



NN 15, n. 870

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0001460 P-4.22.1
del 14/02/2018



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.


Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto* - COM(2018) 20.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. 
Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto.

- **Codice della proposta:** COM(2018) 20
- **Codice interistituzionale** 2018/0005(CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Premessa: finalità e contesto

Nel 1967 era stato assunto l'impegno a istituire un sistema dell'IVA definitivo che operasse in seno alla Comunità europea secondo le stesse modalità con cui avrebbe operato in un singolo paese¹. Alla fine del 1992, il Consiglio ha adottato norme che limitavano il margine discrezionale degli Stati membri nel fissare le aliquote IVA.² Gli Stati membri erano tenuti ad applicare un'aliquota IVA normale pari al 15% o più e potevano applicare una o due aliquote ridotte, non inferiori, però, al 5%, a determinati beni e servizi, specificati nell'allegato III della direttiva IVA. Al fine di consentire, durante un periodo transitorio, il progressivo adattamento alle norme comuni delle legislazioni nazionali in determinati settori³ gli Stati membri erano autorizzati a continuare ad applicare aliquote più basse, a titolo di deroga, comprese le aliquote zero e ad applicare un'aliquota ridotta ai beni e servizi non compresi nell'elenco, nel caso in cui tali aliquote risultavano già in vigore il 1 gennaio 1991. Tali deroghe, però, dovevano scadere al momento della sostituzione del regime transitorio di imposizione degli scambi con il sistema dell'IVA definitivo. Nel luglio 2003 la Commissione ha proposto di abolire tutte le aliquote ridotte applicate ai beni e servizi non presenti nell'allegato III, ma non venne trovato un accordo in seno al Consiglio in merito. Nel 2012 la Commissione, con l'accordo del Consiglio e del Parlamento europeo, ha deciso di abbandonare l'obiettivo del sistema IVA definitivo basato sull'origine a favore di un sistema basato sul principio di destinazione⁴. A partire dallo stesso periodo, anche il luogo di imposizione dei servizi è stato spostato verso il paese di destinazione. Nel suo piano d'azione sull'IVA del 2016⁵ la Commissione ha proposto di sostituire l'attuale regime transitorio con un sistema definitivo basato sul principio

¹ Prima direttiva 67/227/CEE del Consiglio, dell'11 aprile 1967, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra d'affari.

² Direttiva 92/77/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica la direttiva 77/388/CEE (ravvicinamento delle aliquote dell'IVA).

³ Sentenza del 12 giugno 2008, causa C-462/05, *Commissione/Portogallo*, EU:C:2008:337.

⁴ Vedere la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sul futuro dell'IVA: Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico (COM(2011) 0851 definitivo), sezione 4.1. Le conclusioni relative al sistema basato sulla destinazione in essa enunciate sono state approvate dal Consiglio nelle sue conclusioni del 15 maggio 2012.

⁵ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo su un piano d'azione sull'IVA – Verso uno spazio unico europeo dell'IVA – Il momento delle scelte (COM(2016) 148 final).*

dell'imposizione nello Stato membro di destinazione, allo scopo di creare un solido spazio unico europeo dell'IVA. Pertanto, il 4 ottobre 2017 la Commissione ha adottato la prima proposta per l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri⁶.

La Commissione propone modifiche alla direttiva IVA che dovrebbe coincidere con quella del regime definitivo in modo da evitare che la scadenza delle deroghe impedisca agli Stati membri di mantenere le circa 250 aliquote ridotte ed esenzioni attualmente esistenti. Le nuove norme armonizzate consentirebbero a tutti gli Stati membri di applicare, oltre alle due aliquote ridotte di almeno il 5% e ad un'esenzione con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente attualmente autorizzata, un'ulteriore aliquota ridotta compresa tra il 5 e lo 0%. Inoltre, l'allegato III sarebbe sostituito da un elenco negativo cui le aliquote ridotte non possono essere applicate. Sulla base di tali norme armonizzate, gli Stati membri dovrebbero garantire che l'aliquota IVA media ponderata applicata alle operazioni per le quali l'IVA non può essere detratta sia sempre superiore al 12%.

Contestualmente, è in corso di discussione conclusiva la proposta di Direttiva (COM(2017)783) con la quale la Commissione Europea ha reso definitivo il livello minimo del 15% dell'aliquota normale.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta di direttiva modifica la direttiva IVA sulla base dell'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in base al quale è il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo la procedura legislativa speciale, e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, ad adottare le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nel settore dell'imposizione indiretta.

Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE in virtù del quale l'Unione può intervenire soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai soli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti delle azioni in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. L'attuale direttiva IVA impedisce agli Stati membri di concedere aliquote IVA ridotte alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi diverse da quelle previste dall'allegato III della stessa direttiva, anche nel caso in cui tali aliquote ridotte non possano creare distorsioni della concorrenza o alterazioni del funzionamento di mercato.

Inoltre, all'interno di un regime definitivo dell'IVA, le attuali deroghe alle norme generali non saranno più valide, ponendo tutti gli Stati membri sullo stesso piano.

Rispetto del principio di proporzionalità

⁶ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri (COM(2017) 569 final).

La proposta è conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del TUE in virtù del quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati. La fissazione e la limitazione delle aliquote IVA dovrebbero rientrare nell'ambito di competenza degli Stati membri, a condizione che il funzionamento del mercato interno sia garantito.

In particolare, la misura proposta consentirebbe agli Stati membri di abolire le aliquote IVA applicate su base temporanea e applicare le norme che rispettino il principio di neutralità fiscale.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta in oggetto, è stata pubblicata il 18 gennaio 2018. Il negoziato dovrebbe auspicabilmente accompagnarsi all'adozione del Pacchetto sul regime definitivo IVA, contestualmente in discussione. L'interesse nazionale ad una maggiore flessibilità pur non incondizionata, non costituiva tuttavia una priorità urgente.

Conformità del progetto all'interesse nazionale

La proposta di modifica della direttiva IVA, prevede, per tutti gli Stati membri, di applicare, oltre alle due aliquote ridotte di almeno il 5% e ad un'esenzione con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente, un'ulteriore aliquota ridotta compresa tra il 5 e lo 0%. Viene previsto, tuttavia, che le aliquote ridotte siano beneficio unicamente del consumatore finale e siano applicate per perseguire, in modo coerente, un obiettivo di interesse generale. Il nuovo allegato III bis, inoltre, prevede le cessioni di beni e le prestazioni di servizi per le quali non è possibile applicare un'aliquota ridotta o un'aliquota zero. Infine, è stabilito che l'aliquota media ponderata, risultante dal complesso di aliquote applicate dallo Stato membro, non sia inferiore al 12%. In questo modo, la proposta della Commissione si sforza di combinare esigenze di maggiore flessibilità e preoccupazioni per distorsioni della concorrenza espresse nei lavori preparatori dall'Italia, oltre che dalla maggioranza degli Stati membri.

Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta è il risultato di diversi lavori preparatori, tra i quali uno studio sugli effetti economici dell'attuale struttura delle aliquote IVA effettuato nel 2013⁷, uno studio sulla riforma delle norme in materia di aliquote IVA del 2017⁸ da una consultazione pubblica di 12 settimane⁹ (dal 21 dicembre 2016 al 21 marzo 2017) in base al quale il 42% dei 327 rispondenti si è espresso a favore

⁷ Relazione finale, Vienna 2013, consultabile all'indirizzo:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

⁸ Riforma delle norme in materia di aliquote IVA dell'UE, relazione finale (di prossima pubblicazione).

⁹ I contributi ricevuti dai partecipanti e la relazione completa sui risultati sono disponibili su CIRCABC.

alla cessione di deroghe a tutti gli Stati membri, il 25% a favore della loro abolizione, l'8% ha affermato che le deroghe non dovrebbero essere estese a tutti gli Stati membri ma essere rese permanenti per gli Stati membri che ne beneficiano, mentre un quarto dei rispondenti non ha espresso alcuna opinione in merito. Il tema delle aliquote riveste una forte connotazione politica e le prospettive di negoziato non sono per questo facilmente definibili.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

L'articolo 98, come riformulato nella proposta, consentirebbe la possibilità di lasciare invariato l'attuale quadro normativo in materia di aliquote solo a condizione che nell'allegato III bis non siano inclusi beni e servizi per i quali la normativa nazionale vigente prevede aliquote ridotte.

Qualora nell'allegato III bis, che elenca i beni e servizi cui non possono essere applicate aliquote ridotte, siano inclusi beni e servizi per i quali la normativa nazionale vigente prevede aliquote ridotte, l'effetto finanziario sarebbe positivo in considerazione della necessità di applicare, in ossequio alla proposta, a tali beni l'aliquota ordinaria.

La soglia del 12 % relativa all'aliquota media ponderata, calcolata conformemente all'art. 4 del regolamento (CEE, EURATOM) n. 1553/89 del Consiglio, risulta essere inferiore alle quantificazioni effettuate per la determinazione del contributo annuo che lo Stato riconosce in favore del bilancio comunitario ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento pari, per l'anno 2016, al 15,58 %.

Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta non richiede modifiche della legislazione nazionale, ma eventuali diversi limiti a modifiche future del sistema delle aliquote IVA, per cui non è necessario presentare la tabella di corrispondenza.

Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Altro

L'attuazione del regime proposto, probabilmente provocherà, all'interno di ogni Stato membro, un

aumento di richieste tese ad estendere l'applicazione di aliquote ridotte a beni e servizi, generando effetti emulativi tra categorie diverse. In tale eventualità, assumerà un rilievo politica contenere tali richieste, che in precedenza, trovavano un limite nel sopracitato allegato III alla Direttiva 112/2006/CE, in quanto il nuovo sistema, basato sul limite dell'aliquota ponderata del 12 per cento, costituisce un argine per le entrate erariali, mentre non fornisce un adeguato supporto normativo per limitare le richieste di variazione di aliquota IVA.



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Roma

UFFICIO LEGISLATIVO – FINANZE

Al Dipartimento per le Politiche Europee
- Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

e, p.c.,

All'Ufficio del Coordinamento Legislativo

All'Ufficio Legislativo Economia

Al Ministero dello sviluppo economico
- Nucleo di valutazione degli atti UE

Al Ministero degli Affari Esteri ed alla Cooperazione Internazionale
- Nucleo di valutazione degli atti UE

Loro Sedi

Oggetto: Invio relazione COM.

Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto.

- Codice del Consiglio: 5335/2018/2017
- Codice della proposta: COM(2018) 20
- Codice interistituzionale: 2018/0005 (CNS)
- WP Commissione (2017): presente

Con riferimento alla questione di cui all'oggetto, si trasmette, in qualità di Amministrazione con competenza prevalente, la relazione prevista dall'art. 6, comma 4, della Legge n. 234 del 2012.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
(documento firmato digitalmente)