

sari a tal fine. L'efficacia dell'impatto di dette riforme in un contesto economico e sociale difficile, e quindi il loro successo o il loro fallimento, dipenderanno in definitiva dalla misura in cui esse non verranno soltanto decise e portate avanti dai

dirigenti politici attraverso leggi e regolamenti, ma anche e soprattutto diffuse e appoggiate alla base dagli attori economici e sociali nella loro capacità specifica di partner contrattuali e di creatori di iniziative in loco.

Bruxelles, 30 ottobre 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto»**

(COM(2003) 397 def. — 2003/169 (CNS))

(2004/C 32/24)

Il Consiglio, in data 1° agosto 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

Considerata l'urgenza dei lavori, il Comitato ha deciso, in data 30 ottobre 2003, nel corso della 403<sup>a</sup> sessione plenaria, di nominare Bedossa relatore generale, ed ha adottato con 66 voti favorevoli, 3 voti contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Per un consulente fiscale, la problematica delle aliquote IVA rientra più nell'ambito del marketing politico e della politica fiscale che non in quello delle misure strutturali suscettibili di influenzare la competitività delle imprese o la concorrenza. Tuttavia, sul piano economico, qualsiasi modifica dell'aliquota IVA ha un effetto immediato e a lungo termine sul consumo; la riduzione delle aliquote stimola il consumo e ha quindi degli effetti diretti sulla produzione e l'occupazione, soprattutto quando riguarda attività locali che non creano distorsioni della concorrenza. I posti di lavoro generati da una riduzione dell'IVA di questo tipo determinano inoltre importanti effetti indiretti sulle entrate pubbliche grazie all'aumento dell'imposta sul reddito delle imprese, dei redditi salariali e sociali e in virtù della diminuzione del costo delle misure sociali contro la disoccupazione.

1.2. Contrariamente agli altri prelievi, l'incidenza dell'IVA sul consumo finale è visibile e quindi essa funge da pretesto per la riduzione di altri tipi di oneri (imposte indirette

specifiche, imposte dirette, oneri sociali e fiscalità locale). Tuttavia, dato che l'IVA richiede una registrazione precisa del fatturato, a partire dal momento in cui viene riscossa l'IVA, è nettamente più difficile sfuggire agli altri oneri fiscali e parafiscali.

1.3. Se è vero che le aliquote IVA sono spesso oggetto di intense azioni di lobbying o di interventi politici, non è altrettanto sicuro che esse creino difficoltà amministrative significative per le imprese. Ciò che può eventualmente creare problemi è la moltiplicazione delle aliquote e la conseguente difficoltà di distinguere l'applicazione dell'una o dell'altra aliquota. Talvolta sorgono dei problemi.

1.4. È vero, come rileva la Commissione, che la logica della situazione sfugge alle imprese e che l'applicazione delle norme conduce talvolta a situazioni di una complessità inverosimile, ma, in materia di IVA, ciò non è proprio delle aliquote. Si può

perfino affermare che, dopo la riduzione del numero delle aliquote nel 1993 e la limitazione delle aliquote maggiorate, le difficoltà sono notevolmente diminuite. Un numero molto elevato di imprese funziona con un'unica aliquota, per cui quando si presentano delle difficoltà, è possibile gestire centralmente e una volta per tutte per periodi molto lunghi.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente la «proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto», adottata dalla Commissione il 16 luglio 2003.

2.2. Il Comitato ricorda che, nel suo parere del 26 maggio 1999, e in linea con il desiderio del Consiglio europeo sull'occupazione, aveva affermato che occorre utilizzare l'imposta sul valore aggiunto (IVA) come mezzo urgente per lottare contro la disoccupazione e come strumento di lotta contro il lavoro sommerso, anche se, in merito a tale proposta, si potevano sollevare innumerevoli obiezioni.

2.3. Il Comitato riconosce nella proposta un'iniziativa intesa a dare a tutti gli Stati membri, specie nell'imminenza dell'allargamento, pari possibilità di applicare aliquote ridotte in settori molto particolari, definiti e ben catalogati.

2.4. Il Comitato osserva che la presente proposta di direttiva mira a razionalizzare le molteplici deroghe che si sono sviluppate in alcuni Stati, e non in tutti, e che sono in vigore in materia di aliquote.

2.5. Il Comitato fa notare che la direttiva 1999/85/CE del Consiglio comprendeva dei considerando che fissavano gli obiettivi della sperimentazione proposta, cioè l'aumento dell'occupazione e la riduzione dell'economia sommersa, che dovevano formare oggetto di una valutazione globale della sperimentazione: 9 Stati hanno scelto di partecipare a questa valutazione, e hanno partecipato, nel luglio 2002, ad uno scambio di vedute sui metodi di valutazione e sulle difficoltà incontrate nell'elaborazione di tale valutazione.

2.6. Il meccanismo economico sottostante era basato sull'aumento dell'occupazione e sulla riduzione dell'economia sommersa.

2.6.1. Una riduzione dell'IVA deve comportare una diminuzione del prezzo al consumo del servizio interessato, e questo a sua volta deve provocare un aumento della domanda; l'aumento della produzione deve condurre a un aumento

dell'occupazione e non della produttività. La direttiva 1999/85/CE stabiliva chiaramente che ci doveva essere uno stretto legame tra la diminuzione del prezzo derivante dalla riduzione dell'aliquota e il prevedibile aumento della domanda.

2.6.2. Per quanto riguarda l'economia sommersa, l'aumento dell'IVA può avere conseguenze solo sulle imprese che esistono legalmente, ma che operano in parte nell'economia sommersa. La difficoltà della valutazione sta nel misurare un'attività che, per definizione, non è «osservata».

2.7. Il Comitato fa notare altresì che il periodo di osservazione considerato ha un'importanza cruciale: la situazione occupazionale cambia a seconda che il periodo preso in considerazione sia di forte crescita o al contrario di forte recessione come l'attuale, dato che deve tener conto della congiuntura economica.

## 3. Osservazioni particolari

3.1. La proposta della Commissione comporta quattro aspetti.

3.1.1. La razionalizzazione dell'elenco dei beni e dei servizi ai quali gli Stati membri possono applicare aliquote ridotte si basa sui seguenti quattro punti:

- la facoltà di applicare le aliquote ridotte non è estesa a nuove categorie per le quali nessuno Stato membro applica attualmente aliquote ridotte,
- la facoltà di applicare aliquote ridotte è estesa alle categorie di beni e di servizi per le quali misure di deroga specifiche autorizzano già un certo numero di Stati membri ad applicare aliquote ridotte, senza che ciò risulti arrecare pregiudizio al buon funzionamento del mercato interno: servizi di ristorazione, abitazioni e fornitura di gas e di energia elettrica,
- la facoltà prevista di applicare un'aliquota ridotta alle piante e ai prodotti della floricultura,
- vengono introdotte due precisazioni in merito alla categoria riguardante il materiale per i disabili e a quella comprendente i servizi fognari e i servizi prestati in connessione con la pulizia delle strade pubbliche nonché il trattamento o il riciclaggio dei residui.

3.1.2. La razionalizzazione delle altre aliquote ridotte

- mediante l'abolizione delle deroghe che in passato hanno permesso a certi Stati membri di mantenere aliquote ridotte per beni e servizi non figuranti nell'elenco limitativo dei beni a cui può essere applicata un'aliquota ridotta,
- mediante la limitazione dell'aliquota zero e delle aliquote super ridotte ai soli beni e servizi elencati nell'allegato H,

3.1.3. La razionalizzazione delle aliquote inferiori in determinati territori, al fine di definire una chiara base giuridica per ciascuna di queste deroghe e restringere il loro campo d'applicazione onde evitare abusi.

3.1.4. L'IVA su alcuni servizi ad alta intensità di lavoro: la Commissione sostiene che la ripercussione sui prezzi o sulla creazione di posti di lavoro della riduzione delle aliquote IVA è molto limitata se non inesistente, e quindi ritiene che tale riduzione possa costituire uno spreco di risorse di bilancio che potrebbero invece essere utilizzate meglio e dare risultati migliori. La Commissione tuttavia non rimette in discussione il carattere facoltativo delle aliquote IVA ridotte.

## 3.2. Obiettivi e condizionamenti

3.2.1. Il Comitato riconosce che la direttiva intende realizzare i seguenti obiettivi:

- attuare la nuova strategia IVA intesa a migliorare il funzionamento del sistema comune di IVA nel quadro del mercato interno,
- preservare l'acquis comunitario in materia di aliquote ed evitare che le attuali disparità si aggravino,
- ridurre le incoerenze attuali, in particolare nelle molteplici deroghe specifiche sino ad ora concesse a taluni Stati membri.

3.2.2. Il Comitato osserva che la proposta di direttiva tiene adeguatamente conto dei seguenti punti:

- nel rispetto del principio di sussidiarietà, la competenza fiscale degli Stati membri non viene condizionata al di là di quanto necessario per il buon funzionamento del mercato interno,
- si circoscrive con accuratezza il campo d'applicazione delle aliquote ridotte dell'IVA, per non perturbare il buon funzionamento del mercato interno,
- il mantenimento delle misure di deroga dovrebbe essere di breve durata,
- è opportuno non perdere di vista la strategia di Lisbona, ampliata a Göteborg per promuovere lo sviluppo duraturo, il rafforzamento dell'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale nel quadro di un'economia fondata sulla conoscenza,

3.2.3. Il Comitato ha preso atto dei risultati del Consiglio informale di Stresa del 13 settembre 2003, che ha confermato

le numerose divergenze sull'elenco dei servizi che beneficerebbero della riduzione dell'IVA.

3.2.3.1. Fra le numerose divergenze, il Comitato condivide il parere della Commissione, specie in merito alla ripercussione della riduzione dell'aliquota IVA sui prezzi al consumo, che è spesso molto debole e non duratura; ciò costituisce probabilmente un passo indietro per il mercato interno, tenuto conto del notevole costo di bilancio di tale misura.

3.2.3.2. Se l'obiettivo è semplificare e rendere il sistema IVA più coerente, il mantenimento di queste numerose deroghe può causare distorsioni di concorrenza.

3.2.4. Il Comitato osserva che la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, in particolare sulle sentenze del 18 gennaio 2001, dell'8 marzo 2001, del 3 maggio 2001 e dell'8 maggio 2001, diventa molto importante per l'analisi delle diverse misure adottate dagli Stati membri nella definizione del campo d'applicazione delle aliquote ridotte e fungerà da linea direttrice per la revisione e la razionalizzazione dell'allegato H.

3.3. Le attività che figurano nell'allegato K e a cui si applica la riduzione dell'aliquota dell'IVA presentano caratteristiche peculiari diverse da quelle della produzione di altri beni o servizi industriali: da un lato, esse sono molto spesso esercitate da piccole e microimprese e, dall'altro, vengono svolte a livello locale. Tali piccole e microimprese sono vitali per l'economia, specie per quella locale, e qualsiasi aumento della loro attività si traduce immediatamente in più posti di lavoro a livello locale e non in una delocalizzazione delle attività.

3.3.1. Nelle sue conclusioni sugli esperimenti relativi alle aliquote IVA ridotte, la Commissione sottolinea che gli Stati membri non hanno fornito la prova dell'efficacia di tale misura di riduzione sotto il profilo dell'occupazione e della diminuzione del lavoro non dichiarato. Se è vero che i dati forniti da alcuni Stati membri beneficiari sono insufficienti, la relazione trasmessa dalla Francia dimostra che è stato creato un numero molto elevato di nuovi posti di lavoro nel settore della costruzione, e quelle trasmesse dal Lussemburgo e dai Paesi Bassi dimostrano lo stesso per il settore dei servizi di parrucchiere. Le relazioni fornite dalle organizzazioni rappresentative delle imprese beneficiarie tendono in generale a dimostrare l'effetto positivo di tale misura di riduzione delle aliquote. D'altro canto, gli effetti positivi dimostrati variano a seconda dei settori e degli Stati membri. Per essere veramente complete, le conclusioni avrebbero dovuto, inoltre, analizzare gli effetti indotti dalla creazione di nuovi posti di lavoro sulle entrate pubbliche (fiscali e sociali).

3.3.1.1. La Commissione reputa che la riduzione delle aliquote IVA non abbia avuto conseguenze positive sufficienti per i consumatori in termini di diminuzione dei prezzi. Gli argomenti avanzati dalla Commissione non sono probanti: in base alla relazione del governo francese, la riduzione dell'IVA è stata trasferita fino a un livello del 75 % sul prezzo finale nel settore della costruzione, con un conseguente aumento della domanda di lavori che ha generato attività supplementare per le imprese e nuovi posti di lavoro.

3.3.1.2. L'impatto sul lavoro non dichiarato è, per sua stessa natura, molto difficile da dimostrare in quanto l'estensione stessa del fenomeno non è esattamente conosciuta: per il momento bisogna accontentarsi di approcci aleatori non quantificabili; è così che diverse relazioni riportano le impressioni degli imprenditori con un'esperienza sul campo, soprattutto quelli del settore della costruzione, i quali sottolineano la riduzione del lavoro non dichiarato sia all'interno che all'esterno dell'impresa.

3.3.2. In tali condizioni, il Comitato considera che, alla luce dei risultati esposti in alcune relazioni nazionali, non sia possibile pronunciarsi obiettivamente sugli effetti positivi della riduzione dell'IVA in certi settori oggetto dell'esperimento.

3.3.2.1. Richiama inoltre l'attenzione della Commissione, del Parlamento, del Consiglio e degli Stati membri sulle gravi conseguenze economiche e in termini di distruzione di posti di lavoro che la chiusura dell'esperimento comporterebbe. Ritiene dunque necessario trasformare la misura sperimentale in misura definitiva.

3.3.3. In merito alle attività menzionate nel nuovo allegato H, il Comitato esprime la sua soddisfazione per la proposta della Commissione, nonché per l'introduzione in tale allegato di nuovi settori o di nuove attività, come i servizi di ristorazione. L'esclusione però di due settori compresi nel vecchio allegato K, i servizi di parrucchiere e i piccoli servizi di riparazione, non è comprensibile:

- non è ragionevole, infatti, escludere definitivamente delle attività basandosi su conclusioni, peraltro non probanti e contestate, di studi effettuati sul breve termine,
- occorre tener conto dei rischi di scomparsa dei nuovi posti di lavoro creati in questi due settori,
- riportare le aliquote IVA in questi settori da livelli ridotti a livelli normali avrebbe conseguenze economiche negative.

3.3.4. Nella misura in cui l'allegato H è una possibilità offerta agli Stati membri e non un obbligo, il Comitato chiede:

- di confermare le 20 categorie di attività di tale allegato,

- di aggiungervi i servizi di parrucchiere e i piccoli servizi di riparazione menzionati nel vecchio allegato K,
- di aggiungervi, nella categoria 10, gli edifici storici, religiosi e quelli appartenenti al patrimonio culturale e architettonico privato, professionale e industriale.

#### 4. Conclusioni

4.1. Le aliquote costituiscono certamente una preoccupazione di politica fiscale in quanto il livello delle aliquote applicate al consumo finale influenza le entrate degli Stati.

4.1.1. La problematica delle aliquote era potenzialmente molto importante nell'ottica delle proposte della Commissione europea discusse verso la fine degli anni '80 e inizio degli anni '90 intese a sopprimere le esenzioni IVA nelle relazioni intracomunitarie e a introdurre un sistema di IVA nel paese d'origine. In tale prospettiva, era importante armonizzare le aliquote.

4.1.2. La proposta riguardante l'IVA nel paese d'origine venne però fortunatamente rinviata. All'epoca spesso si chiamavano in causa l'egoismo degli Stati, il loro presunto rifiuto di abbandonare le loro prerogative fiscali, il timore di una Commissione europea onnipotente ecc.

4.1.3. Le proposte della Commissione non permettevano di allocare in modo preciso ogni IVA relativa al consumo al suo territorio. Questo non vuole dire che l'obiettivo — sostenuto dalla Commissione — di applicare l'IVA nel paese d'origine fosse errato. Ciò significa semplicemente che i mezzi proposti non erano adeguati all'obiettivo da raggiungere.

4.1.4. Al contrario, la soppressione delle esenzioni nelle relazioni intracomunitarie sarebbe tale da ridurre significativamente le frodi «carosello» praticate da organizzazioni criminali a spese dell'erario e soprattutto delle imprese. Si tratta di un problema grave di cui sono vittime numerose imprese.

4.2. Il Comitato plaude allo sforzo compiuto per redigere il nuovo allegato H, al fine di razionalizzarlo e semplificarlo, allegato che diventa ipso facto il riferimento unico per definire il campo d'applicazione delle aliquote ridotte, delle aliquote super ridotte e dell'aliquota zero.

4.2.1. L'aggiunta di nuove categorie risponde alle insistenti richieste degli Stati che non avevano ricevuto un'autorizzazione, in particolare la categoria 14 «servizi di ristorazione». Quest'aggiunta dovrebbe consentire un'applicazione delle aliquote ridotte ai servizi di ristorazione in un numero maggiore di Stati membri e costituisce un passo decisivo verso un'applicazione più uniforme delle aliquote ridotte.

4.3. Il Comitato non condivide completamente il punto di vista della Commissione sui risultati della valutazione dell'efficacia della misura, specie in termini di creazione di posti di lavoro e di efficienza.

4.3.1. Anche se gli studi realizzati vanno nello stesso senso, almeno in un settore, ovvero quello della categoria 10 relativa alle abitazioni, si sono registrati risultati convincenti per le piccole e medie imprese (PMI) in uno degli Stati partecipanti. La riduzione dell'aliquota ha stimolato la domanda e ha creato nuovi posti di lavoro per gli artigiani del settore.

4.4. Il Comitato approva tuttavia la revisione proposta, che è un passo importante per il miglioramento del sistema comune di IVA, ai fini di un più efficace funzionamento del mercato interno.

4.4.1. Questa notevole semplificazione delle aliquote IVA per tutta l'Unione europea preserva nel contempo la competenza fiscale degli Stati membri nella determinazione delle aliquote IVA applicabili nel loro territorio.

4.5. Il Comitato economico e sociale europeo approva il fatto che sia prevista una revisione per il 2004 intesa a garantire un'analisi delle ripercussioni economiche, ambientali e sociali della proposta.

4.6. La proposta della Commissione è utile nella misura in cui tende a reintrodurre più razionalità e a rimuovere alcune disegualianze nell'applicazione del regime comune di IVA. Tuttavia questa situazione non è propria delle aliquote IVA e l'adozione della direttiva non giustificerebbe l'abbandono di altre priorità quali, ad esempio, la rimozione delle discriminazioni e delle incoerenze gravi di cui sono vittime i settori economici ai quali sono imposte esenzioni IVA. In tale prospettiva, occorrerebbe autorizzare gli Stati ad estendere il principio dell'aliquota zero a tutte le operazioni di cui all'articolo 13 della sesta direttiva.

4.6.1. Sulla base di quanto precede, proponiamo al Comitato economico e sociale di invitare la Commissione a modificare come segue l'articolo 1(2)(a), quarto capoverso della proposta:

«La deroga prevista al primo comma può riguardare soltanto le cessioni di beni o le prestazioni di servizi di una delle categorie figuranti nell'allegato H o nell'articolo 13.»

4.6.2. Nell'articolo 1(2)(c), si propone di sopprimere i termini «e danno luogo ad un consumo in tali territori».

4.7. Il Comitato contesta la conclusione della Commissione secondo cui la riduzione delle aliquote dell'IVA non è mai la misura più efficace, ha un costo di bilancio elevato rispetto ai suoi effetti economici e sarebbe preferibile abbassare gli oneri che gravano sul lavoro. La diminuzione degli oneri e la riduzione dell'IVA sono misure che interagiscono tra loro e, in virtù del principio di sussidiarietà, la Commissione deve lasciare agli Stati membri il compito di scegliere i provvedimenti che essi giudicano più opportuni in funzione delle loro politiche.

4.7.1. Il Comitato ricorda il carattere indicativo e non obbligatorio della proposta di direttiva della Commissione; nella misura in cui le categorie dell'allegato H riguardano attività locali che non possono creare distorsioni di concorrenza transfrontaliere, è essenziale che uno Stato membro non dia parere negativo solo perché non desidera che nel suo territorio venga applicata questa o quella misura prevista dalla direttiva. Per sostenere lo sviluppo di politiche dinamiche a favore dei settori interessati e escludere il rischio di una recessione economica e sociale grave che un ritorno alle aliquote normali dell'IVA provocherebbe, il Comitato invita fermamente gli Stati membri ad adottare la proposta di direttiva, tenendo conto delle posizioni appena espresse.

4.7.1.1. Il Comitato osserva che le piccole e le microimprese locali beneficiano in larga misura della riduzione delle aliquote, provvedimento che riflette le priorità della Carta europea delle piccole imprese e che quindi va rafforzato. Il Comitato rinnova l'auspicio, espresso anche dal Parlamento europeo, che la riduzione dell'IVA sia estesa a tutte le attività ad alta intensità di lavoro.

4.7.1.2. Il Comitato è a conoscenza delle difficoltà cui le imprese interessate, soprattutto quelle del settore della costruzione, devono far fronte per programmare le loro attività nel 2004 in assenza di una decisione chiara. Invita pertanto i governi ad adottare al più presto la proposta di direttiva in modo da non frenare l'attività delle imprese nei prossimi mesi.

Bruxelles, 30 ottobre 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH