



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.7.2007
COM(2007) 380 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

sulle aliquote IVA diverse dall'aliquota IVA normale

{SEC(2007) 910}

Indice

1.	Introduzione	3
2.	Principali conclusioni dello studio sull'impatto delle aliquote ridotte	4
3.	Riflessione sulla via da seguire	6
3.1.	Considerazioni generali.....	6
3.2.	Sussidiarietà	7
3.3.	Imperativi del mercato interno	8
3.4.	Costi di adeguamento alla normativa per le imprese	9
4.	Invito al dibattito politico.....	10
4.1.	Equilibrio fra flessibilità, imperativi del mercato interno e semplificazione.....	10
4.2.	Struttura delle aliquote	10
4.3.	Mantenimento della situazione attuale in attesa dell'esito del dibattito politico.....	13
5.	Conclusioni	14

1. INTRODUZIONE

L'attuale struttura delle aliquote IVA è stata adottata dal Consiglio nel 1992 nell'ambito di una serie di misure ritenute necessarie per l'abolizione dei controlli alle frontiere e la creazione del mercato unico. Secondo questo sistema, gli Stati membri sono tenuti ad applicare un'aliquota normale unica di almeno il 15% e possono prevedere non più di due aliquote ridotte, fissate ad un minimo del 5%, che possono applicare a loro discrezione alle categorie di beni e servizi elencate nell'allegato III della direttiva 2006/112/CE del Consiglio (la direttiva IVA). A tale riguardo gli Stati membri restano liberi di applicare un'aliquota ridotta a un'intera categoria o di limitarne l'applicazione a una parte (anche minima). Questa struttura di base, che si applica a tutti gli Stati membri, è complicata dal numero considerevole di deroghe temporanee concesse a singoli Stati membri al di fuori del regime generale.

Nel 2003 la Commissione ha presentato una proposta relativa alla revisione delle aliquote IVA ridotte¹, che ha portato all'adozione della direttiva 2006/18/CE del Consiglio del 14 febbraio 2006. Questa direttiva prevede la terza proroga, fino alla fine del 2010, dell'applicazione in via sperimentale delle aliquote ridotte ai servizi ad alta intensità di lavoro nonché la possibilità di applicare un'aliquota ridotta al teleriscaldamento secondo la stessa procedura prevista per il gas naturale e l'elettricità. Non era stato possibile raggiungere un accordo più ampio sul campo di applicazione e il livello delle aliquote ridotte. In particolare non si era trovato un accordo sulla razionalizzazione della struttura delle aliquote ridotte né sull'applicazione di un'aliquota ridotta all'intero settore dell'edilizia abitativa o della ristorazione, come proposto dalla Commissione.

La direttiva 2006/18/CE del Consiglio invitava tuttavia la Commissione a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, entro la fine di giugno 2007, una relazione di valutazione generale sull'impatto delle aliquote ridotte. Questa relazione, basata su uno studio effettuato da un gruppo di riflessione economica indipendente, doveva coprire i servizi prestati localmente, compresi i servizi di ristorazione, in particolare in termini di creazione di occupazione, di crescita economica e di buon funzionamento del mercato interno.

L'appalto dello studio è stato aggiudicato a *Copenhagen Economics*². Lo studio ha esaminato principalmente l'impatto delle aliquote IVA ridotte e delle deroghe non solo sui servizi prestati localmente, ma anche in maniera più generale. L'incidenza sulla distribuzione del reddito, sull'economia informale e sui costi di adempimento delle imprese era ugualmente presa in considerazione.

La presente comunicazione illustra le principali conclusioni dello studio suddetto, fornisce materia di discussione ed esamina diversi approcci in materia di aliquote IVA ridotte. La Commissione ritiene che lo studio costituisca una solida base per questo tipo di lavoro. I possibili approcci presentati di seguito prendono le mosse dai risultati dello studio, tenendo nel contempo conto della complessità dell'attuale

¹ COM(2003) 397 def.

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 Copenhagen.

situazione e delle sensibilità politiche. È tuttavia chiaro che la necessità di semplificare e razionalizzare il livello e il campo di applicazione delle aliquote ridotte costituisce un ulteriore principio guida delle riflessioni. L'obiettivo della Commissione è assicurare pari opportunità agli Stati membri nonché più trasparenza, coerenza e, soprattutto, un buon funzionamento del mercato interno, riducendo ad esempio gli ostacoli alle attività economiche transfrontaliere e i costi inerenti al rispetto della normativa in materia di IVA. Un ruolo importante svolgono inoltre le politiche e le priorità strategiche della Comunità, come quelle relative alla strategia di Lisbona. È infine chiaramente necessario rispettare pienamente il principio di sussidiarietà per una questione così sensibile, che tocca la sovranità fiscale degli Stati membri.

2. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLO STUDIO SULL'IMPATTO DELLE ALIQUOTE RIDOTTE

Un resoconto più dettagliato dei risultati dello studio è presentato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Principali conclusioni dello studio sulle aliquote IVA ridotte applicate ai beni e ai servizi negli Stati membri dell'Unione europea"³. L'allegato al suddetto documento contiene la sintesi integrale dello studio redatta da *Copenhagen Economics*. I punti seguenti evidenziano i **risultati principali dello studio**, in particolare sotto il profilo delle possibili implicazioni politiche.

- Lo studio sottolinea che **un'aliquota IVA unica** rappresenta di gran lunga **la scelta migliore da un punto di vista puramente economico**. Un passaggio ad aliquote più uniformi presenta pertanto vantaggi considerevoli. In primo luogo, una struttura delle aliquote meno complicata permetterebbe alle imprese e alle amministrazioni fiscali di realizzare economie considerevoli sui costi legati al rispetto della normativa. In secondo luogo, essa potrebbe ridurre distorsioni nel funzionamento del mercato interno. Infine essa dovrebbe consentire di migliorare in qualche misura il "benessere dei consumatori" rispetto alla situazione attuale.
- **Il ricorso ad aliquote IVA ridotte può tuttavia produrre vantaggi particolari in settori accuratamente selezionati**. Aliquote IVA più basse possono aumentare la produttività generale, e quindi il PIL, nonché il gettito fiscale di uno Stato membro se incoraggiano i consumatori a dedicare meno tempo alle attività di bricolage e a riservarne invece di più alla loro attività professionale abituale. Questo cambiamento di comportamento porterebbe a un trasferimento delle attività realizzate in ambito domestico all'economia ufficiale. *I servizi prestati localmente (e i ristoranti)* sono settori in cui le famiglie hanno la possibilità di effettuare esse stesse numerose mansioni e in cui pertanto tale trasferimento potrebbe avere luogo. La possibilità di applicare un'aliquota ridotta ai servizi prestati localmente interessa in particolare gli Stati membri con una tassazione dei redditi marginali e aliquote IVA più elevate e alcuni sottosettori dei servizi prestati localmente in cui la necessità di una formazione formale o di macchinari specializzati è limitata. L'argomento della produttività vale, seppure in misura minore, se le aliquote IVA più basse incoraggiano i consumatori a spendere meno nell'*economia "sommersa"*. Sembra infine che l'applicazione di aliquote IVA

³ SEC (2007) 910.

diverse ai servizi prestati localmente *non incida sul funzionamento del mercato interno*. La situazione non è così definita per quanto riguarda i servizi forniti da *ristoranti e alberghi*, in quanto, pur essendo destinati principalmente al consumo interno, essi possono anche influenzare la distribuzione del turismo fra Stati membri e avere un effetto non trascurabile nelle regioni frontaliere.

- L'applicazione di aliquote IVA più basse in settori che utilizzano molti lavoratori non qualificati, come i servizi prestati localmente, finanziata da aliquote IVA più elevate in altri settori, può determinare una crescita *permanente* dell'occupazione, ma l'effetto positivo globale è verosimilmente molto limitato. I vantaggi netti si spiegano con il probabile aumento della domanda di lavoratori non qualificati, che, a causa delle rigidità del mercato del lavoro, incontrano maggiori difficoltà a trovare un lavoro rispetto ai lavoratori qualificati. I vantaggi sono tuttavia limitati in quanto tali settori rappresentano solo una piccola parte del totale dell'occupazione nei settori non qualificati. La creazione di posti di lavoro non qualificati in queste imprese relativamente piccole è così quasi completamente neutralizzato dalla perdita di posti di lavoro in altri settori dovuta all'aumento dell'aliquota IVA.
- A favore delle aliquote ridotte, oltre agli argomenti di efficacia sopra esposti, generalmente si avanza l'argomento di una **maggiore equità**. A tale riguardo lo studio giunge alla conclusione che, per migliorare la distribuzione dei redditi in uno Stato membro, le aliquote IVA ridotte sono **efficaci solo quando** la percentuale della **spesa per i consumi di beni o servizi soggetti a un'aliquota ridotta** (rispetto al totale della spesa per i consumi) è **stabile nel tempo e differisce sufficientemente fra i gruppi a basso reddito e quelli a reddito elevato**. Queste differenze sono più marcate nel settore dell'*alimentazione*. A tale riguardo, tuttavia, si constatano differenze relativamente grandi fra i vari paesi. Le aliquote ridotte sono meno efficaci nei paesi che hanno già un alto grado di uguaglianza dei redditi. In alcuni casi si può inoltre verificare che questi obiettivi siano in contraddizione fra loro (ad esempio, se l'obiettivo di un'aliquota ridotta è promuovere l'acquisto di determinati beni, è possibile che i gruppi a reddito elevato ne beneficino maggiormente, il che è in conflitto con l'obiettivo dell'uguaglianza dei redditi).
- Lo studio sottolinea inoltre il fatto che **le aliquote IVA ridotte comportano per le imprese e le autorità fiscali costi significativi** di adeguamento alla normativa, almeno in parte a causa delle interpretazioni necessarie nei casi limite, che richiedono spesso notevoli risorse umane e finanziarie.
- **Altri strumenti politici**, come le sovvenzioni dirette a favore di attività particolari, **raggiungono** generalmente **gli stessi obiettivi delle aliquote IVA ridotte con costi inferiori**. Questi regimi di sovvenzione possono essere meglio adattati agli obiettivi, essere concepiti in modo da evitare effetti di ricaduta negativi a livello dell'UE e, in generale, garantiscono maggiore trasparenza. Essi possono anche limitare i costi di adeguamento alla normativa e le perdite di bilancio. Le sovvenzioni dirette possono tuttavia rivelarsi meno sicure delle aliquote IVA ridotte come soluzione permanente per le imprese interessate.

- Lo studio **raccomanda che gli Stati membri esaminino attentamente tutte le opzioni disponibili** quando intendono promuovere il consumo di determinati beni o servizi: spesso strumenti diversi si rivelano più efficaci e meno costosi per le finanze pubbliche delle aliquote IVA ridotte e di questo occorre tener conto nel processo decisionale.

La Commissione interpreta questi risultati come la conferma che l'applicazione di aliquote ridotte ai servizi prestati localmente può rivelarsi utile, ma solo a condizione che tali misure siano molto ben mirate e che condizioni di mercato specifiche siano soddisfatte. Va tuttavia sottolineato che gli effetti sull'occupazione restano limitati. Per quanto riguarda i servizi di ristorazione, lo studio da un lato invita alla prudenza a motivo degli effetti transfrontalieri di un'aliquota ridotta, in quanto tali servizi possono a volte essere parte di un settore più ampio del turismo che è aperto alla concorrenza fra Stati membri, ma dall'altro segnala la potenziale efficacia di un'aliquota ridotta.

3. RIFLESSIONE SULLA VIA DA SEGUIRE

I risultati dello studio costituiscono una base economica solida e ben dettagliata per valutare l'utilità di applicare aliquote IVA ridotte in casi particolari. La Commissione rimane del parere che l'applicazione di un'aliquota IVA unica a tutti i beni e servizi sarebbe una soluzione ideale dal punto di vista economico, ma riconosce che considerazioni politiche rendono impossibile un approccio uniforme di questo tipo. Essa osserva inoltre che anche la Danimarca, che ha scelto l'aliquota unica, prevede eccezioni a questa regola.

La Commissione presenta quindi di seguito come applicare più concretamente i risultati dello studio e come tradurli utilmente in conclusioni operative atte ad alimentare il dibattito politico che seguirà. In tale contesto essa chiede il parere del Consiglio, del Parlamento europeo e delle altre parti interessate su una possibile azione legislativa in questo campo. L'obiettivo è promuovere un dibattito di fondo sulla questione fra tutti i portatori di interesse in modo da individuare una via da seguire sostenibile che sia accettabile per tutti gli Stati membri e rappresenti un passo avanti nell'attuazione del mercato interno.

3.1. Considerazioni generali

Le aliquote ridotte, anche se, divergendo dal tasso normale, sembrano creare distorsioni sotto il profilo economico e possono incidere sulla neutralità fiscale, sono applicate in tutti gli Stati membri, tranne uno. Sembra peraltro che i motivi per cui gli Stati membri hanno scelto la via della differenziazione siano numerosi e vari. Va riconosciuto che la normativa comunitaria nel suo stato attuale non è basata su un approccio ben strutturato o logico, ma che essa riflette semplicemente la situazione esistente negli Stati membri all'inizio degli anni '90. Prima di avviare il dibattito sulla revisione delle aliquote ridotte è logico che ogni Stato membro debba avere la possibilità di rivalutare le proprie motivazioni alla luce delle risultanze dello studio e tenendo conto dei propri obiettivi e di quelli delle politiche comunitarie, come la strategia di Lisbona. Dal punto di vista comunitario i principali parametri per il seguito della riflessione e del dibattito politici sono i seguenti:

- il sostegno alla strategia di Lisbona per la crescita, l'occupazione e la competitività;
- gli imperativi del mercato interno;
- il grado di flessibilità che può essere offerto agli Stati membri per fissare le aliquote ridotte nell'ambito del principio di sussidiarietà.

3.2. Sussidiarietà

L'IVA è un'imposta armonizzata che si applica alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi, la libera circolazione dei quali è una delle caratteristiche di un mercato unico autentico. L'IVA, tuttavia, non è mai stata un prelievo interamente armonizzato: agli Stati membri è infatti lasciato un certo margine di manovra e la possibilità di beneficiare di deroghe in diversi settori, fra cui quello delle aliquote IVA. L'accordo intervenuto nel 1992 sull'attuale livello di armonizzazione era basato su due considerazioni principali: (1) ciò che era considerato necessario per evitare distorsioni della concorrenza una volta instaurato il mercato interno (v. punto successivo) e (2) il livello di armonizzazione più elevato richiesto per il regime IVA cosiddetto "definitivo", basato sull'imposizione all'origine. Questo obiettivo avrebbe reso necessaria un'armonizzazione delle aliquote IVA molto maggiore di quella che era possibile raggiungere in quel momento o successivamente. Di conseguenza, i progressi verso la realizzazione di un regime "definitivo" sono stati limitati, se non inesistenti, nonostante le pertinenti proposte presentate dalla Commissione, ed è poco probabile che questo obiettivo venga conseguito a breve o a medio termine. Nel frattempo, pertanto, la Commissione ha adottato una strategia in materia di IVA caratterizzata da altre priorità. Una di esse consiste nel neutralizzare i potenziali effetti economici dovuti alle differenze di aliquote IVA fra Stati membri modificando, ove necessario, la norma relativa al luogo delle prestazioni dei servizi in modo che quest'ultimo sia situato nello Stato membro di consumo, garantendo così l'imposizione nel luogo del consumo. In tale contesto sembra che non sia più essenziale mantenere esattamente lo stesso livello di armonizzazione che era necessario nel 1992. Vi sono tuttavia limiti alla flessibilità che può essere offerta nell'ambito del principio della sussidiarietà, considerato che, per i beni e i servizi scambiati a livello internazionale, permangono rischi di distorsioni o di costi sproporzionati di adeguamento alla normativa.

Lo studio conferma l'opinione difesa dalla Commissione nei precedenti dibattiti svoltisi al Consiglio sulla questione⁴, segnatamente che esiste un certo margine di manovra per concedere più autonomia agli Stati membri nel fissare aliquote ridotte per i servizi locali che non possono essere forniti a distanza. D'altro canto, le possibilità di concedere maggiore autonomia sono limitate per quanto concerne beni e servizi che possono essere forniti a distanza, in quanto il rischio di falsare la concorrenza introducendo aliquote IVA diverse non è trascurabile.

⁴ In particolare nel documento informale elaborato nel febbraio 2004 sulle possibilità di concedere maggiore autonomia agli Stati membri nella determinazione delle aliquote IVA applicabili nei rispettivi territori, ove questo non interferisca con il buon funzionamento del mercato interno.

In conclusione, è possibile accordare maggiore flessibilità agli Stati membri, ma questa deve essere controbilanciata dalla necessità di mantenere il buon funzionamento del mercato interno e di evitare costi sproporzionati per le imprese che praticano scambi commerciali intracomunitari.

3.3. Imperativi del mercato interno

Il mercato interno necessita che i beni e i servizi possano essere scambiati all'interno dell'UE senza dar adito a distorsioni della concorrenza o a costi che possono creare problemi di accesso al mercato (v. punto successivo). Una distorsione può prodursi a livello delle imprese o a livello degli Stati. Le imprese sono colpite da una distorsione della concorrenza quando l'aliquota applicabile incide sulla loro capacità di vendere i loro prodotti in un altro Stato membro o ai cittadini di un altro Stato membro. Tali distorsioni si possono verificare in quanto i consumatori hanno il diritto, nel mercato comune, di effettuare acquisti in altri Stati membri alle condizioni fiscali in essi vigenti o di procurarsi beni e servizi tramite sistemi di vendita a distanza. Solo i servizi cosiddetti locali hanno scarsa o nessuna incidenza a livello transfrontaliero. Secondo lo studio, i servizi della ristorazione e ricettivi si trovano in una zona limite per quanto riguarda gli effetti transfrontalieri. Inoltre, le aliquote IVA sui mezzi di produzione possono influire sui costi a cui le imprese possono offrire i loro prodotti qualora esse non possano detrarre interamente l'IVA già versata o non siano assoggettate all'IVA. Analogamente, gli Stati membri possono risentire negativamente delle differenze tra le aliquote, che riducono la loro capacità fiscale allorché i cittadini decidono di effettuare acquisti transfrontalieri per beneficiare di livelli di tassazione più favorevoli. Sembra ciononostante che un certo grado di differenza tra le aliquote possa essere tollerato e il Consiglio dei ministri ha finora accettato differenze di aliquote sia per l'aliquota IVA normale sia per le aliquote ridotte, purché vengano rispettati determinati livelli minimi e applicati diversi regimi fiscali speciali, come l'attuale regime delle vendite a distanza.

Ne consegue che la legislazione comunitaria deve prevedere un quadro per le aliquote ridotte per evitare di esporre gli Stati membri e/o le imprese a distorsioni della concorrenza. Infatti, benché l'applicazione delle aliquote ridotte sia facoltativa per gli Stati membri (il che potrebbe portare a differenze di aliquote molto elevate e, quindi, a distorsioni considerevoli), di fatto si osserva che la grande maggioranza degli Stati membri applica l'aliquota ridotta per le principali categorie di beni che possono beneficiarne (prodotti alimentari, medicinali, libri e giornali). Gli Stati membri e la Commissione dovranno pertanto esaminare i beni e i servizi supplementari per cui si propongono aliquote ridotte al fine di determinare le distorsioni che potrebbe derivare dall'applicazione – facoltativa – di tali aliquote e decidere se tali distorsioni sono accettabili, soprattutto per le imprese che operano nei settori interessati. Tale analisi deve essere basata su una valutazione politica, oltre che economica, in quanto le eventuali distorsioni devono essere valutate anche sotto il profilo dell'accettazione politica.

Non va peraltro trascurato il fatto che possono aver luogo distorsioni anche fra prodotti simili; sembra quindi importante definire categorie cui si possa applicare un'aliquota ridotta in maniera coerente, sulla base di (sotto)settori di attività chiaramente delimitati (ad es., nel settore alimentare, le categorie devono essere definite in modo che non possano essere applicate distinzioni sottili fra i vari tipi di prodotti). Tali categorie devono essere precisamente determinate per evitare

distorsioni fra i diversi prodotti e differenze nell'applicazione delle aliquote, anche a livello nazionale.

In conclusione, se le differenze fra le aliquote possono comportare distorsioni economiche, non tutte le distorsioni sono necessariamente incompatibili con il mercato comune. Occorre valutare le conseguenze caso per caso, mentre ovviamente i prodotti scambiati a livello locale destano meno preoccupazione.

3.4. Costi di adeguamento alla normativa per le imprese

Una questione importante riguarda i costi di adeguamento alla normativa dovuti alle differenze di aliquote. Un'indagine svolta dall'amministrazione fiscale svedese sui costi di adeguamento alla normativa in Svezia⁵ mostra che esiste una chiara correlazione fra i costi inerenti alla gestione dell'IVA nelle imprese e il numero di aliquote IVA applicabili. Il costo per impresa aumenta quando si passa da uno a due e da due a tre o più aliquote IVA⁶.

I costi di adeguamento alla normativa sono proporzionali al grado di non armonizzazione: quanto più sono diverse le norme applicate nell'UE, tanto più le imprese devono spendere per adeguarsi alla normativa nei diversi Stati membri. Per questo la Strategia di Lisbona, che mira alla crescita, all'occupazione e al rafforzamento della competitività delle imprese europee, sottolinea la necessità di un mercato interno autentico e di una semplificazione delle norme. Per le imprese il fatto di essere assoggettate ad aliquote IVA variabili nei diversi Stati membri determina chiaramente un costo, che diventa particolarmente oneroso quando le variazioni delle aliquote applicabili interessano non solo alcuni beni o servizi, ma centinaia o migliaia di essi, con un campo di applicazione diverso per ciascuna aliquota ridotta. Una maggiore trasparenza ridurrebbe i costi di adeguamento alla normativa in conformità alla strategia di Lisbona e alla Comunicazione su un programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea⁷, che ha ricevuto il pieno sostegno degli Stati membri.

In concreto le imprese hanno bisogno di sapere se un'aliquota ridotta si applica in un caso specifico e, in caso affermativo, a quale livello. Questa situazione può essere molto complessa da gestire, soprattutto quando l'IVA è dovuta in uno Stato membro in cui l'impresa non è stabilita, e può inoltre costituire un ostacolo all'avvio di attività in altri Stati membri. La Commissione ha ricevuto informazioni al riguardo dalle quali emerge chiaramente che le imprese rinunciano ad esercitare attività commerciali in altri Stati membri per questo motivo o semplicemente perché temono le conseguenze costose di un'errata applicazione delle aliquote, anche se fatta in buona fede. In ultima analisi, la riduzione dei costi di adeguamento alla normativa potrebbe anche avere un effetto positivo per i consumatori.

⁵ *Compliance costs of value-added tax in Sweden*, relazione 2006:3B, Skatteverket, <http://skatteverket.se/omskatteverket/rapporter.4.584dfe11039cdb626980000.html>

⁶ Secondo lo studio, l'applicazione di un'aliquota IVA uniforme in Svezia permetterebbe di ridurre i costi legati al rispetto della normativa di circa 500 milioni di SEK (circa 54 milioni di EUR).

⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea – COM(2007) 23 def.

Un'impresa che vende gli stessi beni nei 27 Stati membri dovrà investire risorse per un esame approfondito del livello delle aliquote, oltre a sostenere i costi amministrativi inerenti agli obblighi in materia di IVA nei diversi Stati membri, quali l'iscrizione ai fini dell'IVA e la presentazione delle dichiarazioni. Il regime detto "sportello unico", proposto dalla Commissione per ovviare a quest'ultimo problema, è stato accolto favorevolmente nell'ambito della strategia di Lisbona, ma non è ancora stato adottato dal Consiglio. Anche a livello nazionale, inoltre, i casi limite danno luogo a numerosi problemi di interpretazione su quale aliquota applicare. Questo comporta per le imprese costi di adeguamento alla normativa e rischi di responsabilità e per le amministrazioni fiscali costi inerenti alla gestione e al controllo dell'applicazione delle aliquote ridotte. La Commissione ritiene che sia necessario tenere questi aspetti nel debito conto nell'ambito della discussione sulle aliquote ridotte.

In conclusione, la flessibilità possibile con riguardo all'ampliamento del campo di applicazione delle aliquote ridotte deve essere controbilanciata da misure intese a garantire la trasparenza e la semplificazione al fine di ridurre i costi di adeguamento alla normativa.

4. INVITO AL DIBATTITO POLITICO

4.1. Equilibrio fra flessibilità, imperativi del mercato interno e semplificazione

Esistono forti motivazioni economiche a favore di una struttura uniforme delle aliquote (un'aliquota unica per Stato membro). Tuttavia, lo studio sostiene anche che esistono argomenti economici reali e validi a sostegno delle aliquote più basse in alcuni settori molto specifici. Tenuto conto dell'attuale situazione negli Stati membri e della realtà politica, sembra impossibile abolire le aliquote ridotte, anche se, secondo lo studio, esse non costituiscono il modo migliore per far fronte all'eventuale carattere regressivo dell'IVA. **È pertanto fondamentale trovare il giusto equilibrio fra imperativi politici ed economici.**

4.2. Struttura delle aliquote

L'attuale struttura delle aliquote IVA non risponde ad alcuna logica definita e non è certamente efficace dal punto di vista del mercato interno e della competitività globale delle imprese europee. Essa è semplicemente il risultato di negoziati politici del passato.

Tenuto conto dei risultati dello studio, la Commissione ritiene che una nuova architettura delle aliquote IVA ridotte nella Comunità presenterebbe certi vantaggi. Un tale approccio dovrebbe tener conto degli obiettivi seguenti:

- la necessità di assicurare **parità di trattamento** fra tutti gli Stati membri, il che implica la fine delle deroghe specifiche concesse ai paesi;

- il riconoscimento che nella maggior parte degli Stati membri vi è una forte volontà politica di applicare **aliquote fortemente ridotte, comprese le aliquote zero**, in particolare a fini sociali⁸;
- il riconoscimento delle maggiori **difficoltà** (economiche e di bilancio) che gli Stati membri incontrano nel **trasferire un prodotto da una categoria di aliquota a un'altra** a causa della differenza spesso enorme fra l'aliquota normale e un'aliquota ridotta (nella gran parte dei casi più di 10 punti, talvolta più di 15);
- la necessità di **stabilire una logica chiara** quanto ai fini per i quali deve essere utilizzata un'aliquota ridotta;
- la necessità di **controbilanciare la maggiore flessibilità con una riduzione dei costi di adeguamento alla normativa**.

Come primo passo la Commissione vorrebbe sapere dal Parlamento europeo e dal Consiglio in quale misura essi condividono questi obiettivi.

Uno dei modi, ma certamente non l'unico, di tradurre in pratica questi obiettivi potrebbe essere:

- prevedere **un'aliquota molto bassa per i beni e i servizi di prima necessità**, come i prodotti alimentari. Il dibattito sul campo di applicazione di una tale aliquota sarà evidentemente difficile (occorre ad esempio includere anche le cure sanitarie, l'edilizia popolare, ecc.), ma offrirebbe l'opportunità di limitare l'applicazione di tale aliquota ridotta (e il relativo costo) alle autentiche necessità di base dei cittadini, riferendosi quindi a considerazioni di ordine esclusivamente sociale;
- inoltre, **una seconda aliquota potrebbe essere utilizzata per beni e servizi** che non costituiscono una necessità di base, ma che si ritiene meritino un trattamento preferenziale per altri motivi (ad es., nel settore della cultura e dell'istruzione, dei trasporti pubblici, dell'occupazione, dell'energia e dell'ambiente, ecc.). È ovviamente opportuno che tale regime resti facoltativo per mantenere le scelte politiche degli Stati membri e la possibilità di applicare strutture delle aliquote più semplici ed efficaci. Tuttavia, come indicato precedentemente, la maggioranza degli Stati membri applica già due aliquote ridotte oltre all'aliquota normale;
- per contenere il costo di una struttura a tre aliquote sia per le amministrazioni fiscali che per le imprese, **le categorie di beni e servizi ammissibili** alle diverse aliquote ridotte devono essere **chiaramente definite** al fine di ridurre i difficili casi limite. Occorre inoltre che gli Stati membri abbiano la possibilità di applicare un'aliquota ridotta solo ad un'intera categoria e non a parti di essa; tuttavia, per consentire una maggiore flessibilità, è opportuno prevedere un numero di categorie superiore a quello attualmente esistente, il cui contenuto sia però armonizzato.

⁸ Occorre tuttavia considerare il fatto che, ai sensi dell'articolo 99, paragrafo 2, della direttiva IVA, ogni aliquota ridotta è fissata in misura tale che l'ammontare dell'IVA risultante dall'applicazione di questa aliquota consente normalmente di detrarre la totalità dell'imposta.

Sarebbe necessaria una *riflessione più approfondita* sulla portata e gli obiettivi politici delle categorie da inserire in questa struttura. L'applicazione della seconda aliquota dovrebbe essere rigorosamente limitata? Essa dovrebbe essere applicata, ad esempio, a tutto il settore dell'edilizia abitativa (come strategia di lotta alla frode), ai servizi della ristorazione, all'abbigliamento per bambini o ai pannolini per neonati? Il livello della prima aliquota dovrebbe essere piuttosto basso, compreso fra lo 0 e il 5%. Il livello dell'aliquota ridotta intermedia potrebbe essere più elevato e situarsi, ad esempio, fra il 10 e il 12%. La fissazione del livello delle aliquote potrebbe assumere la forma di due fasce di valori o di due aliquote minime.

Va aggiunto che la differenza di aliquote in alcune categorie di beni o servizi, come i libri, sembra avere implicazioni molto dirette sul mercato interno. La situazione non è così definita nel caso dei servizi della ristorazione e ricettivi in quanto tali implicazioni interessano il settore turistico o le regioni frontaliere. Si tratta allora di valutare se un sistema facoltativo di aliquote ridotte sia accettabile in tali casi o se sia opportuno renderlo obbligatorio per evitare distorsioni della concorrenza.

Un'altra questione che occorre esaminare riguarda l'efficacia dell'**utilizzo di aliquote IVA ridotte per la promozione di alcuni beni o servizi**. L'utilizzazione dell'IVA come incentivo all'adozione di determinati comportamenti è stata ad esempio proposta per i materiali che consentono di risparmiare energia, i prodotti efficienti sul piano energetico, i prodotti rispettosi dell'ambiente, la biomassa, i cibi sani, ecc. In alcuni Stati membri, inoltre, si ritiene che i pannolini per neonati servano uno scopo sociale. La Commissione è del parere che sia necessario discutere sull'utilità dell'IVA per tali scopi e incoraggia vivamente il Consiglio a organizzare questo dibattito tenendo conto delle conclusioni dello studio.

Da un punto di vista puramente *tecnico* va ricordato che il livello dell'aliquota IVA, per il meccanismo stesso di funzionamento dell'imposta, può influire unicamente sugli acquisti dei consumatori finali. Esso influirà solo indirettamente sul comportamento delle imprese, attraverso l'evoluzione del comportamento dei consumatori, e degli altri operatori che hanno il diritto di detrarre l'IVA. Inoltre l'IVA non consente un trattamento fiscale differenziato di un bene specifico utilizzato nell'ambito della prestazione di un servizio: ad esempio, un materiale che consente di risparmiare energia utilizzato per la ristrutturazione di un edificio (che costituisce un servizio) non sarà più assoggettato a un'aliquota specifica. Sembra peraltro che i problemi sorgano dalla necessità di definire esattamente la categoria di prodotti da promuovere; anche in questo caso i costi di adeguamento alla normativa devono essere presi in considerazione e possono influire sulla scelta dello strumento politico più efficace. La Commissione ricorda tuttavia che, secondo lo studio, in generale le aliquote IVA ridotte non costituiscono lo strumento più efficace in tale contesto.

Da un punto di vista politico ci si deve chiedere se tali incentivi, una volta ritenuti efficaci, debbano essere resi obbligatori. Si ricorda che lo studio conferma il rischio accresciuto di distorsione che deriva dalle aliquote ridotte facoltative sui beni.

Si pone inoltre la questione della **coerenza fiscale**: ha senso applicare un'aliquota ridotta all'elettricità e al gas naturale sapendo che questa aliquota ne accrescerà con ogni probabilità il consumo, mentre si cerca di ridurlo promuovendo materiali che consentono di risparmiare energia e prodotti efficienti sul piano energetico, che sono attualmente soggetti all'aliquota normale? La questione della coerenza va discussa

anche per quanto riguarda le imposte che si aggiungono all'IVA: è opportuno applicare un'aliquota IVA ridotta a prodotti che sono allo stesso tempo soggetti ad accise specifiche?

4.3. **Mantenimento della situazione attuale in attesa dell'esito del dibattito politico**

Come spiegato sopra, la Commissione intende avviare il dibattito sul futuro delle aliquote ridotte. La presente comunicazione e i risultati dello studio sono destinati a costituire il fondamento di tale discussione. Entro la fine dell'anno (2007) la Commissione vorrebbe ricevere dalle istituzioni europee indicazioni sulla via da seguire e sui principali elementi da rispettare. Su questa base essa lavorerà per presentare delle proposte legislative alla fine del 2008/inizio del 2009, in modo che esse possano essere adottate dal Consiglio prima che le disposizioni che autorizzano gli Stati membri ad applicare aliquote specifiche ai servizi ad alta intensità di lavoro scadano alla fine del 2010.

A tale proposito la Commissione vorrebbe far presente che la struttura di base delle aliquote, che si applica a tutti gli Stati membri, è complicata da diverse deroghe temporanee concesse ad alcuni Stati membri. Si tratta di deroghe riguardanti il livello dell'aliquota fissato dalle norme (aliquota zero, aliquote superridotte inferiori al 5%) o le forniture di beni e servizi che dovrebbero essere assoggettate all'aliquota normale (come le aliquote intermedie, ossia le aliquote speciali dette "parking rates" fissate ad un minimo del 12 %). Mentre le deroghe concesse nell'ambito dell'ultimo allargamento hanno una durata limitata, quelle accordate precedentemente⁹ sono applicabili fino all'entrata in vigore del "regime definitivo" applicabile alle transazioni intracomunitarie. Dato che è improbabile che il regime definitivo sia adottato in un prossimo futuro, queste disposizioni transitorie restano in vigore fino a quando il Consiglio adotterà all'unanimità una nuova decisione. Per gli Stati membri entrati a far parte dell'UE dopo il 1° gennaio 1995 le deroghe temporanee concesse nell'ambito dei negoziati di adesione si applicano per una durata più limitata, in molti casi solo fino alla fine del 2007.

Secondo la Commissione, è opportuno che le **deroghe che scadranno tra breve siano prorogate, con una o due eccezioni, fino alla fine del 2010**, ossia fino al termine dell'applicazione in via sperimentale delle aliquote IVA ridotte ad alcuni servizi ad alta intensità di lavoro e alla probabile data di entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di aliquote ridotte. Non possono tuttavia essere prorogate le deroghe che interferiscono con il buon funzionamento del mercato interno e/o che sono in contrasto con altre politiche comunitarie (ad es., le deroghe riguardanti i mezzi di produzione agricoli o il carbone, il coke, il carburante e il petrolio, che sono contrarie agli obiettivi in materia di energia e ambiente) o che sono già comprese nelle disposizioni generali sulle aliquote (ad es. per il teleriscaldamento). D'altro canto, nei settori della ristorazione, dell'alimentazione, dei prodotti farmaceutici, dei libri e dell'edilizia abitativa le deroghe possono essere prorogate, in quanto una disparità di trattamento ingiustificata risulterebbe in una disegualianza di opportunità fra gli Stati membri che creerebbe tensioni inaccettabili.

⁹ V. articoli da 93 a 130 della direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28.11.2006).

La Commissione propone pertanto di prorogare la maggior parte delle deroghe concesse agli Stati membri che sono entrati a far parte dell'UE dopo il 1° gennaio 1995.

5. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene che un nuovo quadro in materia di aliquote IVA ridotte dovrebbe razionalizzare l'utilizzazione di tali aliquote, assicurare maggiore trasparenza e offrire flessibilità agli Stati membri, rispettando nel contempo il principio sancito all'articolo 93 del trattato. Essa ha presentato alcune riflessioni sul modo in cui questo obiettivo può essere conseguito, ma è consapevole della necessità di un dibattito politico inteso a definire gli orientamenti prima che una proposta più dettagliata possa essere elaborata.

La Commissione ribadisce che nell'ambito del dibattito politico occorrerà tener presente che qualsiasi modifica, sia essa al rialzo o al ribasso, delle aliquote IVA applicabili a determinati beni o servizi avrà ripercussioni non solo sul settore interessato, ma anche su altre parti dell'economia nonché sui bilanci pubblici.