor Gallo. Nell'attesa che i colleghi si iscrivano a parlare, se permette vorrei porle io una questione.

Le pongo una questione di fondo, culturale e politica, approfittando anche dello spirito di un'indagine conoscitiva, che è una sede di approfondimento libero e fuori dagli schemi.

Ammetto di non essere un ammiratore di questo genere di proposte fiscali e ammetto anche che la conclusione del mio ragionamento forse corrisponde troppo ai miei gusti culturali in materia fiscale. Ognuno deve sempre essere in grado di fare obiezioni a se stesso e non inseguire troppo i propri gusti. Ammetto, dunque, di



non essere un ammiratore di questi strumenti fiscali, meno che mai se abbinati, come a volte accade, a normative di stampo novecentesco sul diritto d'autore, come nel caso delle pretese delle imprese radiotelevisive di trascinare nel nuovo secolo meccanismi di diritto d'autore propri del secolo scorso. Questo atteggiamento, abbinato a questo tipo di interventi fiscali, produce la fuga verso altri Paesi. Credo che gli esempi spagnolo e tedesco, con i relativi passi indietro che, alla fine, sono stati richiesti dagli stessi editori tradizionali, ne siano una prova.

Tuttavia, lo ripeto, questo corrisponde ai miei gusti. Mi domando, professore, e la invito ad abbandonare ciascuno i propri schemi mentali e appartenenze culturali: non sarà sbagliato l'approccio europeo di chi si esercita su questo tema solo attraverso i verbi « colpire », « acchiappare », « prendere »? Tale ragionamento vale sia per i Governi, sia per la dottrina.

Non potrebbe darsi che proprio questo approccio esprima bene, ahimè, il declino europeo e il tentativo del morto europeo di afferrare il vivo, mentre, anziché inseguire impossibili armonizzazioni al rialzo, sarebbe forse il caso di adottare un'impostazione più liberale di concorrenza fiscale al ribasso, tale da rendere i nostri territori più attraenti? Anziché avere l'approccio culturale di pensare che « questi mascalzoni » di *Amazon* e di *Google* ci prendono qualcosa, non sarebbe il caso di creare le condizioni per cui ci siano dieci *Amazon* e dieci *Google* che nascono qui (sto sognando, evidentemente), quindi di renderci noi degli aeroporti accoglienti dove possano atterrare, anziché degli inferni che neanche riusciamo a organizzare per « acchiapparli »?

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. Quello che lei dice sta già avvenendo: c'è libero mercato e le società operano senza problemi e inibizioni; a livello di reddito, hanno ormai profitti elevatissimi e, anche quando non fanno profitti, come *Google*, possiedono un patrimonio di borsa molto elevato. Pertanto,

non avrei queste preoccupazioni. La immaterializzazione del bene che loro vendono è ormai talmente diffusa!

Vorrei leggervi le ultime righe della mia relazione scritta, perché prevedevo questa osservazione. La proposta inglese aprirebbe la porta a forme innovative di tassazione, tutte da studiare, sulla mera presenza e sull'esistenza di un valido nesso economico con il territorio — che non è la stabile organizzazione, ma qualcosa di diverso — nonché sull'uso del mercato locale dall'esterno. Questo è importante: l'uso del mercato locale da fuori; il Paese Italia che è condizionato dall'esterno da qualcuno.

Insomma, la caratteristica positiva di questo tipo di imposizione è che essa si limiterebbe a garantire il diritto degli Stati alla tutela e alla protezione delle proprie basi imponibili, senza mettere in discussione i principi e le libertà economiche, nel rispetto del diritto fondamentale del privato a operare liberamente sui mercati.

Non so se questa risposta la soddisfa. Si tratterebbe di un prelievo diretto solo a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva e l'abuso del diritto, che la stessa Unione europea condanna. Questo tipo di imposta non condiziona la concorrenza nel mercato, bensì condiziona la concorrenza fiscale dannosa tra Stati, alcuni avvantaggiati, altri lesi nel loro interesse erariale.

PRESIDENTE. Infatti, tra tutte le soluzioni prospettate quella inglese è la meno illiberale e forse anche la più efficace.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FILIPPO BUSIN. Pongo una domanda semplice. Visto che la *diverted profits tax*, che deve entrare in vigore ad aprile, si basa su una valutazione induttiva del profitto sottratto al mercato in cui avviene la vendita, le chiedo: questo può verosimilmente provocare un problema a livello giurisdizionale, nel caso in cui *Google* o queste multinazionali si oppongano a

quanto verificato, visto che le basi di calcolo sono induttive e basate su stime?

Può farci una previsione circa gli eventuali conflitti internazionali che potrebbero scaturire da questo tipo di tassazione?

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. Questo è il vero problema. Un'amministrazione efficiente e un tribunale attento possono decidere volta per volta. Si tratta di questioni attinenti alla fase applicativa della norma. Certo, quando si parla di abuso del diritto sappiamo, vivendolo sulla nostra pelle qui in Italia, che ci sono dei rischi.

MARCO CAUSI. Quale sarebbe il tribunale competente?

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. Quello inglese, in questo caso.

PRESIDENTE. Attenzione, perché qualcuno proporrà una superprocura!

MARCO CAUSI. Credo che con l'audizione del professor Gallo la nostra indagine conoscitiva entri nella sua fase calda. Abbiamo ascoltato proposte e analisi molto interessanti.

Vorrei porre due questioni. La prima riguarda il profilo della stabile organizzazione. Mi sembra di capire che, sia in sede OCSE, sia in sede G20, sia in sede europea, la strada maestra ipotizzata sia quella della revisione del concetto di stabile organizzazione. Se ben ricordo, il concetto attuale di stabile organizzazione, accettato a livello internazionale, è molto antico, risale agli anni Cinquanta ed è quindi collegato a uno stato della tecnologia, dei trasporti e delle comunicazioni assolutamente « preistorico » rispetto a quello attuale. Questa è quindi la strada maestra da seguire.

Che previsioni possiamo fare su come andare avanti con questa *first best*? Mi domando se il fatto che non si riescono a raggiungere accordi internazionali in que-

sta materia sia solo legato all'interesse di alcuni Paesi particolarmente potenti, come l'Olanda o lo stesso Regno Unito, oppure se non ci siano aspetti teorici e metodologici da approfondire.

Il ragionamento sul fatto che teoricamente dovremmo ripartire i profitti per legislazione di consumo, piuttosto che di produzione, funziona in modo diverso per i beni materiali rispetto ai beni non materiali.

Quando mio figlio compra su internet un paio di scarpe o una tuta, c'è qualcuno da qualche parte che produce le scarpe o la tuta, quindi c'è un'unità produttiva ospitata in un Paese. Tradizionalmente i Paesi attraggono le unità produttive per avere posti di lavoro e per avere un flusso fiscale; dato che la produzione ha anche delle esternalità, le unità produttive che producono le scarpe, o qualsiasi altro bene materiale comprato su internet, pagano le imposte nel Paese dove è situata la stabile organizzazione, perché è quello il Paese che, accogliendole, sopporta anche dei costi.

Naturalmente, a questo punto, una totale ridefinizione del concetto di stabile organizzazione, predicata solo sui beni immateriali, andrebbe contro gli interessi dei Paesi produttori nei quali sono localizzate le unità produttive e, in particolare, quelle che hanno esternalità negative. Se le unità produttive producono soltanto *bit* o « creatività », le esternalità sono evidentemente molto più basse. C'è da capire, quindi, se in questa cosiddetta « strada maestra » o *first best* del *partitioning* si possa pensare a un equilibrio fra Paesi consumatori e Paesi produttori. Il Paese consumatore, come possono essere l'Italia, la Francia o la Spagna, non può dimenticare infatti che esistono anche i Paesi produttori.

Quindi, la mia prima domanda è se sia possibile pensare a una revisione del concetto di stabile organizzazione che tenga anche conto degli interessi dei Paesi produttori.

La seconda è una domanda secca. Vista la proposta a cui vanno le preferenze del professor Gallo e vista la norma generale

anti-abuso del diritto che abbiamo inserito nella legge delega per la riforma del fisco e che stiamo, com'è auspicabile, per attuare con un prossimo decreto legislativo di cui lei è a conoscenza, essendo il presidente di un gruppo di lavoro istituito dal Ministro dell'economia che ha esaminato anche questo tema, la norma generale anti-abuso che abbiamo inserito nella nostra legislazione è compatibile con questa norma specifica anti-abuso che sta per essere sperimentata in UK?

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. Chi di voi ha esperienza di cose legali ricorderà la famosa sentenza Philip Morris: questa multinazionale, che produce sigarette e tabacco, aveva la sua principale sede europea in Svizzera e non aveva una stabile organizzazione in Italia; quindi produceva in Italia redditi rilevanti, che non erano tassati perché imputati alla casa madre svizzera.

La Cassazione italiana ha anticipato queste tematiche con una sentenza molto bella, che ricordavo sempre ai miei studenti, in cui ha affermato che la Philip Morris, pur non avendo una vera e propria stabile organizzazione, aveva tuttavia una ramificazione di rapporti tra la Svizzera e il territorio italiano, che passava attraverso soggetti, attività e depositi i quali consentivano di imputare una ricchezza ad essa. Quindi, le sentenze della Cassazione hanno stabilito che la Philip Morris dovesse essere tassata in Italia.

Non è forse questo l'inizio, in via giurisprudenziale, dell'evoluzione delle vicende di cui ci stiamo occupando? In fondo, a cosa tende l'OCSE? A elaborare un concetto di stabile organizzazione che non sia legato al reddito d'impresa costruito su attività tradizionali, come la produzione di mattoni o pietre, bensì sui beni immateriali. L'OCSE ha affermato: manteniamo la stabile organizzazione per quanto riguarda le attività tradizionali, mentre, soltanto per ciò che riguarda l'economia digitale, cambiamo le regole.

Mi sembra una soluzione corretta, se ci fosse l'accordo degli Stati (che tuttavia ancora non c'è).

Un dato positivo, a mio avviso, è la proposta fatta dal Presidente degli Stati Uniti di recuperare dalle multinazionali che hanno la residenza negli Stati Uniti il gettito che il Paese ha perso negli ultimi anni. Come ho ricordato all'inizio della mia relazione, c'è infatti un accordo fra gli Stati Uniti e queste società perché queste paghino il 2 o 3 per cento di tasse sui redditi.

In questa vicenda peraltro è successo qualcosa che ha molto disturbato gli Stati Uniti: queste società residenti non hanno riportato nel Paese i loro redditi ma li hanno spostati a Bermuda e gli Stati Uniti sono ancora in attesa che tali redditi tornino nel loro territorio.

Tale vicenda probabilmente può essere l'indice di una disponibilità, a livello internazionale, a operare in questo settore attraverso un certo tipo di meccanismi. Credetemi, il reddito sottratto a tassazione è relevantissimo, non soltanto in Italia, ma in tutto il mondo.

Gli Stati Uniti hanno fatto delle valutazioni sul reddito figurativo, ipotetico, che avrebbero potuto tassare ed è relevantissimo. Qualcosa dovrà accadere in proposito.

Con riferimento all'altra questione posta dall'onorevole Causi: non vedo un problema di incompatibilità con la norma generale anti-abuso, che riguarda le ipotesi in cui un'attività è svolta soltanto a fini fiscali senza ragioni economiche. In quel caso, l'amministrazione finanziaria svolge una verifica che fa emergere la non economicità dell'attività, bensì l'esclusivo fine fiscale dell'attività stessa e l'uso distorto di strumenti negoziali. Nel caso di specie, non siamo di fronte a una norma generale di questo tipo. Abbiamo una norma specifica anti-abuso che è costruita proprio sul reddito delle multinazionali che operano nel territorio del Paese. Nel nostro ordinamento, noi abbiamo moltissimi casi di norme specifiche anti-abuso che si aggiungono alla norma generale. Si

tratterebbe di una norma specifica, che prende in considerazione una determinata circostanza.

MARCO CAUSI. Si tratta quindi di norme tra loro compatibili?

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. Sì, come lo sono le numerose norme anti-abuso italiane specifiche già vigenti con il sistema dell'abuso generale.

GIOVANNI PAGLIA. A differenza sua, presidente Capezzone, credo che stiamo parlando di un tema decisivo. È evidente infatti che, se le imprese multinazionali, che riescono a essere in cima alla catena globale di estrazione del valore sono anche *tax free*, abbiamo un problema: le tasse sarebbero esclusivamente a carico di chi ha difficoltà a pagarle, il quale si vedrebbe oltretutto schiacciato, rispetto alla produzione del valore, dai soggetti più grandi.

Ho l'impressione tuttavia che, in qualche modo, stiamo inserendo nel dibattito elementi tra loro differenti: da un lato, la tassazione delle multinazionali, dall'altro la tassazione dell'economia digitale, le quali in parte coincidono ma non sono la stessa cosa. Parliamo di due ambiti diversi, in realtà, perché la tassazione delle multinazionali vale anche per FCA, per esempio, mentre l'economia digitale sfugge al prelievo anche per altre ragioni. Nelle multinazionali tradizionali ci possono aiutare gli strumenti dell'abuso del diritto, della stabile organizzazione e dell'elusione; nel caso dell'economia digitale questi elementi ci aiutano, invece, meno, perché ci troviamo di fronte a soggetti economici i quali effettivamente non hanno una stabile organizzazione e non stanno necessariamente abusando del diritto. Si tratta di un tema del tutto aperto.

Anche nell'economia cosiddetta digitale, io tenderei a vedere una differenza, ad esempio, fra *Amazon* e *Google*: una è comunque una catena commerciale che vende beni all'interno di un Paese; l'altra è una catena completamente immateriale

che trae valore da tutt'altro. Se ho capito bene, la proposta francese può intervenire su *Google*, ma non su *Amazon*, perché interviene sull'utilizzo di dati. Ci sono anche imprese multinazionali che non hanno stabile organizzazione, ma ciononostante non vengono minimamente colpite da una tassazione che intervenga sui *bit*. L'idea della *bit tax* peraltro mi convince pochissimo; lo dico in anticipo.

Fatta questa premessa, vorrei porre alcune domande.

La proposta OCSE di una tassazione in qualche modo multinazionale, ripartita rispetto ai consumi, mi sembra potenzialmente interessante, però mi chiedo come potrebbe coniugarsi con l'assenza di un'armonizzazione fiscale, se ogni Stato poi tassa secondo le proprie aliquote. Sarebbe interessante poter dire a quelle multinazionali che esse vengono tassate a livello multinazionale secondo un'aliquota standard il cui gettito sarà poi distribuito nei diversi Paesi. Diversamente mi sembra un'ipotesi difficile da gestire tecnicamente. Tuttavia, potrei sbagliarmi e su questo le chiedo quindi un ulteriore chiarimento.

Per quanto riguarda il sistema inglese, vorrei capire se ho compreso bene. Quando parliamo di reddito trasferito all'estero, la prima domanda è se questo venga concepito al di fuori e indipendentemente da un accertamento giudiziario circa il fatto che lo stesso sia stato prodotto in assenza di stabile organizzazione. In altre parole, vengono individuati dei soggetti e si dà per scontato che si trovino in quella condizione?

In secondo luogo, quando parliamo di reddito trasferito all'estero, intendiamo reddito trasferito all'estero in qualsiasi modo, anche attraverso le pratiche di *profit shifting*? Una *royalty* pagata alla casa madre è considerata, secondo la norma che hanno approvato in Inghilterra, automaticamente sottoposta a questo *surplus* di tassazione? Parlo di una *royalty* o dell'utilizzo di un marchio e via dicendo. Mi sembra sia quella la questione decisiva. Per quel poco che so, ma forse mi sbaglio, quella è la prassi che normalmente viene utilizzata da questi soggetti.

C'è un trasferimento di costi, non è semplicemente un dividendo che se ne va, altrimenti sarebbe più semplice.

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. È chiaro che le ipotesi sono due: c'è chi, come *Amazon*, fa vendite e chi, come *Google*, raccoglie dati. Per quanto riguarda le vendite, è chiaro che c'è un prezzo che qualcuno paga per comprare, ad esempio, un libro. Tutti sappiamo come funziona. In questo caso, il problema è capire dove *Amazon* va a produrre il proprio reddito: infatti, incassa il prezzo in Italia, da un lettore italiano, organizza il tutto con una sua struttura che in pochi giorni fa arrivare il bene all'acquirente, tuttavia il ricavo viene trasferito altrove.

Questo però rientra nel discorso complessivo generale, perché si tratta di un modo di far diventare un ricavo, un corrispettivo, deducendo i costi, un reddito tassato fuori dal Paese.

Poi c'è l'ipotesi di *Google*, che invece, come dicono i francesi, raccoglie dati in modo predatorio, ne approfitta, entra nel privato e così via. In questo caso, *Google* raccoglie i dati, li mette insieme, li somma e organizza, e li utilizza personalizzandoli attraverso la pubblicità (la mattina presto, quando apriamo il computer, troviamo la pubblicità che deriva dall'informazione e dalla raccolta dei dati). Questo costituisce un problema di reddito che non viene tassato in Italia, nonostante l'attività di raccolta si svolga in Italia, presso utenti italiani.

Mi sembra che il discorso alla fine si congiunga.

CARLA RUOCCO. La materia è sicuramente complessa e, comunque, se non si passa attraverso un'armonizzazione dei sistemi fiscali, difficilmente se ne verrà a capo.

Vorrei riportare la vostra attenzione sulla situazione in Europa. La direttiva sulle prestazioni dei servizi, la n. 8 del 2008, ha fondamentalmente spostato la tassazione dal luogo di residenza del pre-

statore al luogo di residenza del committente. A suo parere, tale direttiva è venuta incontro a questo tipo di esigenze, dato che in effetti questo spostamento era stato concepito proprio per una tassazione più consona alla nuova economia digitale?

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. L'Unione europea, dal primo gennaio di quest'anno, ha previsto il meccanismo del «*Mini One Stop Shop*» (MOSS): i servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione saranno assoggettati a IVA con un meccanismo di inversione del soggetto. Penso che noi italiani dovremmo applicare tale nuovo sistema.

Ho qualche dubbio che questa operazione sia facile. Qual è la difficoltà? I prestatori di attività devono rispettare tutte le regole in materia di IVA vigenti nei Paesi in cui i consumatori finali sono residenti o domiciliati. Questo significa che chi opera con il MOSS deve conoscere e applicare il complesso delle norme IVA in vigore negli Stati membri. Quindi, se c'è uno Stato membro consumatore, una società italiana deve conoscere tali norme, anche se le operazioni vengono formalmente effettuate in Italia.

Non è una piccola complicazione. Spero che questo sistema funzioni, ma speriamo bene.

ERNESTO CARBONE. Professor Gallo, più che porle una domanda vorrei confrontarmi con lei su un punto. La norma che regola la stabile organizzazione d'impresa è l'articolo 162 del Testo unico delle imposte sui redditi, il quale, al comma 5, esclude esplicitamente che, quando si hanno degli elaboratori elettronici sul territorio, ci sia stabile organizzazione. Noi però abbiamo due dati certi che possiamo facilmente ricavare: l'utilizzo della rete nazionale, mobile, fissa o satellitare, e gli indirizzi IP. Tutte le volte che qualcuno si collega c'è modo di sapere se ha un indirizzo IP italiano o francese o inglese.

Secondo lei, è possibile arrivare a stabilire che ci sia stabile organizzazione d'impresa quando vengono utilizzate que-



ste « strade digitali », anche partendo dall'estero? Ad esempio, come per la Philip Morris, se ho i miei *server* in Svizzera e mando dei servizi a Roma (e questo lo riscontro facilmente perché vedo che utilizzo la mia rete e vedo l'indirizzo IP), potrebbe essere questo il parametro per stabilire che ci sia stabile organizzazione in Italia? Soprattutto quando parlo di pubblicità e poi di vendita di prodotti, quindi sia nel caso di *Google* sia nel caso di *Amazon*.

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. Questo è il problema: ciò non è possibile. Se fosse possibile fare un accertamento dicendo che c'è una stabile organizzazione occulta, quindi operare applicando la norma italiana, non ci sarebbe problema.

In effetti, la dematerializzazione comporta che non ci sono le condizioni e i requisiti previsti dalla legge italiana perché ci sia una stabile organizzazione. Questo è il problema.

ERNESTO CARBONE. Io parlo proprio di modificare l'articolo 162 del TUIR, cioè arrivare a modificare la nozione giuridica di stabile organizzazione.

FRANCO GALLO, *professore emerito di diritto tributario presso l'università LUISS Guido Carli*. Ci sono le convenzioni sulla doppia imposizione fiscale; questa non è quindi una questione che può essere risolta in Italia in modo unilaterale, ma va affrontata anche negli altri Stati. Occorre infatti modificare una convenzione.

L'OCSE vuole arrivare a questo e infatti avanza proposte nel senso di dire « cambiamo il concetto di stabile organizzazione, chiamiamola significativa, chiamiamola virtuale » e propone, a tal fine, dei parametri diversi da quelli classici tradizionali, come ad esempio la ripartizione dei salari e altre condizioni.

Tale mutamento va realizzato, però, quantomeno a livello europeo. È un problema di convenzioni sulla doppia imposizione fiscale. Nel momento in cui, tutti d'accordo, ci daremo dei criteri che daranno importanza al rapporto economico e a determinati elementi, che non sono quelle tradizionali, che sono quelli meno rilevanti ma qualificanti, avremo trovato la soluzione. Purtroppo, l'Italia non ha autonomia, da questo punto di vista.

PRESIDENTE. Ringraziamo molto il professor Gallo per il tempo che ha trascorso con noi e per le sue valutazioni.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Franco Gallo (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa  
il 2 aprile 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



ALLEGATO

## **Indagine conoscitiva sulla fiscalità nell'economia digitale**

**Audizione del Professor Franco Gallo**  
(24 febbraio 2015)

## **Regime fiscale dell'economia digitale**

### **1. Premessa**

Perché è importante che il legislatore tributario volga uno sguardo più attento alla tassazione dell'economia digitale e ai complessi problemi che essa presuppone?

La risposta a questa domanda è abbastanza semplice. Lo sviluppo tumultuoso e le caratteristiche peculiari dell'economia digitale impongono di studiare in modo più approfondito sia le forme tradizionali di tassazione dei redditi prodotti dalle imprese multinazionali operanti via Internet, sia quelle diverse, ma pur sempre legate alla Rete, che hanno per oggetto non il reddito in sé o un suo surrogato, ma altre manifestazioni di capacità contributiva, altri modi di fare ricchezza avulsi dalla logica dell'arricchimento patrimoniale.

Sotto questo punto di vista, il *web* non si differenzia granché da altri tipi di ricchezza che ci offre la modernità e che giustificano, al pari di esso, nuove forme di tassazione: le transazioni finanziarie, lo sfruttamento dell'ambiente e soprattutto l'emissione di gas inquinanti.

Data questa duplicità dei presupposti (reddito e altre manifestazioni di capacità contributiva), la mia indagine si concentrerà, dapprima e soprattutto, sulla tassazione reddituale o patrimoniale. Scopo di essa è quello di mettere in evidenza la inidoneità dell'attuale assetto fiscale, nazionale e internazionale, ad intercettare i redditi prodotti dalle *digital enterprises* e, quindi, ad assoggettarli a tassazione in applicazione delle vigenti regole e procedure. Vedremo che questa inidoneità è la conseguenza delle

difficoltà che le amministrazioni finanziarie incontrano di controllare, con gli ordinari strumenti di accertamento, le c.d. transazioni virtuali che si celano dietro la produzione di tali redditi, e cioè le transazioni globali anonime, immaterializzate e (spesso) prive di intermediari e dislocate in tutto il pianeta.

La mia analisi partirà, quindi, dalla constatazione di base che il settore dell'economia digitale, dominato dalle grandi multinazionali del settore, è in grado di produrre redditi molto elevati, ma tali redditi difficilmente possono essere assoggettati a tassazione nel Paese della fonte o sono, comunque, assoggettati in misura molto ridotta. La conclusione cui giungerò è che sono ormai maturi i tempi per procedere ad una ristrutturazione globale dell'attuale sistema delle imposte societarie e, comunque, di introdurre criteri e istituti nuovi che consentano di attrarre a tassazione anche attività svolte nel territorio, ma non imputabili ad una stabile organizzazione.

Solo alla fine di questo scritto dedicherò qualche riflessione all'IVA sui servizi digitali e alla specifica tassazione alternativa dei dati trasmessi via Internet, la c.d. *bit tax*: un tributo, quest'ultimo, apprezzato dagli esperti, ma finora non preso in considerazione dai singoli Stati e dalle autorità internazionali.

## **2. Le caratteristiche dell'economia digitale e i problemi di tassazione degli *intangibles***

Studiosi e autorità internazionali sono d'accordo nel ritenere che le particolari caratteristiche dell'economia digitale richiedono di affrontare il tema della tassazione delle *web companies* con strumenti,

procedure e principi tributari nuovi, possibilmente frutto di accordi intergovernativi.

Tali caratteristiche sono state così individuate in sede OCSE<sup>1</sup>:

- mobilità, da apprezzare in relazione: *a)* ai beni *intangibles* sui quali l'economia digitale fonda essenzialmente le sue basi; *b)* agli utenti (*users* e *professional users*); *c)* alla localizzazione delle funzioni operative dell'impresa, rispetto alla quale lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione consente una grande flessibilità e un'accresciuta capacità di “spacchettare” funzioni ed *asset* nel territorio di diversi Stati;
- uso massivo di dati concernenti consumatori, fornitori od operazioni;
- il c.d. effetto *network*, effetto delle interazioni e delle sinergie tra gli utenti;
- tendenza a creare monopoli ed oligopoli, derivante dalla combinazione dell'effetto *network* con costi incrementali contenuti, che consente all'impresa di raggiungere una posizione dominante in un breve lasso di tempo;
- volatilità generata dalla rapidità dell'innovazione tecnologica e, soprattutto, dalla sostanziale insussistenza di barriere all'ingresso delle nuove imprese del settore.

E' “approfitando” di queste caratteristiche che le imprese dell'economia digitale hanno avuto, allo stato attuale della legislazione tributaria nazionale ed europea, grande facilità a ridurre il carico fiscale, ad erodere le basi imponibili e a trasferire i profitti nei

---

<sup>1</sup> *Public Discussion Draft “Address detax challenges of the digital economy”* del 24 marzo 2014, pubblicato in seno al programma di contrasto alle pratiche di base *Erosion and profit shifting BEPS*.

Paesi a più bassa fiscalità. L'elevatissimo grado di dematerializzazione dell'industria digitale consente, infatti, a tali tipi di società di evitare di avere una *taxable presence*, attraverso una stabile organizzazione, nel territorio dello Stato presso il cui mercato sono attive e di ridurre e suddividere le funzioni, gli *asset* e i rischi presso il territorio di più Stati. La presenza di *intangibles* altamente remunerativi favorisce, insomma, il trasferimento infragrupo degli stessi al solo scopo di minimizzare il carico fiscale. Ed anche se si potesse configurare una *taxable presence* di tali imprese nel territorio dello Stato, esse potrebbero pur sempre disporre di un'ulteriore tecnica di erosione della base imponibile, consistente nella massimizzazione delle deduzioni per i pagamenti effettuati nei confronti dello stesso *head office* o di altre imprese del gruppo non residenti sotto forma di interessi, *royalties* e *service fees*. Il tutto, sfruttando anche l'interposizione di *shell companies* localizzate in Paesi che godono di regimi convenzionali privilegiati.

L'utilizzo massivo dei dati digitali pone, inoltre, il problema delle modalità con cui calcolare il valore economico della raccolta ed elaborazione di dati per il tramite di prodotti e servizi digitali e di come questi elementi possano essere correttamente qualificati ai fini contabili e fiscali. Insomma, la dematerializzazione dell'industria digitale si presta a non far emergere redditi da tassare nel territorio in cui l'impresa svolge l'attività e pone, quindi, il problema se sia possibile tassare detta attività in funzione di altri parametri che non siano il reddito prodotto mediante stabili organizzazioni.

### 3. Le analisi dell'OCSE e della Commissione UE

L'OCSE ha da tempo ben presenti queste difficoltà e, al fine di contenere i fenomeni negativi di *tax planning*, ha avanzato varie proposte. Quella più qualificante concerne la stabile organizzazione ed è diretta, in particolare, a creare un nuovo criterio di collegamento basato su “una presenza digitale significativa” dell'impresa nell'economia del territorio di uno Stato diverso da quello di residenza. Al fine di individuare la *taxable presence* sono delineati una serie di parametri - diversi da quelli tradizionali - che vanno dalla tipologia di attività concretamente esercitate dall'impresa nel territorio alle modalità di conclusione dei contratti ed alle tecniche di pagamento attraverso cui vengono corrisposti i prezzi da parte dei contraenti.

L'OCSE fa anche riferimento alla nozione di “stabile organizzazione virtuale”, da applicare specificatamente alle imprese della *digital economy*. L'esempio che viene fatto al riguardo è quello della disponibilità di un sito Internet oppure la conclusione di contratti per il tramite di un agente che agisca con mezzi di tecnologia informatica.

Il principio più incisivo, e nello stesso tempo più complesso, che l'OCSE indica nel suo rapporto sulla tassazione del commercio elettronico in sostituzione del criterio di libera concorrenza nelle transazioni *intercompany* (*Final report of the TAG group of OECD of taxation of e-commerce*), è quello della ripartizione dei profitti dello stesso gruppo fra i vari Paesi (della fonte o della residenza) in base ad una formula prestabilita che tenga conto di tutti i fattori che



concorrono a creare la ricchezza, e cioè i salari, le vendite a destinazione e gli *asset* (il c.d. *apportionment*). La complessità del principio sta nel fatto che la sua attuazione richiede l'accordo e il coordinamento delle giurisdizioni interessate. Avrebbe, però, l'effetto positivo di sostituire di un colpo sia il criterio di tassazione nello Stato di residenza, sia quello di tassazione nello Stato della fonte, ambedue insufficienti per la tassazione delle multinazionali del *web*. Sarebbe, quindi, propedeutico ad una effettiva e reale armonizzazione delle basi imponibili. E' per questo che esso è stato inizialmente preso in considerazione dalla Commissione UE nella sua proposta di Direttiva sul consolidamento delle basi imponibili (CCCTB), tendente a costruire una base imponibile comune e consolidata delle imprese europee. Questa proposta è stata per ora abbandonata, per ragioni che non è il caso qui di approfondire, ma non è detto che non possa essere riconsiderata almeno in sede OCSE.

La Commissione UE si è per ora limitata ad adottare due raccomandazioni in materia rivolte agli Stati membri e una Comunicazione.

La prima raccomandazione C(2012)8806 è interamente dedicata alla "pianificazione fiscale aggressiva". Essa suggerisce l'adozione di una clausola antiabuso comune a tutti gli Stati membri (la quale, come vedremo, è stata applicata solo dal Regno Unito attraverso la c.d. *Diverted Profit Tax*) e la revisione di norme interne o convenzionali che favoriscono la doppia esenzione. In particolare, la Commissione chiede agli Stati membri di inserire nelle convenzioni bilaterali clausole contro la doppia esenzione che, se adottate, sarebbero sufficienti a mettere in crisi gli schemi di pianificazione finora

costruiti dalle OTT. Infatti queste, utilizzando la doppia esenzione, hanno finora posto in essere operazioni triangolari di pianificazione fiscale molto aggressive, come ad esempio la ben nota *Double Irish with Dutch Sandwich*, con l'obiettivo di trasferire e mettere al sicuro gli utili esentasse in paradisi fiscali (normalmente le Bermuda) e a differire *sine die* anche la tassazione negli Stati Uniti in cui risiede la controllante di ultimo livello del gruppo. Così facendo, gli Stati della fonte non hanno gli strumenti giuridici per tassare i profitti, e lo Stato di residenza resta in perenne attesa che si realizzi, con il rimpatrio dei dividendi, il presupposto impositivo. Non v'è dubbio che l'adozione di convenzioni bilaterali, consigliate dalla Raccomandazione della Commissione, con clausole contro la doppia esenzione sarebbero un'ottima cura contro l'adozione di detti schemi elusivi perché vieterebbe all'Olanda di rinunciare ad operare le ritenute alla fonte sulle *royalties* destinate a Paesi che, come le Bermuda, non le tassano<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Per capire l'effetto antipianificazione fiscale aggressiva che potrebbero sortire le clausole contro la doppia esenzione è necessario ricordare come, proprio utilizzando la doppia esenzione, le imprese del *web* riescono ad operare, pressochè in qualunque giurisdizione, senza avere la necessità di dotarsi di una stabile organizzazione, concentrando la sede di direzione effettiva del gruppo in poche giurisdizioni *offshore* o a fiscalità privilegiata. Esse, in quanto monopoliste della Rete e dell'*e-commerce*, riescono facilmente ad operare direttamente nei vari Paesi senza avvalersi di strutture locali o, al massimo, dotandosi di strutture "leggere" effettivamente destinate a mere attività ausiliare o preparatorie che non costituiscono, secondo i criteri vigenti, per presunzione assoluta stabili organizzazioni. Per rendersi conto di ciò, è sufficiente ripercorrere il tipo di operazione triangolare di pianificazione fiscale posta in essere dalle società del *web*. Tali operazioni si risolvono nella costituzione di società fiscalmente ibride o società che nella loro configurazione statutaria sono create come meri schermi privi di sostanza che non possono svolgere né attività reali, né avere dipendenti e favoriscono altresì la costituzione, secondo le regole del proprio ordinamento, di enti fiscalmente residenti in una giurisdizione *offshore*; stipulano accordi anche con i paradisi fiscali e societari più opachi per consentire trasferimenti di flussi e di *royalties*, di interessi e dividendi senza ritenuta alla fonte, per attrarre una piccola quota di quei capitali, che, diversamente, prenderebbero altre destinazioni. Sono questi tipi di operazioni che consentono alle OTT di realizzare ogni anno alti profitti senza pagare imposte sul reddito, né negli Stati della fonte né in quello di residenza o, al massimo, rimanendo incise per il 2 o 3%. A questo schema classico può agevolmente ricondursi il ricordato *Double Irish with Dutch sandwich* (doppia irlandese con sandwich olandese) adottato da *Google* e da altre multinazionali americane. Sulla base di un accordo di *transfer pricing* con l'*Internal revenue service*, *Google* ha trasferito i diritti di sfruttamento della propria tecnologia, utilizzabili in tutto il mondo, eccetto negli Stati Uniti, ad una controllata, *Google Irland Holdings* (GIH), costituita secondo il diritto irlandese, ma residente nel paradiso fiscale delle Bermuda, dove ha stabilito la sede di direzione effettiva. GIH dà in licenza la tecnologia ad una società olandese, interamente partecipata e costituita in forma di *shell company*, che è un mero veicolo privo,

Con la seconda raccomandazione C(2012)8805, la Commissione detta i criteri che permettono di identificare i Paesi terzi che non ottemperano alle norme minime di buona *governance* fiscale (una sorta di *black list*), e suggerisce agli Stati membri di rinegoziare, sospendere o denunciare tutte le convenzioni contro le doppie imposizioni che essi hanno stipulato con i paradisi fiscali (che non rispettano tali regole) per recidere i “ponti” da cui transitano le operazioni più aggressive.

Infine, la Comunicazione COM(2012)722 definisce il piano di azione della Commissione stessa per rafforzare la lotta contro la frode e l’evasione fiscale, dedicando i paragrafi da 8 a 10 alla pianificazione fiscale aggressiva. La Commissione si impegna a prendere misure adeguate per evitare che le direttive europee sulla fiscalità diretta

---

per statuto, di propri *asset*, dipendenti o effettive attività. La società olandese, a sua volta, sublicenzia la tecnologia ad un'altra società irlandese del gruppo, la quale, a differenza di GIH, è residente in Irlanda dove occupa circa 2.000 dipendenti e funge, in sostanza, da mero centro di fatturazione dei profitti conseguiti dal gruppo in tutto il mondo, esclusi gli Stati Uniti. Su tali profitti non sono state pagate imposte sul reddito, perché nei vari Paesi *Google* è in grado di operare senza avvalersi di strutture qualificabili come stabile organizzazione.

D'altra parte, anche l'Irlanda - che non ha regole di *transfer pricing* - si limita ad assoggettare a tassazione alla locale aliquota del 12,5% della *corporate tax*, utili estremamente modesti perché la seconda irlandese, cui affluiscono dai vari Paesi i proventi miliardari del *business*, contabilizza e deduce i costi elevatissimi della *royalties* passive che, in base al contratto di sub-licenza, deve corrispondere alla *shell company* olandese: *royalties* su cui non sono prelevate le ritenute alla fonte, come prevede l'ordinamento irlandese, per i flussi diretti a società di qualsiasi tipo dell'UE. In definitiva, su 12,5 mld di profitti dell'esercizio 2012 *Google* ha denunciato in Irlanda solo 24 mln di utili e pagato 8 mln di euro di tasse a Dublino. A sua volta, la società olandese, in forza del contratto di licenza con la prima irlandese (la capogruppo, titolare della tecnologia), trattiene solo una modesta *fee* per i propri servizi di triangolazione e trasferisce le *royalties* alla capogruppo stessa senza che su di essa - in uscita verso il paradiso - l'Olanda applichi le ritenute alla fonte. E' questo il beneficio che da un senso al *Dutch sandwich* e cioè alla triangolazione attraverso la *shell company* olandese. Ed è così che il gruppo riesce a dirottare alle Bermuda, dove neppure esiste una *corporate tax*, la quasi totalità dei profitti realizzati da *Google* fuori dagli Stati Uniti. Resta così fuori dal circuito fiscale lo Stato di residenza della controllante di ultimo grado (USA) che, con l'iniziale accordo di *transfer pricing* aveva consentito la cessione alla prima irlandese paradiso fiscale dei diritti di sfruttamento della tecnologia americana, nella previsione di tassare, al momento del loro rimpatrio e con un'aliquota del 35%, gli alti utili, ante imposte, realizzati in tutto il mondo.

E' evidente che si è in presenza di schemi di pianificazione fiscale aggressiva che, come ho detto, allo stato attuale della legislazione nazionale e internazionale, difficilmente possono essere contestati. Infatti, i vari Paesi della fonte in cui prosperano gli affari non hanno, attualmente, alcun potere di imposizione nei confronti delle grandi multinazionali in quanto in essi non risultano insediate strutture qualificabili come stabili organizzazioni e perché i flussi di denaro che, per i servizi ricevuti, le imprese residenti corrispondono direttamente alla seconda irlandese e deducono dalla propria base imponibile sono qualificabili, in uscita da questi Paesi, come profitti d'impresa, e non possono neppure essere assoggettati, diversamente dai flussi di *royalties* e di interessi, al prelievo con le ritenute alla fonte all'atto del pagamento.

possano essere utilizzate per pianificazioni aggressive come quelle sopra esposte, e a intensificare l'attenzione sui regimi fiscali di favore che alcuni ordinamenti concedono a coloro che trasferiscono la residenza sul loro territorio.

Ma l'affermazione più importante la troviamo alla fine del paragrafo 8, dove la Commissione si impegna a collaborare in sede OCSE «per porre rimedio alla complessità della tassazione del commercio elettronico definendo norme internazionali appropriate».

E' facile rilevare come questi atti della Commissione siano indici di buona volontà, ma siano poco utili nella realtà a porre rimedio alle denunciate pianificazioni fiscali aggressive. Ho l'impressione che da tale *empasse* non se ne esca fuori se non si rimedita, in termini più generali, sulle fonti della ricchezza, sulla catena di creazione del valore, sui presupposti dell'imposizione e sulla ripartizione del potere di imposizione fra le diverse giurisdizioni. L'OCSE, e con esso numerosi Paesi occidentali, hanno fatto grandi passi avanti in questa direzione, ma per ora senza risultati concreti quantomeno in termini di iniziative legislative portate a termine. Questa incapacità di risolvere organicamente i problemi fiscali dell'economia digitale giustifica, perciò, la domanda che gli studiosi si sono posti in questi ultimi anni: siamo in presenza di una trasformazione o di una vera e propria crisi della fiscalità internazionale?

#### **4. La proposta OCSE di applicazione di una ritenuta**

Nell'indicato contesto potrebbe sembrare interessante, almeno a prima vista, la proposta - che si muove in tutt'altro senso - di applicare

una ritenuta a titolo di imposta sui pagamenti effettuati da soggetti residenti in un determinato Stato a titolo di corrispettivo di beni digitali o di servizi prestati da imprese di *e-commerce* non residenti. Tale opzione, anch'essa proveniente dall'OCSE, presuppone che il *provider* non residente realizzi un certo volume della propria attività economica in un determinato Stato senza avere una stabile organizzazione. Poiché in genere i pagamenti internazionali per transazioni via Internet sono effettuati tramite carte di credito o altri mezzi di pagamento elettronico, l'OCSE ritiene che la ritenuta potrebbe essere effettuata da parte degli istituti finanziari coinvolti in tali pagamenti. Ad essi dovrebbe essere affidato il compito di tassare le transazioni digitali trasferendo all'Erario il gettito derivante dall'applicazione della ritenuta.

In verità, sin dal 2005 l'OCSE aveva proposto nel richiamato rapporto "*Final report of the TAG group of OECD of taxation of e-commerce*" che dette ritenute fossero applicate su tutti i compensi (lordi) delle transazioni *on-line*, esattamente come avviene per i flussi delle *royalties* o interessi o, quantomeno, sui compensi (lordi) pagati da operatori economici residenti che, costituendo costi deducibili dal reddito, erodono la base imponibile generale di un Paese.

L'adozione di tale misura ha trovato, però, il suo principale ostacolo sia negli evidenti aggravii burocratici che si porrebbero in capo agli operatori finanziari che dovrebbero gestire, quali sostituti d'imposta, strumenti di pagamento elettronico e carte di credito, sia - quando il pagamento non è effettuato tramite essi - nella difficoltà di assoggettare a tassazione le cessioni di prodotti digitali direttamente

nei confronti dei consumatori finali, che non possono operare da sostituti.

### **5. Le iniziative di alcuni stati**

Molti stati europei non sono rimasti indifferenti alle richiamate triangolazioni internazionali poste in essere dalle OTT per trasferire profitti in giurisdizioni *offshore* e, perciò, sottrarsi alle imposte societarie del paese alla fonte. Il problema che si sono posti è sempre lo stesso ed è stato sintetizzato dal cancelliere *Osborne* quando ha affermato che occorre trovare strumenti del tutto nuovi per costringere le OTT a pagare le tasse nei paesi dove producono e vendono servizi. Dietro questa condivisibile, quanto ovvia, considerazione c'è la proposta di adottare un principio che, vedremo, è l'esatto contrario dei criteri di fiscalità internazionale fin qui adottati da tutti i grandi paesi aderenti all'OCSE.

5.1. Coerentemente a ciò, nel Regno Unito la Commissione bilancio del Parlamento ha convocato nel novembre del 2013 i rappresentanti di *Google* e *Amazon* per chiedere chiarimenti sulle loro strategie fiscali. Tali incontri non hanno avuto esiti soddisfacenti, tanto che il Governo inglese ha ritenuto di risolvere *ex autoritate* il problema della tassazione delle *digital enterprises*, varando una legge avente il fine specifico di evitare che le grandi multinazionali digitali, svolgenti attività nel Regno Unito, dirottino gli utili su conti esteri e, comunque, per fare in modo che esse paghino le imposte nei Paesi dove producono e vendono i servizi. Dall'aprile 2015 dovrebbe, pertanto, applicarsi in tale Paese una speciale tassa sui profitti dirottati, la c.d. *Diverted Profits Tax* che avrebbe, appunto, l'obiettivo



principale di rendere inopponibili all'Erario quegli accordi stipulati da grandi gruppi con il fine di erodere la base imponibile nel Regno Unito. Tale imposta si applica in due ipotesi.

La prima è quella in cui una società non residente effettua vendite e compie, comunque, operazioni rilevanti nel Regno Unito, eludendo la creazione di una stabile organizzazione. La legge britannica rimette, in tali casi, all'amministrazione finanziaria il potere di verificare se abbiano avuto luogo nel Regno Unito attività economiche connesse con la fornitura di beni e servizi a clienti residenti e strutturate in modo tale da non dar luogo ad una stabile organizzazione. Questo è il caso, ad esempio, di tutte quelle operazioni che comportano l'esercizio nel Regno Unito di significative attività con esse connesse, ma che, ciononostante, non danno luogo alla conclusione di contratti con i clienti ivi residenti. La norma antielusiva si applica, in altri termini, alle società non residenti che realizzano forniture di beni e servizi a favore di utilizzatori residenti nel Regno Unito, in tutte le ipotesi in cui "sia ragionevole assumere che la sua attività economica è diretta a evitare l'applicazione delle norme sui redditi prodotti mediante stabile organizzazione".

La seconda ipotesi di applicazione dell'imposta è quella in cui una società residente o una società non residente, ma che esercita un'attività per la quale è soggetta alle imposte nel Regno Unito, godono di un vantaggio fiscale utilizzando accordi o soggetti terzi privi di sostanza economica.

Gli atti di accertamento di tale imposta devono essere preceduti da un invito preliminare con cui l'Ufficio indica le ragioni per cui

ritiene che debba applicarsi l'imposta e chiede all'impresa di fornire chiarimenti entro 30 giorni. Decorso tale termine, l'Ufficio dispone di 30 giorni per archiviare il caso o emettere l'accertamento definitivo, adeguatamente motivato anche in relazione ai chiarimenti ricevuti. Con tale accertamento si applica un'aliquota "penalizzante" del 25% commisurata ai profitti che l'Ufficio ha ritenuto sottratti a tassazione nel Regno Unito tramite gli atti di elusione ed erosione delle basi imponibili sopra indicati.

Come si vede, siamo nel pieno della problematica - ben nota a noi italiani - dell'abuso del diritto, alla quale si sta tentando di porre rimedio con l'attuazione delle legge delega fiscale n. 23 dell'11 marzo 2014.

Tale proposta mi sembra, fra tutte quelle ideate in Europa in questi ultimi anni, quella forse più interessante, rispettosa della richiamata Raccomandazione C(2012)8806 della Commissione UE e degna di essere studiata. Ci tornerò sopra nella parte conclusiva per illustrarne la *ratio* e gli aspetti più fortemente innovativi.

5.2. A sua volta la Francia, sulla scia del noto rapporto "*Colin-Collin*", pubblicato il 18 gennaio 2013, ha assunto iniziative legislative partendo dal presupposto, indicato in tale rapporto, che l'economia digitale è costruita su un modello basato sul reinvestimento degli utili a livello globale piuttosto che sulla distribuzione dei dividendi. Per questa ragione, il governo francese non ha seguito la via di fissare criteri di tassazione basati su una nozione di stabile organizzazione anche virtuale o sul carattere elusivo della condotta. Si è ritenuto arduo estrapolare dal risultato complessivo conseguito dalle *digital enterprises* i costi e i ricavi

afferenti ad un certo contesto territoriale e si è preferito portare avanti una proposta di prelievo parapatrimoniale sulle forme di raccolta gratuita e capziosa dei dati personali operata dalle multinazionali dell'economia digitale (*Colin-Collin* parlano addirittura di raccolta predatoria). Il tributo verrebbe così a ispirarsi ad una logica simile a quella dei tributi ambientali fondati sul principio "chi inquina paga". Come nel caso dei tributi ambientali l'imposta sarebbe dovuta dai soggetti che arrecano un danno all'ambiente mediante emissione di certe sostanze, così nell'ipotesi del tributo sulla raccolta gratuita dei dati il prelievo graverebbe su coloro che effettuano un uso scorretto, quasi sleale della Rete, raccogliendo callidamente dati personali degli utenti da utilizzare successivamente nei confronti degli stessi utenti per finalità commerciali. Al pari dei tributi ambientali rivolti al miglioramento del bene-ambiente (e per i quali, dunque, è auspicabile un aumento del gettito decrescente negli anni), anche questo tributo sarebbe rivolto al miglioramento dell'attuale situazione di scarsa protezione della *privacy* in Rete, incoraggiando, mediante una minore tassazione, quelle imprese che garantiscono una tutela rafforzata dei dati personali degli utenti, così come declinata da appositi strumenti normativi.

Come si vede, si tratterebbe di un tributo che mira ad una sostanziale riappropriazione dei dati personali da parte degli utenti. Siamo fuori dalla logica delle imposte reddituali ed entriamo piuttosto nel campo della tassazione parapatrimoniale. Questa forma di tassazione, in verità, non sembra convincente perché si fonda nella sostanza su una circostanza tutta da dimostrare, e cioè che l'attività di raccolta da tassare sia capziosa, scorretta, addirittura predatoria,

oltreché gratuita e, quindi, tale da giustificare la necessità di “compensare” l’intrusione delle *web companies* nel privato con l’applicazione di uno specifico prelievo.

5.3. Nel 2012 in Ungheria il governo *Orban* ha introdotto un’imposta sulle telecomunicazioni che le imprese del settore pagano in ragione dei minuti di chiamate vocali e dei numeri di messaggi di testo. Tale prelievo di fatto è posto a carico degli utenti non essendo previsto alcun divieto di rivalsa a carico di dette imprese. L’intento del governo ungherese è quello di colpire coloro che utilizzano Internet per le chiamate telefoniche. Quindi, il prelievo è un prolungamento di una tassa sulle telecomunicazioni già esistente. In realtà la tassa è finita per gravare, non solo sui dati consumati per servizi di telefonia e messaggistica, ma su tutti i dati trasmessi via Internet. Com’è noto, questo prelievo ha suscitato forti proteste nel Paese imputandosi al Governo di attentare all’esercizio dei diritti democratici e alle libertà fondamentali, in particolare, la libertà all’informazione.

5.4. Il 30 ottobre 2014 la Spagna ha introdotto la c.d. “tassa *Google*”. In realtà si tratta dell’obbligo per gli aggregatori di *link* (ad esempio, *Google news*, ma in realtà si tratta di una categoria molto ampia) di pagare un contributo agli autori che sono titolari dei contenuti cui rinviano i *links* aggregati. L’intento è obiettivamente quello di favorire gli editori ai danni dei motori di ricerca. L’effetto è stato che *Google* non ha più operato in Spagna e, quindi, ha smantellato la versione spagnola di *Google news*.

5.5. Come si sa, il nostro Paese non è stato da meno quanto ad iniziative legislative in materia, anche se la più interessante di esse - il c.d. emendamento Boccia - non ha concluso il suo *iter* legislativo.

L'obiettivo era stato, anche qui, quello di forzare i tradizionali modelli di collegamento col territorio dello Stato al fine di tassare in Italia i proventi derivanti dal commercio elettronico diretto e indiretto.

La norma non ha convinto perché imponeva in modo surrettizio l'apertura della partita iva in Italia ai fornitori non residenti dei predetti servizi di pubblicità (editori, concessionarie pubblicitarie, motori di ricerca o altro operatore pubblicitario). Era come se si fosse voluto introdurre una presunzione assoluta di esistenza della stabile organizzazione italiana da parte di tali soggetti, in contrasto con la Direttiva comunitaria in materia di IVA 2006/112/CE (artt. 44 e 196).

5.6. Sempre in tema di IVA l'Unione Europea si è di recente mobilitata con riferimento alla tassazione dei servizi "digitali".

Il primo gennaio 2015 è, infatti, entrato in vigore lo speciale regime denominato "*Mini One Stop Shop*", anche noto con l'acronimo "MOSS", che trova applicazione con riguardo ai c.d. servizi "TBES" (*Telecommunication, Broadcasting and Electronic Services*). Trattasi dei servizi di telecomunicazione e di tele-radiodiffusione, nonché di quelli forniti per via elettronica elencati nell'Allegato II della Direttiva 2006/112/CE, e cioè:

- 1) la fornitura di siti web e web-hosting, gestione a distanza di programmi e attrezzature;
- 2) la fornitura di software e relativo aggiornamento;
- 3) la fornitura di immagini, testi e informazioni e messa a disposizione di basi di dati;
- 4) la fornitura di musica, film, giochi, compresi i giochi di sorte o d'azzardo, programmi o manifestazioni politici, culturali, artistici, sportivi, scientifici o di intrattenimento;

5) la fornitura di prestazioni di insegnamento a distanza.

Con riferimento a tali servizi, i prestatori dovranno applicare l'IVA del Paese di destinazione in cui è stabilito il committente, ove quest'ultimo sia un privato consumatore (c.d. servizi "B2C"), in deroga al criterio generale di localizzazione dei servizi B2C nel Paese del prestatore. La conseguenza è la seguente: i consumatori pagheranno l'Iva nella misura prevista nel Paese in cui sono domiciliati, indipendentemente dal luogo in cui è stabilito il fornitore. Ciononostante, i prestatori di servizi non saranno obbligati a identificarsi in tutti gli Stati in cui effettuano le operazioni Iva. Tramite il MOSS, che sotto quest'aspetto rappresenta un'importante misura di semplificazione, essi potranno infatti trasmettere le dichiarazioni Iva trimestrali (ed effettuare i versamenti) nell'unico Stato in cui sono stabiliti; quest'ultimo, poi, trasferirà automaticamente le risorse incamerate a tutti gli Stati membri in cui risiedono i consumatori.

Resta ferma la difficoltà, per i prestatori, di rispettare tutte le regole in materia di IVA vigenti nei Paesi in cui i consumatori finali sono residenti o domiciliati (con riguardo non solo alle disposizioni che prevedono la misura delle aliquote, ma anche a quelle che disciplinano l'emissione delle fatture, l'eventuale "*contabilità di cassa*", etc.). Chi opera con il MOSS dovrà quindi conoscere — ed applicare — il complesso delle norme IVA in vigore negli Stati membri "di consumo", anche se le operazioni vengono formalmente effettuate nel proprio Stato membro di identificazione. Il che non è una piccola complicazione.



## 6. Alcune proposte conclusive

La mia personale opinione su come costruire forme di tassazione accettabili dell'economia digitale è che ci si dovrebbe muovere su piani diversi da quelli tradizionali, sulla falsariga anche dei ricordati principi OCSE, guardando, soprattutto, alla nuova normativa introdotta nel Regno Unito.

6.1. In un'ottica non strettamente nazionale, la forma di tassazione di più facile attuazione mi sembra quella, planetaria, ideata nel 1995 da *Arthur J. Cordell*<sup>3</sup> nota come *bit tax*, da tutti apprezzata - compreso l'OCSE -, ma mai realmente proposta. Essa è un'imposta volta a tassare i dati trasmessi via Internet, da applicare, quindi, al traffico digitale per ogni unità di trasmissione elettronica, cioè il *bit*, che transita sulle autostrade dell'informazione, comprese le telecomunicazioni.

Come ho detto all'inizio, tale tributo è fortemente innovativo perché non colpisce un indice di capacità contributiva tradizionale come il reddito o il patrimonio, ma grava sulle trasmissioni come un nuovo modo di fare ricchezza e, quindi, come un nuovo modo di generare detta capacità. I soggetti passivi sarebbero gli utilizzatori del *web* e delle altre infrastrutture telematiche e l'indice di capacità contributiva sarebbe la comunicazione o, meglio, la trasmissione delle informazioni generanti in coloro che le acquisiscono una capacità di trarne profitto. La misurazione di tale capacità sarebbe data dal conteggio dei *bit* trasmessi. E' evidente che la *bit tax*, così costruita, si pone fuori dal campo della specifica tassazione delle *digital*

---

<sup>3</sup> Arthur J. Cordell, *New taxes for a new company*, *Government Information in Canada*, vol. 2, 4, 1996; *Taxing the Internet: The proposal for a bit tax*, International Tax Program at the Harvard Law School, february 14, 1997.

*enterprises*. Non può, quindi, essere assunta come uno strumento per recuperare a tassazione i redditi prodotti da tali società.

L'aliquota dell'imposta, secondo *Cordell*, dovrebbe essere dello 0,000001 centesimi/\$ per *bit*. Della sua riscossione dovrebbero occuparsi i *common carrier* delle telecomunicazioni, delle reti satellitari e dei sistemi via cavo. L'imposta verrebbe liquidata Paese per Paese.

La *bit tax* di *Cordell* è un'imposta facile da gestire e da riscuotere, che ha indubbiamente una vocazione sistemica e globale perché presuppone l'accordo di tutti gli Stati. Tassando i *bit* a monte degli operatori del traffico digitale, in piccolissime quantità, si possono ottenere enormi introiti che andrebbero devoluti ad un Fondo internazionale avente scopi sociali. La gestione e la riscossione dovrebbero adeguarsi alla formula della suddivisione tra Paesi, in base alla rispettiva partecipazione al traffico e dovrebbero rientrare nell'ambito della *International Telecommunications union* delle Nazioni Unite. Per evidenti ragioni di equità la platea dei soggetti passivi dovrebbe essere limitata ai *professional users*.

L'OCSE è favorevole ad un tale tipo di tributo da applicare, nella sua versione, all'uso della larghezza di banda dei siti *web* e basato sul numero di *byte* utilizzati, con riferimento a scaglioni progressivi, con aliquote differenti a seconda della dimensione o del fatturato dell'azienda. Essa si applicherebbe a partire da una soglia minima per la larghezza di banda utilizzata annualmente e potrebbe essere dedotta dall'imposta sulle società.

6.2. Se dovessi pensare ad un tributo nazionale da applicare alle imprese dell'economia digitale, l'unico che mi parrebbe meritevole di

approfondimento, in via contingente e in questa fase storica, è la illustrata *Diverted Profit Tax* britannica.

Questa imposta avrebbe, in verità, il non lieve inconveniente di essere di non facile applicazione, dovendo l'amministrazione finanziaria essere in grado di determinare in via induttiva i profitti non tassati nello Stato e dirottati nei paradisi fiscali. Ammesso che essa possa attrezzarsi in questo senso (in considerazione anche del numero limitato delle imprese multinazionali operanti nel territorio nazionale che sarebbero oggetto degli accertamenti), il tributo avrebbe il vantaggio - che per taluni potrebbe essere uno svantaggio - di essere costruito tutto intorno al difficile concetto dell'elusione fiscale e in funzione di essa.

In altri termini, ciò che conterebbe per applicare l'aliquota penalizzante della DPT sarebbe esclusivamente l'aggiramento delle norme sulla stabile organizzazione perseguito attraverso procedimenti tecnici e negozi giuridici aventi esclusiva finalità fiscale. Conseguentemente, supponendosi che le operazioni sono effettuate nel territorio, la base imponibile sarebbe costituita dagli stessi profitti che sarebbero stati tassati se le operazioni fossero state poste in essere attraverso una stabile organizzazione applicando le norme interne eluse. *Mutatis mutandis*, l'Ufficio verificatore dovrebbe applicare le stesse tecniche di accertamento attualmente adottate per la ricostruzione dei redditi delle stabili organizzazioni occulte. "Il reddito senza Stato" (*stateless income*) diverrebbe così il presupposto del tributo, indipendentemente dal suo formale radicamento nel territorio e dalla sua imputabilità ad un soggetto passivo della imposta societaria.

Ciò aprirebbe la porta a forme innovative di tassazione - tutte da studiare - sulla “mera presenza” e sull’esistenza di un valido “nesso economico” con il territorio e sull’uso del mercato locale dall’esterno. Insomma, la caratteristica positiva della DPT è che essa si limiterebbe a garantire il diritto degli Stati alla tutela e alla protezione delle proprie basi imponibili, senza mettere in discussione i principi e le libertà economiche né il diritto fondamentale del privato ad operare liberamente sui mercati. Sarebbe un prelievo diretto solo a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva e l’abuso del diritto che la stessa UE condanna. La DPT, insomma, non condiziona la concorrenza nel mercato, ma la concorrenza fiscale tra stati, alcuni avvantaggiati, altri lesi nel loro interesse erariale. Da questo punto di vista, sarebbe utile differenziare il più possibile l’imposta sulle società dalla DPT distinguendole quanto al presupposto e alla *ratio*.

Franco Gallo

