

I libri non sono tutti uguali

Il caso dell'IVA sugli e-book

Di Giacomo Mannheimer

C'è un principio storico e basilare, anche in un ordinamento giuridico scomposto come quello italiano, secondo cui fattispecie identiche devono ricevere identico trattamento.

Anche nel campo tributario vale lo stesso: a un medesimo presupposto impositivo deve essere applicato un identico regime impositivo.

Perché allora l'Iva sui libri è diversa, a seconda che siano stampati con inchiostro tradizionale o elettronico?

Nel presente focus, si analizzeranno i diversi regimi IVA vigenti in Italia per ebooks e libri cartacei, la loro origine, il dibattito avviato in Unione europea e, nel merito, i dubbi di legittimità e opportunità di un'aliquota differenziata.

Giacomo Mannheimer è laureando in giurisprudenza e praticante avvocato.

L'IVA sull'editoria

In Italia, la disciplina sull'IVA è contenuta nel D.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972. All'entrata in vigore del provvedimento, l'aliquota ordinaria era il 12%; per alcuni beni e servizi, tuttavia, venne da subito prevista un'aliquota ridotta al 6%. Fra questi rientravano beni e servizi editoriali, e in particolare giornali, notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri, periodici, edizioni musicali a stampa, carte geografiche, atti e pubblicazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e carta occorrente per la loro stampa, materiale tipografico attinente alle campagne elettorali, eccetera. In sostanza, qualunque prodotto editoriale, con due eccezioni: le pubblicazioni pornografiche e i cataloghi diversi da quelli di informazione libraria.¹

La *ratio* che sottostava all'aliquota speciale è ritenere che la diffusione della cultura non sia per certi versi equiparabile al commercio di altri beni e servizi, possieda un valore intrinseco, diverso e superiore rispetto a quello economico *stricto sensu*, e per questo debba essere tutelata e promossa. Ci si può chiedere se quest'ultima affermazione sia vera e si può discutere sui criteri in base ai quali alcuni beni e servizi possano essere definiti degni di un valore culturale superiore ad altri (e, quindi, di godere di agevolazioni fiscali), ma, ammesso e non concesso che libri e giornali lo siano, la coerenza interna della previsione, nel 1972, era indiscutibile.

¹ D.P.R. 633/1972, Tabella A, parte II.

Cos'è un un libro?

Nel 1972, com'è ovvio, non ci si pose nemmeno il problema di definire cosa si intendesse per “libro” (basti pensare che il termine *personal computer* fu coniato cinque anni più tardi): la diffusione della cultura poteva avvenire solo su carta (o, eventualmente, per via orale: una modalità che non si è ancora riusciti a tassare, fortunatamente). Ma, di lì a pochi decenni, la questione avrebbe assunto grande importanza.

La disciplina dell'IVA è stata rivista numerose volte nel corso degli anni; una delle riforme più importanti, nel settore dell'editoria, è avvenuta con la legge n. 662 del 1997, cui, pochi mesi dopo, fece seguito una circolare rilasciata dal Ministero delle Finanze con l'obiettivo di chiarirne alcuni aspetti.² In questo documento il Ministero precisò, *inter alia*, che la nozione di pubblicazione deve essere limitata ai prodotti cartacei e che possono considerarsi libri “tutti i lavori dell'arte libraria, di qualsiasi dimensione, anche se solo illustrati o di carattere informativo, purché stampati”. 25 anni dopo la legge sull'IVA, dunque, ecco la definizione di libro, circoscritto a un prodotto editoriale stampato. La rivoluzione digitale, tuttavia, era alle porte, e gli anacronismi non tardarono a venire alla luce.

La rivoluzione digitale

Nel 2000, una società statunitense iniziò a fornire un servizio di giornalismo economico-finanziario per via telematica (nello specifico, tramite linee telefoniche): i clienti potevano leggere le notizie fornite su un monitor e decidere se salvarle, eliminarle o stamparle su carta. Uno studio di consulenza tributaria, allora incaricato di gestirne gli adempimenti fiscali in Italia, pose al Ministero delle Finanze un quesito concernente l'applicabilità dell'aliquota IVA speciale (scesa, nel frattempo, al 4%) a tale attività. Il Ministero rispose al quesito³ negando che tale servizio potesse essere assimilato a quello prestato dalle agenzie di stampa, in quanto non potevano ravvisarsi fini divulgativi e, soprattutto, perché

la trasmissione di informazioni per via telematica non è collocabile tra i prodotti editoriali in quanto è priva dell'elemento oggettivo caratterizzante l'attività editoriale, consistente, allo stato attuale della normativa, nella diffusione di notizie, informazioni, idee etc, tramite supporto cartaceo

e pertanto “deve essere escluso che siano considerati prodotti editoriali beni merceologicamente diversi”.

L'interpretazione adottata dal Ministero fu confermata, nel 2003, dall'Agenzia delle Entrate.⁴ Una società che commercializzava, pubblicandole su supporto cartaceo, le circolari dell'Associazione Bancaria Italiana decise di iniziare a prestare lo stesso servizio in edizione web. Preliminarmente, presentò istanza per chiedere se avrebbe potuto fruire delle agevolazioni IVA anche per la nuova attività, ma ricevette un secco “no” in quanto

le suddette agevolazioni riguardano cessioni di beni editoriali, caratterizzati da una fruizione materiale, in quanto acquisiti attraverso i canali tradizionali di diffusione, quali il punto di vendita (edicola) o la spedizione presso il domicilio dell'utente.

² Circolare n. 328 E del 24 dicembre 1997.

³ Risoluzione n. 14 del 14 febbraio 2000.

⁴ Risoluzione n. 186 del 30 settembre 2003.

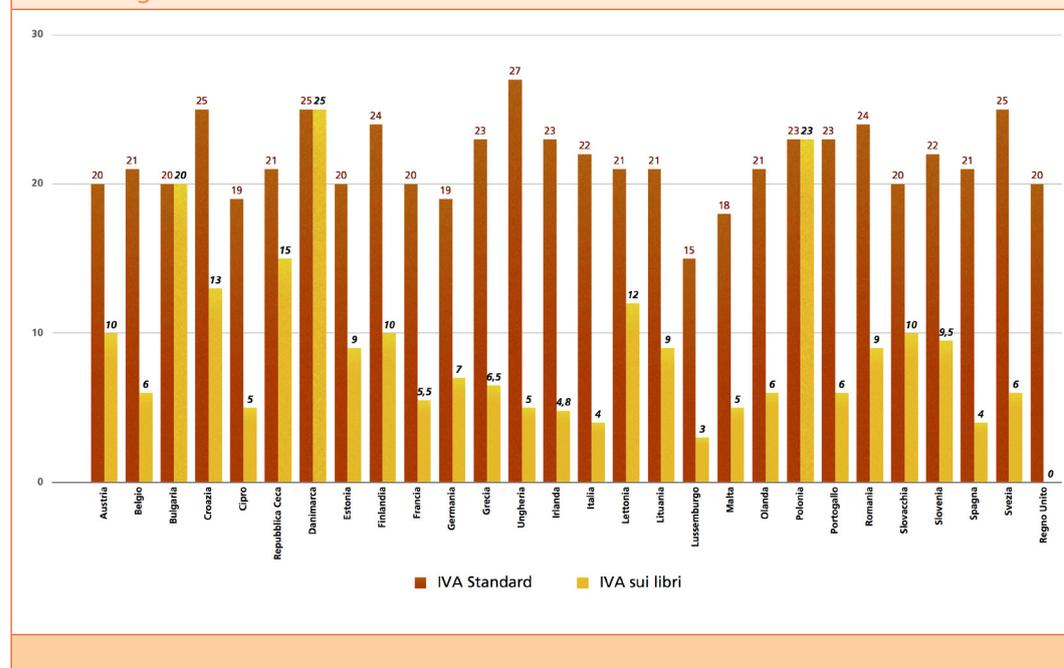
L'intervento dell'Unione Europea

Nel 2006 l'Unione Europea, con l'obiettivo di armonizzare l'imposizione fiscale indiretta nei suoi Paesi membri, emise la Direttiva 2006/112/EU, uniformando l'IVA a un minimo del 15%. In questa stessa Direttiva la Commissione confermò la possibilità per gli Stati di applicare un regime IVA agevolato per libri cartacei e altri prodotti culturali, ma non per i prodotti elettronici, ivi compresi gli ebook (che, nella Direttiva, vengono equiparati a dei software...). Naturale seguito della nuova disciplina fu, tre anni più tardi, la previsione aggiornata di tutti i casi in cui le cessioni di beni e le forniture di servizi possono godere di una aliquota agevolata: nell'elenco contenuto dalla Direttiva 2009/47/CE del 5 maggio 2009 fu compresa anche la "fornitura di libri su qualunque tipo di supporto fisico", lasciando presagire, così, che presto gli Stati avrebbero dovuto adeguarsi, anche fiscalmente, al passaggio dell'editoria al digitale. Ma le aspettative in questo senso vennero frustrate molto presto dalle autorità di Bruxelles, che chiarirono come tale misura non dovesse essere considerata estesa agli ebook e confermarono l'interpretazione secondo cui essi sono prodotti elettronici, non culturali. Il che è un po' come dire, per analogia, che una persona vista in televisione smette di essere una persona, ma diventa un robot.

In Italia l'IVA sugli ebook è rimasta ferma al 20% e, anzi, è stata aumentata prima al 21% e poi al 22% nell'arco di poco tempo. In altri Paesi europei, tuttavia, il dibattito ha preso definitivamente il via.

FIGURA 1
L'IVA in Europa

Dati al 31 gennaio 2014



Il dumping fiscale

Il motivo principale alla base dell'interesse sulla questione da parte dei Paesi dell'UE è l'ombra del c.d. *dumping fiscale*: vale a dire il ribasso di aliquote e pressione fiscale da parte di uno Stato per attrarre contribuenti e imprese da altre parti del mondo. In questo senso è fondamentale considerare che, fino al 2015, il regime fiscale applicato sui beni acquistati nell'Unione Europea è quello del Paese nel quale ha sede legale il venditore, non l'acquirente.

È facile ipotizzare, dunque, che sia nata a monte di questo ragionamento la rincorsa degli Stati europei all'abbassamento dell'IVA sugli ebook. E se in Germania e in Spagna i rispettivi rappresentanti politici si sono limitati alle parole, in Francia Sarkozy dichiarò che dal 1 gennaio 2012 l'IVA sugli ebook sarebbe stata abbassata dal 19.6 al 7%. Uno strappo che fu seguito, poche settimane dopo, anche dal Lussemburgo, con la riduzione dell'IVA dal 15 al 3%. La circolare esplicativa del provvedimento spiegava come

dato che la nozione di libri non è oggetto di unanime interpretazione in seno agli Stati membri dell'UE, il governo ha deciso, per ragioni di neutralità, che a questo termine dovrebbe essere accordata un'accezione più ampia, non imponendosi una distinzione fra supporto fisico e supporto digitale. Anche se la legislazione europea non è chiara al cento per cento, infatti, vi è una tendenza delle autorità europee a non distinguere gli oggetti fisici da quelli elettronici.

Le vendite dei libri negli altri Paesi, nei mesi successivi all'iniziativa di Francia e Lussemburgo, subirono un netto calo. Per non parlare di quelle degli ebook: da Londra fecero sapere che si era registrato un calo, nel primo trimestre dell'anno, del 24%. Ma la reazione formale non poteva che arrivare direttamente dall'Europa.

Le sanzioni dell'UE

Sia il governo francese che quello lussemburghese, nell'adottare quei provvedimenti, si erano dichiarati pronti ad affrontare la reazione (e le sanzioni) di Bruxelles. E la Commissione Europea non tardò a farsi sentire; prima informalmente, poi con un comunicato di messa in mora firmato dal commissario per la fiscalità Algirdas Semeta. Secondo quest'ultimo

le questioni che riguardano il trattamento fiscale di libri cartacei ed ebook devono certo essere affrontate, ed è esattamente ciò che la Commissione sta facendo, come parte della più ampia revisione dei tassi ridotti di IVA. Tuttavia, nel frattempo, gli Stati membri devono rispettare le regole. L'infrazione delle norme sull'IVA degli ebook distorce il mercato unico ed è contraria al fondamentale principio di equa concorrenza fiscale dell'Unione Europea.⁵

Infine, dopo un'indagine durata qualche mese, la Commissione Europea ha portato i due Stati davanti alla Corte di Giustizia Europea, che ha inflitto una multa molto salata. Ma probabilmente il gioco è valso la candela: nonostante la crisi, e a prescindere da rallentamenti del fenomeno in singoli Paesi, il mercato globale degli ebook è cresciuto vertiginosamente negli ultimi anni. E dunque, molto probabilmente, per la predetta regola secondo cui l'IVA si applica sulla sede legale del venditore e non su quella dell'acquirente la scelta di Francia e Lussemburgo è stata conveniente nonostante la sanzione.

5 Cfr. il comunicato ufficiale della Commissione datato 21 febbraio 2013, consultabile all'indirizzo http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-137_en.htm.



Il fenomeno del *dumping fiscale* e le ripercussioni anti-concorrenziali dell'attuale disciplina sono state inquadrate perfettamente dal Commissario UE alla Digital Agenda Neelie Kroes, secondo la quale

nonostante i tanti timori di chi giudica l'avvento del digitale come una minaccia per il settore in realtà il più grande rischio è quello di non riuscire a sfruttare le sfide del futuro.

“Negli Stati Uniti gli ebook rappresentano già un quarto delle vendite totali di libri”, aggiunge la Kroes, “mentre in Europa sono mediamente ancora sotto il 2%”.⁶

Nonostante tutto questo, le esperienze di Francia e Lussemburgo non devono aver scottato più di tanto i restanti governi europei, in quanto, da allora, si è mosso poco o niente.

Cosa si muove dall'Italia? (Quasi niente)

In Italia, a gennaio 2013 l'allora Ministro per le Politiche Comunitarie, Enzo Moavero, ha dichiarato che avrebbe predisposto al più presto, con i suoi collaboratori, una richiesta all'Unione Europea per poter modificare il regime IVA per l'editoria elettronica, equiparandolo a quello per la carta stampata. Ma non senza passare da Bruxelles, per evitare sanzioni. Come si è evoluta la faccenda? Facile immaginarlo: con un buco nell'acqua. Di tanto in tanto, tuttavia, qualcuno ci riprova. Alcuni mesi fa, tre deputati di SEL hanno presentato una proposta di legge⁷ volta, tra l'altro, a “sostenere anche la trasformazione, differenziazione e pluralità di supporti in cui il prodotto editoriale può essere accolto grazie ai nuovi scenari aperti dal mercato delle tecnologie”.

Tale proposta, che al momento è in fase di discussione nella Commissione Cultura della Camera, ridefinisce libro qualunque “prodotto editoriale realizzato su supporto cartaceo o digitale destinato a comunicare al pubblico informazioni, parole, immagini o simboli, anche accompagnati da supporti quali CD o DVD con suoni o con immagini in movimento, indipendentemente dal supporto o dai canali attraverso i quali il libro è distribuito”.⁸

Ma soprattutto, ed è ciò che conta di più ai fini di questo focus, oltre a prevedere alcune misure per la digitalizzazione delle opere di pubblico dominio e affini⁹ la proposta dispone che l'IVA sulla compravendita delle pubblicazioni in formato elettronico venga uniformata a quella prevista per i libri a stampa.¹⁰ Per ora, questa è solo una delle tante proposte giacenti in Parlamento, ma ci si può augurare, per lo meno, che essa contribuisca a ravvivare il dibattito sul tema.

Che l'impianto fiscale degli ebook e del mercato del libro digitale sia discriminatorio, in ogni caso, è confermato anche dalle riforme più recenti avvenute nel campo dell'editoria. Basti pensare alla misura prevista dall'articolo 17 del D.L. Sviluppo e ribadita nell'articolo 9 del D.L. 145/2013, che prevede sgravi fiscali pari al 19% sulle spese sostenute per l'acquisto di libri. Nella sua formulazione originaria, infatti, il comma 3

6 Il discorso integrale pronunciato da Neelie Kroes a margine della BookFair di Parigi è consultabile all'indirizzo http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-262_en.htm.

7 Proposta di legge 1504/13, presentata il 7 agosto 2013.

8 Art. 2, lett. a).

9 L'art. 13, nello specifico, incarica il Servizio bibliotecario nazionale della “digitalizzazione su larga scala delle opere di pubblico dominio, fuori commercio od orfane”, rendendo l'accesso “aperto e gratuito” per queste ultime nonché per le pubblicazioni scientifiche e di ricerca destinate a diffondere risultati di ricerche finanziate per una quota superiore al 60% con fondi pubblici.

10 Art. 14.



del testo escludeva gli acquisti di libri in formato digitale. Un emendamento di poche settimane fa li ha inseriti *in extremis*, ma il pregiudizio verso il web e alcuni problemi interpretativi permangono inalterati. Il provvedimento, ora come ora, limita l'agevolazione agli studenti ma applica il *bonus* non ad essi, ma agli esercizi commerciali, sotto forma di credito d'imposta. È evidente che una libreria non possa vendere ebook, ma, dal combinato disposto della definizione di commercio al dettaglio e di commercio elettronico fornita dalla legge, nulla esclude che possano usufruire del credito anche i venditori *online*. Resterebbe da capire se le modalità di erogazione del credito possano essere applicabili anche a operatori con sede legale fuori dai confini italiani, ad esempio tramite una compensazione dell'IVA sui libri. Sarebbe questa, in fondo, l'unica maniera di rendere la misura vantaggiosa, come dichiara di voler essere, per gli studenti, piuttosto che iniqua per un settore commerciale. Anche la cd. legge Levi, che ha limitato lo sconto applicabile sul prezzo di copertina dei libri, ha avuto in fondo una finalità di compressione del mercato editoriale *online*, dal momento che erano soprattutto i venditori *online* ad applicare sconti molto vantaggiosi.

La situazione è resa ancor più paradossale da un'occhiata all'elenco dei beni e dei servizi che godono di IVA agevolata al 10%, cioè meno della metà di quella applicata sugli ebook, che dovrebbe applicarsi a beni in teoria, ma solo in teoria, di prima necessità: si va dall'acquisto di seconde case alle ristrutturazioni edilizie, dal trasporto aereo al cinema, dalle piante ai ristoranti fino agli alberghi.

Prospettive per il futuro

Pochi mesi fa l'ex Ministro dello Sviluppo Economico, Flavio Zanonato, ha dichiarato che nel giro di qualche mese l'Italia avrebbe ridotto drasticamente l'IVA sui libri digitali. Nessun riferimento alla procedura d'infrazione avviata dalla Corte di Giustizia contro Francia e Lussemburgo, né al fatto che, in teoria, ogni decisione sull'allineamento dell'IVA dovrebbe passare anche attraverso Bruxelles. Il governo nel frattempo è cambiato e non se n'è fatto nulla, ma tra qualche mese si aprirà il semestre europeo di presidenza italiana, di cui l'agenda digitale non può che costituire uno dei temi principali; in questo senso, abbattere la distanza fiscale tra la cultura di carta e quella su *device* può essere stabilita dal nostro Paese come una priorità.

Sia chiaro: i problemi non mancano e anche un cambio di rotta di Bruxelles non basterebbe a risolverli integralmente. Uno degli argomenti più diffusi tra i detrattori del digitale è che l'IVA ridotta sui prodotti editoriali è soggetta a un regime particolare, detto "monofase", che prevede un solo versamento da parte dell'editore (e non il meccanismo di detrazione e rivalsa tipico dell'IVA ordinaria) e che si basa -ai fini fiscali- sul ruolo determinante del "registro delle tirature". In tale registro, l'editore annota il numero di copie che ha consegnato al distributore e ne deduce quelle rese in seguito (con un calcolo che può essere forfettario o analitico). Un meccanismo simile non è suscettibile di applicazione analogica per gli ebook, in quanto l'editore "consegna" una sola copia del file ai distributori e, ovviamente, nessuna copia gli torna indietro invenduta. Per evitare fenomeni evasivi, pertanto, è necessario studiare una procedura apposita, e il rischio è che questa possa alimentare l'asfissiante impianto burocratico che devono affrontare nel loro lavoro editori e distributori. Il problema, tuttavia, non sembra insormontabile: basterebbe calcolare l'IVA a valle, così come succede per quella ordinaria, per risolverlo.

Il mondo sta cambiando velocemente e l'Europa sembra preda delle sue burocrazie multilivello. Basti pensare che il numero di Paesi che hanno adottato esenzioni dell'IVA o aliquote più basse per gli ebook è aumentato del 50% negli ultimi tre anni (tra gli altri



la Turchia). Ovunque, ma non in Europa, dove a beneficiare di tassi ridotti e agevolazioni sono solamente i libri cartacei. Eppure, allineare le aliquote IVA tra libri di carta e digitali sarebbe un bene per tutta l'industria editoriale, per i lettori, per il sistema scolastico, per l'ambiente, per la cultura e, in generale, per l'economia.

E forse proprio dall'Europa potrà giungere l'input iniziale in tal senso, come sembra emergere da uno dei punti dell'Agenda digitale per l'Europa predisposta dalla Commissione, che richiede l'allineamento dell'aliquota IVA dei contenuti digitali a quelli dei beni fisici assimilabili.¹¹

¹¹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-i-digital-single-market/action-106-vat-reform-align-tax-rates-digital-content-and-similar>



IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.