

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissioni riunite 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) e 10<sup>a</sup> (Industria, Commercio, Turismo)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE  
NELLE COMUNICAZIONI

Prof. Angelo Marcello Cardani

Esame del disegno di legge n. 2526, recante "Misure in materia fiscale per la  
concorrenza nell'economia digitale"

19 Aprile 2017

Roma, Via degli Staderari, 4



Signor Presidente, Gentili Onorevoli,

ringrazio la Commissione per aver invitato in Audizione l'Istituzione da me rappresentata e per l'opportunità che mi viene offerta di partecipare al dibattito in merito al disegno di legge in materia fiscale per la concorrenza nell'economia digitale, che investe, fra l'altro, temi di particolare interesse per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

## **1. Economia digitale ed evoluzione dei mercati della comunicazione e dell'informazione**

L'economia digitale si configura come “*una rete globale di relazioni economiche e sociali*”<sup>1</sup> favorite dall'incessante innovazione tecnologica e dallo sviluppo su scala mondiale di Internet, al cui interno confluiscono numerosi e complessi fenomeni, fra cui, la globalizzazione, la dematerializzazione dei beni e servizi, la concentrazione industriale e delle funzioni produttive delle imprese digitali, la delocalizzazione dei processi produttivi e distributivi, la destrutturazione/frammentazione delle funzioni aziendali (e dei conseguenti flussi di ricavi) verso regimi economici e/o fiscali più favorevoli. La digitalizzazione dei processi produttivi, di distribuzione e consumo, incentivata dall'evoluzione tecnologica e dall'accresciuta capillarità delle reti di connessione a banda larga e ultra-larga, si sta estendendo a ritmi sempre più incalzanti anche alle attività più tradizionali, tanto da configurare uno scenario, non troppo futuro, nel quale l'intera economia sarà digitalizzata, con evidenti impatti, da un lato, sui modelli di *business* e sulla capacità delle imprese di produrre ricavi e profitti; dall'altro, sui modelli di consumo e sul benessere dei consumatori.

Più in generale, si pongono questioni più ampie che afferiscono all'esigenza di contenimento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza fra le “moderne” economie digitali e fra classi economico-sociali all'interno dei singoli sistemi-paese.

Fra gli elementi caratterizzanti l'economia digitale vorrei porre l'accento, in primo luogo, sulla natura del “bene digitale” che, rispetto ai prodotti e servizi offerti dalle industrie tradizionali, si contraddistingue per la crescente mobilità e intangibilità: ciò rende più complesso rintracciare i flussi economici delle transazioni commerciali di natura digitale. Con l'ampliarsi della dematerializzazione delle transazioni digitali cresce la possibilità per le imprese internazionali di organizzare la propria offerta di servizi e prodotti a livello globale e in contesti geograficamente distanti rispetto al proprio *core business* senza la necessità di una presenza fisica a livello locale. Questa caratteristica influisce sul processo di creazione del valore, che diventa sempre più disarticolato sotto il profilo geografico e

---

<sup>1</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (2014) *Protecting the Tax Base in the Digital Economy*, p. 5.

delle funzioni aziendali e, oltre a comportare una profonda rivisitazione dell' articolazione della filiera produttiva - sempre di più basata sul lavoro virtuale e/o digitale, nonché dei processi produttivi che coinvolgono beni e servizi di natura immateriale (*software*, produzione di contenuti, sfruttamento di licenze, ecc.) - comporta crescenti difficoltà nell'attribuzione e nella valorizzazione della capacità contributiva delle imprese coinvolte nei diversi stadi della catena produttiva dei beni e servizi oggetto di scambio.

In altri termini, l'accresciuta intangibilità e la mobilità dei beni digitali offrono alle imprese internazionali, accanto a nuove opportunità di *business*, la possibilità di delocalizzare e frammentare le funzioni aziendali localizzando i processi produttivi e quelli del *core business* in contesti geograficamente distanti rispetto ai mercati locali presso i quali offrono i propri servizi, senza l'esigenza di una presenza fisica e stabile nel territorio di riferimento e avvalendosi, inoltre, di una limitata quantità di personale. In questo contesto, nel quale aumenta la difficoltà di comprendere "dove" e "come" venga creato il valore economico dei beni e servizi offerti, appare più agevole per le imprese digitali attuare strategie di organizzazione e pianificazione societaria finalizzate a sfruttare i limiti di una regolamentazione tributaria internazionale, che risulta inadeguata a rintracciare fenomeni elusivi nuovi che si configurano nell'economia digitale.

A ciò si aggiunga che Internet, quale mezzo abilitante le transazioni economiche e le relazioni sociali che caratterizzano l'economia digitale, si configura come un ecosistema complesso, articolato su differenti livelli che compongono la filiera del valore (infrastrutture di rete e protocolli, *device* e *software* per la navigazione, servizi e contenuti *web* offerti) contraddistinti da una stretta relazione di interdipendenza. In particolare, le dinamiche di mercato che si delineano nei contesti a monte delle tecnologie (*hardware* e *software*) che abilitano la navigazione, influenzando la tipologia di servizi *web* verso i quali si orienta l'utente finale, finiscono per condizionare il grado di concorrenza che si determina nei mercati a valle.

I servizi *web* erogati all'utenza, che in base alla finalità (specifico o plurimo) che intendono soddisfare si distinguono in verticali (come ad esempio, i servizi *web* di natura informativa) ovvero orizzontali (pensiamo ai motori di ricerca, ai *social network*, ai portali), sono offerti sempre più attraverso piattaforme a rete (*network platform*) caratterizzate dall'esistenza di fattori economici (quali esternalità di rete, rendimenti crescenti di scala, *multi-homing* e *switching cost*, *sunk cost*) che tendono a determinare un incremento del livello di concentrazione. Nei casi più estremi l'operare congiunto di tali caratteristiche economiche che si rafforzano a vicenda può giungere a configurare delle strutture di mercato nelle quali un unico operatore rimane sul mercato spiazzando completamente i propri concorrenti (situazione in cui *the winner takes all*).

Altra caratteristica delle transazioni economiche dell'economia digitale *web-based* è, nella maggior parte dei casi, la gratuità per gli utenti dei contenuti e servizi *web* erogati, che implica una transazione di natura non economica da parte degli stessi: la cessione, più o meno trasparente, di dati personali che sono primariamente utilizzati dagli operatori per offrire ai propri clienti servizi personalizzati, quali quelli pubblicitari. Considerata la mole dei *big data* prodotti ogni anno, anche grazie all'evoluzione tecnologica di Internet che consente un tracciamento e una profilazione dell'utenza sempre più puntuale, la forza economica degli operatori dell'economia digitale è sempre più legata alla capacità di disporre, immagazzinare e interpretare tale rilevante quantità di informazioni sugli utenti, nonché di valorizzarla sotto il profilo commerciale.

Come già evidenziato dall'Autorità, i principali operatori del *web* esercenti le piattaforme a rete continuano a perseguire delle strategie di integrazione verticale proprio nell'ottica di acquisire i dati personali degli utenti - che rappresentano un *asset strategico* difficilmente replicabile da parte dei concorrenti - mediante le attività gestite a monte (sistemi operativi, *browser* di navigazione, *device* mobili e fissi) in grado di determinare e condizionare, come detto, gli esiti dei collegati mercati a valle (*search*, portali, *social network*, raccolta pubblicitaria *online*, ecc.).

Inoltre, accanto alla possibilità di sfruttare la grande mole di informazioni sugli utenti - sia nell'offerta di servizi difficilmente replicabili da potenziali nuovi entranti, sia nel versante pubblicitario per valorizzare gli spazi pubblicitari messi a disposizione nei propri siti *web* - i gestori delle piattaforme sono in grado di utilizzare tale leva competitiva per attuare delle strategie di *bundling* di servizi e prodotti in mercati collegati rispetto al proprio *core business*, acquisire rapidamente quote di mercato e spiazzare i propri concorrenti. L'insieme delle politiche perseguite dagli operatori del *web* rischia di esacerbare la naturale tendenza alla concentrazione nell'offerta dei servizi orizzontali e verticali con potenziali effetti non solo sulla concorrenza bensì anche sul livello di pluralismo informativo dei mezzi di comunicazione.<sup>2</sup>

Si va definendo uno scenario nel quale le imprese adottano modelli di produzione e distribuzione multi-localizzati, decentrati e frammentati che non presuppongono la presenza fisica nei mercati finali di erogazione dei propri servizi. Nei mercati interessati, caratterizzati da una elevata concentrazione e integrazione verticale, l'acquisto dei beni digitali avviene a fronte della cessione di dati personali dell'utente il cui valore economico (implicito nella transazione) è di difficile quantificazione. Nel medesimo contesto, inoltre, vengono utilizzati contratti di vendita *online* spesso costruiti per rendere

---

<sup>2</sup> Cfr. Agcom, *Indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e sulla pubblicità online*, Allegato A alla Delibera n. 19/14/CONS, Capitolo 3.

più difficile risalire all'impresa che ha ricevuto effettivamente il pagamento, ovvero congegnati per aggirare o eludere i sistemi di tassazione diretta o indiretta.

In uno scenario come quello descritto è evidente l'emergere di problematiche del tutto nuove in ordine all'efficacia e adeguatezza dei regimi tributari e regolamentari nazionali e internazionali.<sup>3</sup> Tuttavia, accanto agli effetti che le strategie di elusione dei sistemi contributivi nazionali e internazionali adottate dagli operatori internazionali possono avere sull'equità del sistema tributario, occorre valutare anche le implicazioni sulle dinamiche competitive, nonché l'impatto sulla tutela del pluralismo informativo.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, ricordo che Internet è oggi una fonte di primaria importanza per l'utente che intenda informarsi in merito a temi di attualità internazionale e nazionale, rappresentando, infatti, il secondo mezzo di informazione dopo la televisione.

Come per i mezzi di informazione tradizionale (TV, radio, quotidiani e periodici), Internet ha una struttura a due versanti, nella quale i siti *web* rappresentano le piattaforme di erogazione di servizi e prodotti digitali (fra cui quelli di natura informativa) che fungono da luogo di incontro o di collegamento fra due gruppi di utenti (i consumatori e gli inserzionisti di pubblicità) e, oltre a soddisfare le rispettive domande (di contenuti per gli utenti e di spazi pubblicitari per gli investitori pubblicitari), agevolano la realizzazione delle transazioni economiche, minimizzando al tempo stesso i costi di transazione.

In questo contesto, di mercati complessi e caratterizzati da un elevato e crescente livello di concentrazione, i gestori delle principali piattaforme *web*, quali Google e Facebook, si configurano come veri e propri *gatekeeper* che influiscono, in tutti gli stadi della filiera, sull'evoluzione dell'economia digitale.

In tale prospettiva, le condizioni di mercato che insistono nel versante pubblicitario, così come negli ambiti a esso collegati, influiscono sulla quantità e qualità dei contenuti di natura informativa veicolati agli utenti attraverso le diverse piattaforme, potendo, pertanto, influenzare lo stato del pluralismo informativo.

Da questa considerazione deriva la particolare attenzione dell'Autorità sull'evoluzione del settore della pubblicità *online*, nonché il costante monitoraggio delle posizioni di mercato dei principali

---

<sup>3</sup> Cfr. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, *Tax Challenges in the Digital Economy*, June 2016; European Commission, *Report of the Commission Expert Group on taxation of the Digital Economy*, 2014; OECD, *BEPS Action 1: Address the Tax Challenges of the Digital Economy, Public Discussion Draft*, 2014.

soggetti ivi operanti, nel rispetto delle proprie funzioni di regolamentazione e monitoraggio del sistema dei media nel suo complesso (cfr. § 2.).

Osservando i ricavi netti derivanti dalla raccolta di pubblicità su Internet conseguiti dai singoli operatori a livello mondiale (che complessivamente, nel 2016, ha raggiunto 172 miliardi di euro, con un incremento del 18% rispetto al 2015) si evidenzia la presenza stabile nelle prime posizioni di soggetti verticalmente integrati in tutti (o quasi) i livelli della filiera produttiva di Internet. Nel dettaglio, Google, in posizione di *leadership*, detiene una quota che, in base alle stime disponibili per il 2016, risulta pari ad un terzo di tutto il settore mondiale (corrispondente a oltre 56 miliardi di euro). Al secondo posto Facebook, nello stesso periodo, ha realizzato il 14% dei ricavi complessivi (oltre 24 miliardi di euro), registrando una crescita del proprio peso rispetto ai concorrenti. Tutti gli altri operatori seguono con quote decisamente inferiori.

A livello nazionale, l'analisi dei ricavi della pubblicità *online* evidenzia un assetto di mercato altrettanto concentrato dove, complessivamente, Google e Facebook detengono quasi la metà delle risorse complessive.

Le conseguenze negative in una prospettiva di tutela della concorrenza e del pluralismo che possono derivare dalla presenza di assetti di mercato concentrati nel versante pubblicitario, caratterizzati dalla rilevante presenza di *player* attivi su scala internazionale, possono essere ulteriormente esacerbate dalla capacità di tali operatori di adottare strategie idonee ad aggirare i sistemi contributivi e fiscali nazionali.

Infatti, come già osservato dall'Autorità, l'applicazione di diversi regimi di imposizione fiscale per prodotti e/o servizi digitali diffusi via *web* analoghi offerti sul territorio nazionale creano delle distorsioni competitive in quanto agli operatori economici non sono offerte condizioni di parità di trattamento nell'esercizio della propria attività d'impresa. Se le differenze di prezzo dei servizi digitali offerti *online* non sono giustificate da ragioni di efficienza economica (strutture di costo, processi innovativi, ecc.), bensì da motivi meramente fiscali, si possono determinare delle distorsioni concorrenziali di tipo strutturale che rischiano di allontanare il sistema economico nel suo complesso da un equilibrio di efficienza statica e dinamica. D'altro canto, il consumatore percepisce esclusivamente l'immediato guadagno in termini di minore prezzo ai quali acquista i prodotti e servizi digitali, ma non è grado di valutare le ricadute negative che si manifestano in un arco temporale più ampio, quale la riduzione del benessere sociale derivante dalla perdita del gettito fiscale ovvero gli

effetti occupazionali dell'applicazione di regimi fiscali disomogenei fra operatori nazionali e internazionali.<sup>4</sup>

Ancora più difficile da percepire da parte del cittadino risulta essere l'impatto di tale disomogeneità nel trattamento fiscale e contributivo delle imprese che offrono servizi informativi che, oltre a generare svantaggi competitivi ai singoli operatori, influisce sulla distribuzione delle risorse economiche fra mezzi e all'interno del sistema informativo nel suo complesso, con evidenti riflessi sulla capacità dello stesso di offrire una pluralità di voci concorrenti.

Infatti, osservando la distribuzione della risorsa pubblicitaria fra i diversi mezzi di informazione, che rappresenta, a seconda del settore, la principale (o esclusiva) fonte di finanziamento dei servizi informativi erogati all'utenza, appare chiaro il consolidamento di una tendenza generale che vede contrapporsi alla dinamica in crescita del mezzo Internet (peraltro nella sola parte relativa alle piattaforme *online* e non più anche alla componente editoriale) una contrazione delle risorse pubblicitarie complessive realizzate dai *media* classici, e in particolare da quotidiani e periodici.

È utile sottolineare che i mezzi di informazione tradizionale, e in particolare i quotidiani, rappresentano ancora oggi il comparto in grado di produrre la quota più rilevante dell'informazione primaria. Diversamente le piattaforme di informazione *web*, salvo alcune eccezioni, si limitano ad aggregare, rielaborare e distribuire notizie prodotte altrove. Colpisce particolarmente come proprio alcuni comparti dei media tradizionali, e in particolare i quotidiani, oltre a risentire della crisi economica e strutturale, faticano ad adeguare i propri modelli di *business* e di produzione dei servizi informativi all'evoluzione tecnologica e digitale intervenuta negli ultimi anni presentando strutture di costo e prodotti informativi che non sembrano rispondere alle esigenze dettate dell'economia digitale. Difficoltà, quest'ultima che potrebbe essere aggravata laddove alle imprese editoriali ubicate sul territorio nazionale siano applicati dei regimi fiscali e regolamentari disomogenei rispetto a quelli cui sono assoggettate le imprese attive a livello mondiale prive, tuttavia, di una sede legale in Italia.

## **2. Poteri e funzioni dell'Autorità nel settore dell'economia digitale**

Il regime fiscale applicabile alle multinazionali che offrono prodotti digitali e servizi di natura informativa è un fattore che, come detto, influenza le dinamiche competitive tra i diversi attori presenti nel sistema informativo nazionale, producendo effetti sulla capacità dello stesso di assicurare la salvaguardia del principio pluralistico. In tale ambito, l'Agcom svolge da tempo attività di monitoraggio, vigilanza e controllo sia in ragione delle competenze attribuitele dalla legge istitutiva,

---

<sup>4</sup> Cfr. Agcom, *Indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e sulla pubblicità online*, cit, p. 201.

sia in ragione delle modifiche intervenute nella disciplina recata dal Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici (TUSMAR). In particolare, con la legge 16 luglio 2012, n. 103 recante *“Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 18 maggio 2012, n. 63 recante disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale”* è stato ampliato l’ambito di applicazione dell’art. 43, co. 10 del TUSMAR prevedendo l’inserimento, all’interno del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC), dei ricavi derivanti da *“pubblicità online e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione”* (art. 3, co. 5 bis). Inoltre, l’articolo 3 d.l. n. 63 del 2012 rubricato *“Editoria digitale”* ha modificato la legge n. 249 del 1997, istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, includendo tra i soggetti destinatari dell’obbligo di iscrizione nel Registro Operatori di Comunicazione (ROC) anche le concessionarie di pubblicità *“sul web e altre piattaforme digitali fisse o mobili”* (art. 3, co. 5 ter).<sup>5</sup>

La *ratio* dell’ampliamento dell’ambito soggettivo - e degli obblighi di comunicazione connessi - è in linea con l’esigenza di una maggiore tutela del pluralismo e, in particolare, con l’obiettivo di assicurare che, nell’esercizio delle funzioni di tutela della concorrenza e del pluralismo previste dall’articolo 43 TUSMAR, sia garantita *“una possibilità d’intervento in quei mercati che sono funzionali a preservare il pluralismo esterno”*, come richiesto dall’Autorità nella delibera n. 555/10/CONS recante *“Procedimento per l’individuazione dei mercati rilevanti nell’ambito del Sistema Integrato delle Comunicazioni”*. Con queste innovazioni, peraltro, il Legislatore ha opportunamente fatto propria l’esigenza, più volte richiamata da questa Autorità, di censire tutte le tipologie di ricavi realizzati in Italia mediante le attività di pubblicità *online* e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta. In tal modo, pur non potendo ancora ricondurre il complesso di detti ricavi ad uno specifico mercato rilevante, esercizio che richiederebbe una specifica analisi di mercato, il Legislatore ci ha fornito un primo strumento atto a riconoscere e censire le relative risorse come afferenti - al pari di quelle riscosse dagli altri soggetti sottoposti alla vigilanza di questa Autorità - al Sistema integrato delle comunicazioni.

In tal modo, grazie alle modifiche legislative intervenute, l’Autorità ha potuto annoverare le maggiori piattaforme Internet, operanti nel settore della pubblicità *online*, tra i soggetti che compongono il Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC): Google e Facebook sono ricompresi tra i principali

---

<sup>5</sup> D.L. 18 maggio 2012, n. 63 – *“Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale. (12G0083) (GU n.117 del 21-5-2012) convertito con modificazioni dalla L. 16 luglio 2012, n. 103 (in G.U. 20/07/2012, n. 168).5-ter. Articolo 3 comma 5 ter: «All’articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249, dopo le parole: “le imprese concessionarie di pubblicità da trasmettere mediante impianti radiofonici o televisivi o da diffondere su giornali quotidiani o periodici,” sono inserite le seguenti: “sul web e altre piattaforme digitali fisse o mobili,”»*).

gruppi operanti nelle aree economiche del SIC per i ricavi generati mediante la pubblicità *online* (delibera n. 10/17/CONS).

Nel procedimento di valorizzazione del SIC l'accertamento dei ricavi generati da queste piattaforme nei mercati della pubblicità *online* è stato reso possibile grazie alle modifiche introdotte al regime dell'Informativa Economica di Sistema (IES) di Agcom, all'esito dell'entrata in vigore della citata legge 103/2012. La IES è un sistema di raccolta ed elaborazione di dati anagrafici ed economici fondato sull'obbligo di dichiarazione annuale cui sono tenuti gli operatori dei settori dei media. In particolare, con la delibera n. 397/13/CONS, l'Autorità ha dato attuazione alla nuova disciplina dell'articolo 43 TUSMAR estendendo l'obbligo di comunicazione dei ricavi pubblicitari a tutte le forme di raccolta realizzate sul *web* e alle altre piattaforme digitali fisse o mobili (art. 2, co. 1, lett. e), imputabili a operatori che esercitino la propria attività all'interno dell'ordinamento nazionale, ancorché con sede legale in uno Stato estero (art. 3, co. 5).<sup>6</sup>

Queste disposizioni, e in generale l'estensione delle potestà di monitoraggio e accertamento conferite ad Agcom nel settore dei media anche nei confronti delle piattaforme digitali, sono state oggetto di contestazione da parte di Google nell'ambito di un contenzioso tuttora pendente di fronte al TAR Lazio. Come è noto, questa società, operando in Europa in forma di gruppo con sede legale in Irlanda, sostiene, da un lato, di essere "*assente dai mercati rilevanti ai fini del pluralismo*" e, dall'altro, che la fornitura dei servizi erogati in Italia direttamente dalla società madre del gruppo, Google Ireland Ltd, non sarebbe soggetta al diritto nazionale, né al conseguente obbligo di comunicazione della IES, poiché stabilita in un altro Stato membro dell'Unione europea. Secondo la stessa linea argomentativa, la controllata Google Italy Srl, non negoziando contratti di vendita di spazi pubblicitari, né svolgendo alcuna delle attività riconducibili al SIC, non sarebbe soggetta all'obbligo di comunicazione della IES.

### **3. DDL in esame: considerazioni e proposte**

Venendo al disegno di legge in esame, deve osservarsi preliminarmente che il ricorso alla nozione di stabile organizzazione (ancorché occulta, secondo la definizione utilizzata), pur evidentemente giustificato dalla circostanza che le attività economiche disciplinate sono per definizione attività dematerializzate, appare non del tutto soddisfacente ai fini dell'imputazione dei ricavi contabilizzati

---

<sup>6</sup> In particolare, la Delibera 397/13/CONS indica quali soggetti destinatari dell'obbligo di informativa, le imprese concessionarie di pubblicità sulle piattaforme digitali e i soggetti i cui ricavi siano realizzati sul territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero, a seguito delle modifiche previste dal decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, che a sua volta ha modificato l'art. 1, comma 6, lettera a), punto 5, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nonché l'art. 43, comma 10, d. l. 31 luglio 2005, n. 177 (cd. TUSMAR).

da società estere, ma generati sul territorio nazionale. In effetti, il principio di territorialità, soprattutto se legato a elementi materiali come la sede di un'impresa, pone questioni interpretative non secondarie ove applicato alle relazioni commerciali instaurate dalle multinazionali che offrono servizi Internet. Tanto si può evincere dal caso *Google Spain*, seppur inerente a una materia diversa, quella del trattamento di dati personali, rispetto alla quale la Corte di Giustizia ha applicato il principio della destinazione.<sup>7</sup> L'orientamento seguito è, in effetti, prevalente anche nelle recenti riforme europee in materia fiscale, fondate sul principio di destinazione e – in materia di IVA – sul sistema noto come “one shop stop”.<sup>8</sup> In questa direzione, l'Autorità ha, come detto, orientato anche le proprie attività di accertamento sui ricavi derivanti dalla pubblicità *online* contabilizzati da società aventi sede all'estero. La considerazione che l'operatore abbia sede legale in uno Stato estero non dovrebbe essere l'elemento dirimente nel settore che in questa sede interessa, in quanto l'esistenza di una stabile organizzazione può ben desumersi da indicatori altrettanto rilevanti quali, ad esempio, la destinazione dell'attività ad uno specifico mercato nazionale (circostanza desumibile dal numero di transazioni con intermediari e utenti di un determinato paese), nonché l'offerta di contenuti digitali in una specifica lingua.

Alla luce delle criticità riscontrate nell'esperienza di attuazione del quadro normativo vigente, valuto molto positivamente un'iniziativa legislativa diretta a riorientare le strategie fiscali delle società multinazionali attive nei mercati digitali, tenendo conto dei riflessi che il regime fiscale applicabile ai principali attori dell'ecosistema di Internet riverbera sui valori della concorrenza e del pluralismo delle fonti di informazione.

La relazione intercorrente tra le discipline applicabili alla fiscalità delle società multinazionali operanti nei mercati digitali, la concorrenza e il pluralismo delle fonti di informazione, nei termini sopra descritti, suggerisce sia di rafforzare la cooperazione tra l'Amministrazione finanziaria e le

---

<sup>7</sup> Corte di Giustizia 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain SL e Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos e Costeja González*. Quanto all'ambito di applicazione territoriale della direttiva, la Corte ha osservato che Google Spain costituisce una filiale di Google Inc. nel territorio spagnolo e, pertanto, uno «stabilimento» ai sensi della direttiva. La Corte respinge l'argomento secondo cui il trattamento di dati personali da parte di Google Search non viene effettuato nel contesto delle attività di tale stabilimento in Spagna. Secondo il giudice europeo, quando dati siffatti vengono trattati per le esigenze di un motore di ricerca gestito da un'impresa che, sebbene situata in uno Stato terzo, dispone di uno stabilimento in uno Stato membro, il trattamento viene effettuato «nel contesto delle attività» di tale stabilimento, ai sensi della direttiva, qualora quest'ultimo sia destinato ad assicurare, nello Stato membro in questione, la promozione e la vendita degli spazi pubblicitari proposti sul motore di ricerca al fine di rendere redditizio il servizio offerto da quest'ultimo.

<sup>8</sup> Si fa riferimento in particolare alle riforme fiscali adottate nell'ambito della Strategia Digital Single Market al fine di agevolare le transazioni commerciali nel settore dell'e-commerce. In particolare, nell'aprile 2016, la Commissione ha adottato un piano di azione in materia di IVA transfrontaliera “*Towards a single EU VAT area*” seguito dal pacchetto di riforme “*VAT Digital Single Market Package*” (aprile 2016) che presenta una serie di misure finalizzate a facilitare gli scambi transfrontalieri, combattere le frodi, garantire concorrenza leale tra le imprese, assicurare parità di trattamento per le pubblicazioni online che beneficeranno delle stesse riduzioni di IVA di quelle cartacee.

autorità preposte alla tutela di questi valori, sulla scorta dell'azione sinergica già in campo tra Agcom e la Guardia di Finanza<sup>9</sup>, nonché l'opportunità di adottare una legislazione fondata su soluzioni “*forward-looking*” idonee cioè a prevenire i rischi di elusione fiscale e gli effetti distorsivi sui mercati interessati dall'intervento di riforma proposto.

In questa prospettiva, accanto alle disposizioni dirette ad agevolare le funzioni di accertamento fiscale spettanti all'Amministrazione finanziaria italiana circa i ricavi generati in Italia da attività dematerializzate dell'economia digitale, sarebbe auspicabile una riforma organica che garantisca altresì basi giuridiche più solide all'intervento regolatorio finalizzato alla tutela della concorrenza e del pluralismo nel settore dei media e dell'informazione *online*.

Come illustrato in precedenza, infatti, la struttura proprietaria tipica delle multinazionali che, in applicazione della libertà di stabilimento e circolazione garantita dai trattati UE, si avvalgono dei dislivelli di fiscalità tra i diversi ordinamenti nazionali europei per conseguire risparmi e vantaggi competitivi, consente ai c.d. “*Internet Giants*” non soltanto di eludere le norme fiscali, ma in certi casi anche di sottrarsi alla regolamentazione ed ai poteri di accertamento delle autorità preposte alla tutela della concorrenza e del pluralismo nel settore dei media.

Peraltro, il corretto presidio di tali valori, mediante misure volte a riequilibrare i rapporti di forza tra gli attori dei mercati digitali, presenta elementi di forte complementarità con le finalità perseguite attraverso l'accertamento tributario, in quanto consente di prevenire o quantomeno ridurre alcuni dei possibili effetti distorsivi di un irrigidimento del regime fiscale applicabile alle società estere che operino in Italia attraverso stabili organizzazioni occulte e intermediari finanziari nazionali.

Al riguardo, un primo aspetto da considerare è costituito dall'impatto che i regimi fiscali possono avere sul pluralismo dell'offerta informativa, in ragione della capacità delle piattaforme multinazionali di sfruttare diversi regimi di imposizione fiscale per prodotti e/o servizi *web* analoghi offerti sul territorio nazionale, finendo per creare quelle distorsioni competitive di carattere strutturale evidenziate in precedenza.<sup>10</sup> Nei mercati digitali, i fenomeni ampiamente noti di “*fiscal shopping*”, che nell'economia globale caratterizzano l'azione delle società multinazionali, hanno innescato

---

<sup>9</sup> L'Autorità coopera stabilmente e proficuamente con la Guardia di Finanza per garantire, *inter alia*, dati economici attendibili e significativi nell'ambito delle attività di accertamento sull'operato delle piattaforme digitali nel settore dei media. Tale cooperazione è resa possibile anche in virtù di un Protocollo d'Intesa – rinnovato il 12 ottobre 2015 – tra l'Autorità e la Guardia di Finanza che, attraverso il Nucleo Speciale per la radiodiffusione e l'editoria, inquadrato nelle Unità Speciali, assicura ogni possibile forma di sinergia e professionalità in grado di incidere in maniera flessibile e determinante sulla qualità degli interventi e sulla loro efficacia.

<sup>10</sup> L'Agcom svolge da tempo un'azione di monitoraggio circa l'impatto che le piattaforme digitali esercitano sui mercati dell'informazione *on line* e dei media, in un'ottica che comprende ma non si esaurisce nell'analisi delle strategie fiscali e di *business* delle maggior multinazionali presenti nel mercato della raccolta pubblicitaria *on line*. Su questi temi è attualmente in corso l'indagine conoscitiva “Piattaforme digitali e informazione *online*” che il Servizio economico statistico ha avviato con la delibera n. 309/16/CONS.

processi difficili da arginare senza un intervento diretto a incidere sul regime fiscale di questi soggetti. Peraltro, come illustrato in precedenza, anche in relazione allo sviluppo di nuovi servizi e prodotti digitali, le scelte dei consumatori sono orientate dal prezzo e non già dalla considerazione delle ricadute negative connesse alla perdita di gettito fiscale o agli effetti occupazionali, con il conseguente rischio che – in assenza di misure legislative adeguate – la posizione delle maggiori piattaforme digitali possa estendersi anche nei mercati emergenti, come si osserva per esempio nel settore dei *big data*, in fortissima espansione, ma che vede già un consolidamento della posizione di mercato delle maggiori multinazionali dell'economia di Internet.

In un contesto di questo tipo, le finalità perseguite dalla disciplina proposta dal disegno di legge vanno commisurate ai potenziali effetti delle soluzioni prospettate, tenendo conto dell'impatto sui diversi attori dell'ecosistema digitale. In particolare, non può sottacersi accanto a un rischio di delocalizzazione degli stessi intermediari che, ai sensi dell'articolo 1 del ddl sarebbero soggetti al sistema di segnalazione e informativa all'Agenzia delle entrate, altre forme di elusione della disciplina fiscale introdotta dal disegno di legge.

In proposito, ricordo che nel settore della raccolta pubblicitaria su Internet, l'Autorità ha segnalato già dal 2014 un aggravamento dei fenomeni elusivi nei processi di compravendita della pubblicità *online* legati alla scelta dei regimi fiscali più favorevoli. E ciò sia rispetto alle transazioni "Italia su estero", ossia quelle effettuate da consumatori o inserzionisti residenti in Italia nei confronti di operatori con sede legale e centro di fatturazione all'estero, sia con riferimento alle transazioni "estero su estero" in crescente aumento. In quest'ultimo caso, inserzionisti pubblicitari, specie di medie e grandi dimensioni acquistano spazi pubblicitari al fine di raggiungere gli utenti *web* nel territorio nazionale, fatturando direttamente attraverso filiali o sedi situate al di fuori dell'Italia. Tale fenomeno, solleva, in primo luogo, delle problematiche di ordine fiscale che non sono state adeguatamente affrontate nell'ambito del quadro legislativo delineato dal ddl e necessitano, pertanto, di una specifica formulazione normativa. In secondo luogo, la crescita delle transazioni "estero su estero" per l'acquisto della pubblicità crea delle difficoltà di monitoraggio dei mercati dei media digitali e tradizionali che influiscono sul corretto funzionamento degli stessi e sollevano problematiche di ordine regolamentare riconducibili ai compiti istituzionali dell'Autorità.

A fronte di tali problematiche, appare quindi fondamentale la garanzia di un quadro di regole organico come quello oggetto di discussione nel quale potrebbero essere introdotte delle disposizioni che, oltre ad assicurare una più efficace sinergia tra le diverse Istituzioni nazionali, consentano un rafforzamento delle prerogative regolamentari dell'Agcom nel settore dell'economia digitale *web based* in grado di arginare i fenomeni elusivi. Mi riferisco in particolare ad un chiaro mandato del

Legislatore idoneo a consentire ad Agcom di superare i “chiaro-scuri” interpretativi che oggi sostengono i contenziosi in essere, attribuendole precisi poteri di monitoraggio, vigilanza e controllo nei riguardi dei soggetti titolari di piattaforme digitali (cd. Over the top), tali da rafforzare l’attuale quadro normativo nella direzione della piena ed univoca possibilità di annoverare detti soggetti nell’ambito del Sistema integrato delle comunicazioni.

In questo senso, i risultati positivi conseguiti anche attraverso il dialogo instaurato tra Istituzioni ai fini dell’elaborazione del testo di iniziativa legislativa in discussione, dimostrano che la cooperazione istituzionale rappresenta un elemento essenziale della strategia nazionale, ma non può prescindere dalla ricerca di soluzioni unitarie a livello globale ed europeo. In questa materia, è importante per le Istituzioni nazionali “fare sistema” al fine di orientare il diritto europeo verso soluzioni che favoriscano l’equilibrio competitivo nei singoli mercati nazionali, evitando altresì barriere allo sviluppo dei mercati digitali e al commercio elettronico, le cui dinamiche competitive e di innovazione devono essere attentamente considerate.

Grazie per l’attenzione