

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda lo sforzo di difesa nell'ambito dell'Unione»

[COM(2019) 192 final — 2019/0096 (CNS)]

(2020/C 47/11)

Relatore: **Benjamin RIZZO**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 13.5.2019
Base giuridica	Articolo 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	17.10.2019
Adozione in sessione plenaria	30.10.2019
Sessione plenaria n.	547
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	204/2/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE riconosce l'obiettivo della Commissione di garantire la parità di trattamento, ai fini dell'IVA, per le forze armate degli Stati membri che collaborano nell'ambito di un quadro dell'UE e delle forze armate della NATO dispiegate nell'UE, che già beneficiano dell'esenzione dall'IVA. Garantire condizioni di parità a tale riguardo sembra ragionevole.

1.2. Il CESE comprende le motivazioni per cui dal 2000 sono state create determinate strutture dell'UE per gestire le forze armate dispiegate all'interno di essa per la sicurezza e la difesa dell'Unione. Adesso, con un direttore generale responsabile della difesa, queste strutture saranno utilizzate in modo migliore e soggette a una vigilanza più efficace.

1.3. Il CESE prende nota del fatto che le due condizioni per l'esenzione previste dalla proposta della Commissione consistono nel fatto che le forze armate siano dispiegate al di fuori del proprio Stato membro, da un lato, e siano coinvolte in uno sforzo comune europeo di difesa, dall'altro.

1.4. Il CESE accetta il fatto che alcuni ambiti non siano coperti dalla nuova esenzione. Tali ambiti riguardano, in particolare, le finalità di sicurezza e difesa, i compiti di soccorso umanitario e i casi in cui è invocata la clausola di solidarietà. Di conseguenza, le esenzioni dall'IVA complessive si limitano alle «operazioni militari», intese secondo un'interpretazione restrittiva.

1.5. Il CESE propone che le diverse autorità fiscali nazionali dispongano di un unico sistema per l'attuazione delle nuove esenzioni. Si raccomanda pertanto che la Commissione, attraverso il suo gruppo di controllo dell'IVA, istituisca un apposito sistema in cui le fatture esenti da IVA emesse dai fornitori alle forze armate debbano essere inserite per beneficiare dell'esenzione prevista nella proposta della Commissione. In tal modo verrà utilizzato un sistema unificato in tutti gli Stati membri.

1.6. Il CESE ritiene che i dati relativi ai costi e ai benefici delle esenzioni introdotte dalla proposta della Commissione dovrebbero essere calcolati in modo più accurato, in modo da rendere presto disponibile una relazione più realistica sugli effetti di tali esenzioni. Ciò contribuirà a una rendicontazione migliore e più trasparente per gli Stati membri e l'opinione pubblica in generale.

2. La proposta della Commissione

2.1. Con la proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE⁽¹⁾ relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE⁽²⁾ relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda lo sforzo di difesa nell'ambito dell'Unione, pubblicata il 24 aprile 2019, la Commissione europea ha presentato il suo piano per esentare dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) e dalle accise la cessione di beni e la prestazione di servizi destinate alle forze armate, quando queste siano dispiegate al di fuori del loro Stato membro e partecipino a uno sforzo di difesa europeo.

2.2. A norma dell'articolo 2 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, l'ambito di applicazione dell'IVA comprende le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso nel territorio di uno Stato membro da un soggetto passivo d'imposta che agisce in quanto tale e le importazioni di beni nell'Unione europea.

2.3. La direttiva individua un elenco comune di esenzioni dall'IVA intese a garantire che le risorse proprie dell'UE siano prelevate in modo uniforme in tutti gli Stati membri. Attualmente l'elenco delle esenzioni non comprende la cessione di beni né la prestazione di servizi a fini di sicurezza e di difesa. Di conseguenza, le cessioni di beni e le prestazioni di servizi alle forze armate ovvero le importazioni effettuate da queste ultime sono soggette all'IVA.

2.4. Viceversa, la direttiva IVA dispone attualmente un'esenzione per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi destinate alle forze armate di qualsiasi Stato parte contraente del trattato del Nord Atlantico le quali partecipino a uno sforzo comune di difesa al di fuori del proprio Stato. Tale esenzione è stata stabilita per le situazioni in cui «*si interrompe il circolo del flusso di entrate e spese, in quanto l'IVA su tali cessioni e prestazioni costituirebbe di norma un'entrata per lo Stato in cui sono ubicate le forze armate, anziché per il loro Stato*».

2.5. La direttiva 2008/118/CE del Consiglio relativa al regime generale delle accise stabilisce un'analoga esenzione dall'accisa per i movimenti di prodotti che vi sono soggetti e che sono destinati alle forze armate di qualsiasi membro dell'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO).

2.6. In base al diritto dell'UE, le accise vengono applicate alle bevande alcoliche, al tabacco lavorato e ai prodotti energetici (carburanti per motori e combustibili per riscaldamento, come petrolio e benzina, energia elettrica, gas naturale e carbone). La struttura delle imposte e le aliquote minime sono armonizzate a livello dell'UE.

2.7. Mentre lo sforzo di difesa della NATO è stato esentato sia dalla direttiva IVA (dal 1977) che dalla direttiva sulle accise (dal 1993), non è attualmente disponibile alcuna esenzione per le forniture connesse allo sforzo comune di difesa nell'ambito dell'UE.

2.8. La politica di sicurezza e di difesa comune⁽³⁾, originariamente istituita (2000) come la politica europea di sicurezza e di difesa, è uno strumento fondamentale per lo sviluppo graduale di una politica di difesa comune dell'Unione. Il trattato di Lisbona ha contribuito in modo significativo a sviluppare la politica di sicurezza e di difesa comune, istituendo tra l'altro il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) al fine di sostenere chi ricopre la carica di Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza in tutte le sue funzioni, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.

2.9. Il trattato sull'Unione europea comprende anche una clausola di assistenza reciproca e consente agli Stati membri di rafforzare le rispettive forze armate tramite una «cooperazione strutturata permanente»⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1).

⁽²⁾ Direttiva 2008/118/CE del Consiglio relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE (GU L 9 del 14.1.2009, pag. 12).

⁽³⁾ La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione[1]. La politica di sicurezza e di difesa comune è inquadrata dal trattato sull'Unione europea (TUE), il cui articolo 41 definisce il finanziamento della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune, mentre quest'ultima politica è ulteriormente descritta negli articoli dal 42 al 46, nel capo 2, sezione 2, del titolo V del trattato («Disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune») e nei protocolli 1, 10 e 11 e nelle dichiarazioni 13 e 14. Il ruolo specifico del Parlamento europeo nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune è descritto all'articolo 36 del TUE.

⁽⁴⁾ Le disposizioni relative alla cooperazione strutturata permanente sono sancite dall'articolo 46 del trattato sull'Unione europea e dal protocollo n. 10 sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del trattato sull'Unione europea.

2.10. Il Comitato militare dell'UE ⁽⁵⁾, istituito nel 2001, è l'organo militare superiore del Consiglio, «*assicura la direzione di tutte le attività militari nell'ambito dell'Unione europea e fornisce consulenza sulla pianificazione e sull'esecuzione delle missioni e delle operazioni militari nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune e sullo sviluppo delle capacità militari*».

2.11. Nel giugno 2016 la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea ⁽⁶⁾ ha gettato le basi per l'ulteriore sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune verso tre priorità fondamentali: reagire alle crisi e ai conflitti esterni, sviluppare le capacità dei partner e proteggere l'Unione e i suoi cittadini.

2.12. Nel marzo 2018 la Commissione e l'Alta rappresentante hanno presentato una comunicazione congiunta sul piano d'azione per la mobilità militare ⁽⁷⁾. Il piano d'azione riconosce l'esigenza di un uguale trattamento degli sforzi di difesa al fine di ridurre gli oneri amministrativi e, di conseguenza, i ritardi e i costi della mobilità militare e offrire agli Stati membri un incentivo a cooperare.

2.13. Più specificamente, la comunicazione congiunta afferma che «*L'agevolazione della mobilità militare interessa anche le attuali norme in materia di imposta sul valore aggiunto. Gli sforzi di difesa e la mobilità militare richiedono in particolare una serie di prestazioni come formazioni, materiali da esercitazione, alloggio, fornitura di servizi di ristorazione/mensa, carburante ecc.. Tali prestazioni sono soggette, in linea di principio, all'imposta sul valore aggiunto. Nell'ambito del gruppo di lavoro ad hoc sulla mobilità militare, gli Stati membri hanno rilevato la necessità di garantire che gli sforzi di difesa siano trattati in maniera paritaria, al fine di ridurre gli oneri amministrativi ed evitare così ritardi e costi aggiuntivi per la mobilità militare e per offrire agli Stati membri un incentivo alla cooperazione*».

2.14. In seguito a tale richiesta, la proposta della Commissione in esame persegue l'allineamento, per quanto possibile, sia del trattamento IVA che dell'esenzione dalle accise per gli sforzi di difesa nell'ambito dell'UE e della NATO. In base alla proposta, le attività legate alla politica comune di sicurezza e di difesa coperte dall'esenzione sono: i) missioni e operazioni militari; ii) gruppi tattici; iii) assistenza reciproca. Saranno inoltre coperte anche le attività della cooperazione strutturata permanente e dell'Agenzia europea per la difesa.

2.15. È opportuno notare che, in base alla proposta della Commissione, le forniture alle forze armate e al personale civile che le accompagna possono essere esentate solo nel caso in cui tali forze partecipino a uno sforzo di difesa svolto ai fini della realizzazione di un'attività dell'Unione nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

2.16. Pertanto, le esenzioni non coprono il dispiegamento di forze armate unicamente a fini di sicurezza, per le missioni umanitarie e di soccorso o quando è invocata la clausola di solidarietà di cui all'articolo 222 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che non ha risvolti afferenti alla difesa.

2.17. Secondo una stima prudenziale, un importo di 530 milioni di EUR, su una spesa complessiva per la difesa di 5,3 miliardi di EUR, può essere attribuito ad attività esternalizzate che saranno coperte dalla proposta della Commissione, il che potrebbe comportare una possibile perdita di gettito IVA per tutti gli Stati membri pari a circa 80 milioni di EUR (nell'ipotesi di un'aliquota IVA media del 18 %).

2.18. Per quanto riguarda le accise, i prodotti energetici (per esempio i carburanti) e l'energia elettrica dovrebbero rappresentare la principale categoria di prodotti soggetti all'esenzione. Come per l'IVA, si può ipotizzare che in futuro circa il 10 % di tali costi sarebbe esentato dall'accisa. Tuttavia, non sono disponibili dati che consentano di quantificare l'incidenza.

2.19. Gli Stati membri dovranno adottare e pubblicare, entro il 30 giugno 2022, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle nuove disposizioni, e comunicare il testo di tali disposizioni alla Commissione.

3. Osservazioni generali e particolari

3.1. La proposta della Commissione integra il piano d'azione IVA del 2016 volto a modernizzare il sistema dell'IVA per creare un modello più semplice, più resistente alle frodi e più favorevole alle imprese. Le suddette modifiche riguardanti il settore militare si iscrivono pertanto in una riforma più ampia e diventeranno parte del nuovo sistema fin dall'inizio. In tal modo si eviteranno eventuali problemi relativi a future modifiche a un sistema già in essere.

⁽⁵⁾ Il Comitato militare dell'Unione europea è l'organo militare superiore istituito in seno al Consiglio (decisione del Consiglio, del 22 gennaio 2001, che istituisce il comitato militare dell'Unione europea).

⁽⁶⁾ Shared vision, common action: a stronger Europe — a global strategy for the European Union's foreign and security policy.

⁽⁷⁾ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio — Miglioramento della mobilità militare nell'Unione europea [JOIN(2017) 41 final].

3.2. La proposta della Commissione modifica l'elenco attuale previsto dalla direttiva 2006/112/CE, introducendo una nuova esenzione. Tale modifica sostanziale mira a permettere una sorta di «parità di condizioni», sul piano dell'IVA, per quanto riguarda le operazioni della NATO, da un lato, e le operazioni effettuate nell'ambito di un quadro comune da parte delle forze militari degli Stati membri, dall'altro. In tal modo si conseguirà la necessaria coerenza e l'ambito di applicazione dell'esenzione sarà analogo per gli sforzi di difesa dell'Unione e della NATO.

3.3. Il CESE osserva che le attuali esenzioni per le attività di difesa della NATO, che sono già strutturate e limitate nel campo di applicazione, non saranno ampliate, dal momento che sarà realizzato un semplice allineamento a favore delle operazioni militari condotte nell'ambito di un quadro comune.

3.4. La scelta di redigere le nuove disposizioni della direttiva per rispecchiare i paragrafi esistenti relativi alle forze armate della NATO è coerente con l'obiettivo finale della Commissione di garantire la parità di trattamento tra tali operazioni e gli sforzi militari compiuti nell'ambito di un quadro comune dell'UE.

3.5. Il CESE osserva che non vi saranno implicazioni negative per il bilancio dell'UE, dato che la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL) compensa le eventuali spese non coperte dalle risorse proprie tradizionali e dalla risorsa propria basata sull'IVA. Il venir meno di risorse proprie IVA non riscosse da alcuni Stati membri sarà compensato da tutti gli Stati membri attraverso la risorsa propria basata sull'RNL.

3.6. La proposta è in linea con il principio di sussidiarietà, dato che una legislazione europea è più adatta di più norme nazionali diverse per coordinare l'applicabilità dell'IVA a specifiche operazioni militari in tutto il mercato interno. Gli Stati membri sono stati consultati in sede di gruppo sul futuro dell'IVA e hanno confermato in larga misura la necessità di agire a livello dell'UE, giustificando in tal modo la scelta di una proposta di direttiva.

3.7. La proposta è coerente con il principio di proporzionalità, in quanto non va oltre quanto necessario per realizzare gli obiettivi dei Trattati connessi al corretto funzionamento del mercato unico e alla progressiva definizione di una politica di difesa comune nell'ambito della politica comune di sicurezza e di difesa. Un obiettivo a lungo termine di tale portata ha l'appoggio del CESE.

3.8. La scelta di mantenere la coerenza tra l'IVA e le accise, affrontando entrambe le esenzioni all'interno di un'unica proposta, sembra ragionevole e in grado di giustificare una delle rare occasioni in cui le accise e l'IVA sono disciplinate congiuntamente nell'ambito della legislazione dell'UE.

3.9. Il CESE suggerisce tuttavia di specificare meglio l'ambito di applicazione dell'esenzione che sarà concessa sia nel quadro del sistema IVA che in quello delle accise. Infatti, la definizione precisa del perimetro specifico di tale esenzione è strategica al fine di garantire la certezza del diritto e la prevedibilità dei sistemi dell'IVA e delle accise.

3.10. Per quanto riguarda la necessità di chiarezza e prevedibilità della legge, è opportuno notare che le esenzioni concesse saranno applicate e valutate principalmente, con diverse prospettive, da fornitori nazionali operanti nel settore militare e dalle autorità fiscali nazionali. Le autorità fiscali nazionali forniranno ai fornitori nazionali che operano nel settore militare istruzioni su come strutturare le loro fatture IVA alle forze armate.

3.11. A tale riguardo, onde evitare complicazioni tecniche all'interno degli Stati membri, il CESE raccomanda alla Commissione di emanare — mediante una nota esplicativa o linee guida emanate dal comitato IVA — norme di esecuzione dettagliate per le autorità fiscali nazionali e per le imprese. La prassi precedente relativa all'esenzione nell'ambito NATO potrebbe certamente essere utile per fornire alcuni orientamenti iniziali.

3.12. Il CESE sottolinea infine che un nuovo meccanismo di esenzione, come quello indicato nella proposta della Commissione, richiede certamente meccanismi di controllo idonei al fine di vigilare sulla sua concreta attuazione. Il CESE suggerisce pertanto alla Commissione di sviluppare e avviare, attraverso il suo gruppo di controllo IVA, un sistema adeguato che consenta di controllare il nuovo regime di esenzione in tutti gli Stati membri raccogliendo, quando possibile e sostenibile, tutte le informazioni pratiche pertinenti dalle autorità fiscali nazionali.

3.13. Un sistema così concepito potrebbe contribuire a un'attuazione efficace e al tempo stesso trasparente della nuova esenzione, consentendo altresì di condurre un'analisi ex post dell'impatto accurata. Così, gli Stati membri potrebbero adottare una piattaforma comune, creando un sistema unico seguito da tutti gli Stati membri anziché avere sistemi diversi in paesi diversi.

3.14. Si raccomanda di effettuare una stima dei costi più dettagliata e realistica per comprendere l'effetto dell'esenzione IVA proposta: trattandosi di una parte delle imposte pagate dai cittadini, è opportuno garantire una maggiore trasparenza. Inoltre, è evidente che, in caso di gravi catastrofi naturali, il costo di tale esenzione potrebbe risultare assai più elevato.

Bruxelles, 30 ottobre 2019

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
