

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto

COM(2008) 428 def. — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Il Consiglio, in data 28 agosto 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto»

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore SANTILLÁN CABEZA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 171 voti favorevoli, nessun voto contrario e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE approva le modifiche tecniche, molte delle quali indispensabili, che la proposta di direttiva apporta alla direttiva 2006/112/CE. Deplora, tuttavia, il fatto che la riforma abbia ambizioni limitate, dovute alla mancanza di consenso politico.

1.2 Un aspetto di cui è necessario tenere conto, come è già stato indicato, è l'applicazione dell'IVA ai servizi e ai materiali che favoriscano il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente.

1.3 Per quanto riguarda l'aliquota IVA ridotta per la prestazione di servizi di restauro, riparazione, trasformazione, manutenzione e pulizia di abitazioni, il CESE nutre qualche dubbio sull'opportunità di eliminare il riferimento agli alloggi popolari. In ogni caso, dato che l'applicazione delle aliquote ridotte non è obbligatoria, si tratta di una decisione che spetta a ciascuno Stato membro.

1.4 L'estensione a tutti gli Stati membri della possibilità di applicare un'aliquota IVA ridotta ai servizi di ristorazione e catering, rifiutata da alcuni Stati membri, obbedisce a criteri di equiparazione delle condizioni, dato che con il regime attuale la possibilità di distorsione della concorrenza è limitata. Il CESE approva l'esclusione delle bevande alcoliche dall'applicazione dell'aliquota ridotta.

1.5 Per quanto riguarda le «piccole riparazioni di beni mobili materiali», vista l'ampiezza della categoria, saranno le norme degli Stati membri a dover specificare a quali servizi si applica l'aliquota ridotta.

1.6 Il CESE propone che i prodotti dietetici appropriati per determinate malattie siano considerati esenti da IVA (cfr. il punto 4.8.6 del presente parere).

1.7 Il CESE suggerisce di modificare il criterio usato nella proposta per includere nell'allegato III i servizi di riparazione e manutenzione di veicoli nei termini di cui al punto 4.8.5.1 del presente parere.

1.8 Il CESE è d'accordo sul fatto che si applichino le aliquote ridotte alle categorie ampliate di beni e servizi, in base alle disponibilità di bilancio specifiche degli Stati membri, alla situazione economica e agli interessi del mercato interno degli Stati membri dell'Unione europea.

1.9 Il CESE apprezza gli sforzi della Commissione per progredire verso un'armonizzazione generale dell'IVA, ma al tempo stesso deplora la mancanza di una decisione politica da parte del Consiglio dell'UE.

2. Introduzione

2.1 La proposta di direttiva cui si riferisce il presente parere consiste in **modifiche tecniche e integrazioni** della direttiva del 2006, in appresso «direttiva IVA» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, de 28 novembre 2006, relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006).

2.2 Secondo la Commissione vanno introdotte alcune riforme urgenti per risolvere «problemi politici e giuridici derivanti da interpretazioni divergenti della direttiva o da una disparità di trattamento fra gli Stati membri per quanto concerne la possibilità di applicare aliquote ridotte nei settori in cui esse non minacciano il buon funzionamento del mercato interno».

2.3 L'intenzione è quella di dare più autonomia e certezza, nonché parità di trattamento, agli Stati membri.

2.3.1 Benché la proposta non riguardi esclusivamente le PMI, uno degli obiettivi primari della strategia di Lisbona, esse ne trarranno beneficio in quanto sono presenti in gran numero nei settori in questione. La proposta apporterà inoltre certezza giuridica per quanto riguarda la continuità dell'applicazione delle aliquote IVA ridotte ai suddetti settori.

2.4 Le modifiche alla direttiva IVA proposte sono di quattro tipi:

- aggiunta di servizi prestati localmente, ivi compresa l'introduzione di disposizioni permanenti e aggiornate per quanto concerne i servizi ad alta intensità di lavoro elencati nell'allegato IV, in relazione ai quali le attuali disposizioni scadono il 31 dicembre 2010. Di conseguenza, il suddetto allegato IV sarà soppresso,
- soppressione di articoli o paragrafi a carattere transitorio o riferiti a situazioni particolari degli Stati membri che non sono più pertinenti,
- miglioramenti redazionali,
- modifiche al testo dell'allegato III, che contiene «l'elenco delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi che possono essere assoggettate alle aliquote ridotte di cui all'articolo 98».

3. Il nuovo allegato III

3.1 Modifiche redazionali o aggiunte a determinate categorie.

3.1.1 Categoria 3: **prodotti farmaceutici**. Sono inclusi «i prodotti di protezione igienica assorbenti», ivi compresi gli articoli di protezione dell'igiene femminile e i pannolini per bambini.

3.1.2 Categoria 4: **attrezzature per gli invalidi**. Si aggiungono «materiale e strumenti elettrici, elettronici o di altro tipo e mezzi di trasporto ...», così come l'affitto o la locazione ...». La proposta ora contempla anche attrezzature e materiali concepiti o adattati specificamente per le persone invalide (per es. tastiere in braille, autovetture specialmente adattate, ecc.).

3.1.3 Categoria 6: **libri**. Sono inclusi anche «audiolibri, CD, CD-ROM o qualunque supporto fisico analogo». Estensione a CD, CD-ROM o qualsiasi altro supporto fisico analogo che riproduca essenzialmente le stesse informazioni contenute nei libri stampati.

3.1.4 Categoria 8: servizi radiotelevisivi. Si chiarisce che possono essere assoggettati all'aliquota ridotta i servizi stessi e non la loro ricezione.

3.1.5 Categoria 9: **prestazioni di servizi fornite da scrittori, ecc.** Si chiarisce che la categoria si riferisce anche alle prestazioni «remunerate tramite i diritti d'autore loro dovuti». Il testo è modificato in quanto i diritti d'autore non sono servizi imponibili, ma costituiscono invece la retribuzione per determinati servizi.

3.1.6 Categoria 16: **prestazioni di servizi fornite da agenzie di pompe funebri, ecc.** Con la nuova redazione si intende separare l'oggetto della definizione dalla qualifica del prestatore.

3.1.7 Categoria 18: **pulizia delle strade pubbliche, trattamento dei residui, ecc.** Si eliminano le incongruenze applicando l'aliquota ridotta anche a tre servizi che non sono compresi nella redazione attuale: «la depurazione e il riciclaggio delle acque reflue», «il sistema fognario» e «il riciclaggio dei residui e i servizi che ne consentono il riutilizzo».

3.2 Ampliamento delle prestazioni riferite al settore dell'edilizia abitativa e ad alcuni edifici non commerciali.

3.2.1 Con la modifica della categoria 10 e l'aggiunta della categoria 10 bis si intende:

- dare maggior margine di manovra agli Stati membri, sopprimendo il riferimento alle «abitazioni fornite nell'ambito della politica sociale»,
- aggiungere i servizi di «restauro, riparazione e pulizia di abitazioni (attualmente all'allegato IV), nonché la loro manutenzione»,
- estendere la riduzione ai servizi consistenti nel restauro e nella riparazione, trasformazione, manutenzione e pulizia, prestati «in luoghi di culto e in relazione agli elementi del patrimonio culturale e ai monumenti storici».

3.3 Inclusione di due nuove categorie

3.3.1 Servizi di ristorazione e catering

3.3.2 La categoria 12 dell'attuale allegato III (che non viene modificata) si riferisce a:

«alloggio fornito da alberghi e simili, compresi gli alloggi per vacanze e l'affitto di posti per campeggio e di posti per roulotte».

3.3.3 La nuova categoria (12 bis) include:

«servizi di ristorazione e catering, esclusa la fornitura di bevande alcoliche».

3.3.3.1 Questa inclusione è giustificata in base a due ragioni: a) la necessità di offrire lo stesso trattamento a tutti gli Stati membri, e b) il fatto che questi servizi soddisfano gli stessi criteri applicati agli altri servizi prestati localmente che vengono aggiunti.

3.3.4 Servizi prestati localmente

3.3.4.1 Queste nuove categorie comprendono cinque casi:

«19) prestazioni di servizi di giardinaggio o servizi paesaggistici e di manutenzione dei giardini;

20) piccoli servizi di riparazione di beni mobili materiali, comprese le biciclette e i tricicli di ogni tipo, ad esclusione di ogni altro mezzo di trasporto;

21) servizi di pulizia e di manutenzione di beni mobili materiali;

22) prestazioni di servizi di assistenza domestica quali aiuto domestico e assistenza a bambini, anziani, malati o invalidi;

23) cure personali del tipo fornito nei saloni di parrucchiere e negli istituti di bellezza. »

3.3.4.2 Le suddette categorie comprendono servizi che già figurano nell'attuale allegato IV, che stabilisce un regime transitorio fino al 31 dicembre 2010, ma anche alcuni nuovi servizi di natura analoga.

4. Osservazioni

4.1 Il CESE si è pronunciato in modo esauriente sulla questione oggetto del presente parere nella sua analisi della comunicazione della Commissione europea del 2007 sulle aliquote

IVA diverse dall'aliquota IVA normale⁽¹⁾, a sua volta basata sullo studio presentato da *Copenhagen Economics* il 5 luglio 2007.

4.2 Nel suo parere⁽²⁾, il CESE ha sottolineato i seguenti aspetti:

— l'IVA risponde a obiettivi esclusivamente fiscali degli Stati membri,

— l'applicazione di aliquote ridotte obbedisce a ragioni politiche e sociali,

— l'armonizzazione dell'IVA non trova riscontro nei fatti, ed è quindi corretto, come intende fare la Commissione, cercare di introdurla nelle attività che abbiano conseguenze transfrontaliere o rispondano a criteri già accettati di politica comunitaria,

— è necessario garantire che qualsiasi riduzione delle aliquote IVA risponda **effettivamente** a ragioni sociali,

— la semplificazione e la trasparenza facilitano il compito delle imprese e il controllo da parte delle autorità,

— senza seguire il «miraggio» di un regime definitivo, va data maggiore autonomia agli Stati membri nel determinare le aliquote ridotte per alcuni **servizi locali**.

4.2.1 Le considerazioni espresse nel succitato parere mantengono tutta la loro validità.

4.3 La proposta di direttiva si limita a introdurre nel regime attuale modifiche parziali, necessarie per motivi urgenti e, come spiega la Commissione, non comporta una revisione approfondita della direttiva attuale, in quanto il dibattito sulla stessa «è solo agli inizi». La proposta, comunque, affronta questioni rilevanti dal punto di vista sociale ed economico, come nel caso dell'IVA per i ristoranti, in settori ad alta intensità di lavoro e nei servizi prestati localmente.

4.4 Modifiche tecniche

In termini generali, il CESE approva le modifiche di carattere puramente tecnico in quanto sono necessarie, migliorano il testo e chiariscono aspetti controversi.

4.5 Modifiche riguardanti il settore dell'edilizia abitativa

⁽¹⁾ COM(2007) 380 def. del 5 luglio 2007.

⁽²⁾ Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle aliquote IVA diverse dall'aliquota IVA normale* (GU C 211 del 19.8.2008, pag. 67).

4.5.1 Cessione e costruzione di abitazioni

4.5.1.1 L'applicazione permanente a ogni tipo di abitazione - non soltanto a quelle che rientrano nel quadro della «politica sociale», come stabilisce l'attuale categoria 10 - amplia notevolmente l'ambito della riduzione dell'IVA. La giustificazione adottata per questa modifica è duplice: il fatto che gli Stati membri hanno dato interpretazioni diverse del concetto di «politica sociale» e le regole sul luogo di imposizione, secondo le quali essa deve avvenire nel luogo in cui si trova l'immobile.

4.5.1.2 Benché in questo modo si ottenga un'armonizzazione, è il caso di chiedersi se questa generalizzazione non vada troppo in là, visto l'impatto che avrà la riforma⁽¹⁾. Applicare un'aliquota ridotta a qualsiasi abitazione, a prescindere dal prezzo e dalla finalità, persegue un obiettivo desiderabile sul piano sociale ed economico?

4.6 Riparazione di abitazioni e altri immobili

4.6.1 Il restauro e la trasformazione erano già compresi nell'allegato III per le abitazioni «fornite nell'ambito della politica sociale», mentre il restauro e la riparazione di abitazioni private, nonché la pulizia delle stesse, già rientravano nell'allegato IV. Si aggiungono, a giusto titolo, «luoghi di culto, elementi del patrimonio culturale e monumenti storici».

4.6.2 Si sopprime inoltre l'esclusione riferita ai «materiali che costituiscono una parte significativa del valore del servizio reso». Si propone pertanto di dare a tutti la possibilità di includere questo servizio tra quelli cui è applicabile un'aliquota ridotta, qualora i beni costituiscano parte del servizio reso.

4.6.2.1 Secondo il CESE entrambe le modifiche sono ragionevoli.

4.7 L'aliquota IVA ridotta per i servizi di ristorazione e catering

4.7.1 Quella della riduzione dell'aliquota nel settore ristorazione e catering è una questione «sensibile» di cui si discute da molto tempo e che ancora vede contrari alcuni Stati membri.

4.7.2 Secondo la relazione di valutazione d'impatto elaborata dalla Commissione⁽²⁾, il settore dei bar, ristoranti e servizi di catering rappresenta il 6,1 % dei consumi privati⁽³⁾ e l'1,9 % del

valore aggiunto, nonché il 3,3 % dell'occupazione totale⁽⁴⁾. Dal canto suo, l'associazione imprenditoriale Hotrec segnala che nell'UE questo settore conta 1 600 000 esercizi commerciali⁽⁵⁾.

4.7.3 Come già segnalato dal CESE, l'aliquota d'imposta riferita a questo settore interessa un servizio eminentemente locale ma incide sulla distribuzione del turismo tra gli Stati membri. Questa circostanza, unita al fatto che l'applicazione dell'IVA ai ristoranti ha una grande importanza come fonte di gettito, ha reso finora impossibile l'adozione di un criterio unanime in seno all'UE⁽⁶⁾.

4.7.3.1 Per quanto riguarda il turismo, è probabile che nei vari Stati membri gli effetti siano diversi. Inoltre, per il settore alberghiero, che è simile, dal punto di vista del mercato interno, a quello della ristorazione e che attualmente può avvalersi delle aliquote IVA ridotte, alla Commissione non risultano effetti distorsivi dovuti all'IVA. I costi di ristorazione, peraltro, non sembrano essere la principale voce di spesa del bilancio di una vacanza.

4.7.4 Il regime attuale, basato sulle disposizioni transitorie della direttiva 2006/112/CE, è caratterizzato da una grande disparità: 11 Stati membri, sulla base di deroghe specifiche, applicano già aliquote ridotte⁽⁷⁾, mentre ai restanti 16 tale possibilità è preclusa. La proposta di modifica punta quindi a conseguire in questa materia un'equiparazione generale.

4.7.5 L'esclusione delle bevande alcoliche è obbligatoria se si vuole mantenere la coerenza con il regime previsto per il loro acquisto in uno stabilimento in vista del loro consumo in un momento successivo⁽⁸⁾.

4.7.6 È opportuno ricordare, in ogni caso, che l'applicazione di aliquote ridotte non è un obbligo, ma una possibilità a disposizione degli Stati membri.

4.8 I servizi prestati localmente⁽⁹⁾

4.8.1 Le nuove categorie da 19 a 23 comprendono un gran numero di servizi, alcuni dei quali già figurano nella direttiva attuale con carattere transitorio. Di conseguenza, se non si modificasse il testo, dal 1° gennaio 2011 detti servizi sarebbero sottoposti alla normale aliquota IVA.

⁽⁴⁾ UE-27. Aggiungendo gli hotel, si arriva al 4,4 % dell'occupazione totale.

⁽⁵⁾ «Hotels, Restaurants and Cafes in Europe» (Hotrec). Il dato si riferisce ai tre settori: alberghi, ristoranti e caffè. Hotrec afferma che gli occupati sono in totale 9 000 000.

⁽⁶⁾ Mentre alcuni Stati membri, come la Francia, sono favorevoli ad applicare la riduzione già esistente in altri Stati, la Germania e altri paesi si oppongono, come si oppongono a qualsiasi estensione del campo d'applicazione delle aliquote IVA ridotte.

⁽⁷⁾ Grecia, Irlanda, Italia, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia e Spagna.

⁽⁸⁾ Direttiva 2006/112/CE, Allegato III, Categoria 1 riferita a: «Prodotti alimentari (incluse le bevande, ad esclusione tuttavia delle bevande alcoliche) ...».

⁽⁹⁾ I servizi locali, che comprendono una parte importante dei servizi ad alta intensità di lavoro, rappresentano il 4,8 % dei consumi privati (UE-25, eccetto Bulgaria e Romania) e il 2,1 % del valore aggiunto. Si considera che abbiano un peso ridotto nell'economia, con l'eccezione dei servizi di riparazione di immobili.

⁽¹⁾ Nel complesso, il settore dell'edilizia rappresenta il 6,2 % del valore aggiunto (UE-27). L'edilizia abitativa copre la metà di tale percentuale, ossia il 3,1 % del valore aggiunto totale.

⁽²⁾ SEC(2008) 2190, del 7 luglio 2008.

⁽³⁾ UE-25 (tutti gli Stati membri eccetto Bulgaria e Romania).

4.8.2 In termini generali, in servizi di questo tipo, che danno lavoro a un gran numero di persone, non sono possibili distorsioni della concorrenza.

4.8.3 L'inclusione dei servizi di giardinaggio e affini pare giustificata in quanto essi presentano le stesse caratteristiche degli altri.

4.8.4 Riparazione di «beni mobili materiali»:

- a) è mantenuto il criterio secondo cui dette riparazioni devono essere «piccole»;
- b) apportando una modifica concettuale importante, si opta però per una definizione generica che sostituisce il riferimento specifico ad alcuni beni (come biciclette, calzature, ecc.). Sono beni **mobili** quei beni che «possono essere trasportati da un punto a un altro» (definizione del Codice civile spagnolo), e **materiali** va interpretato nel senso di «tangibili» (come stabilito da alcuni sistemi giuridici europei). La nuova categoria è estremamente ampia, e spetterà quindi alle legislazioni nazionali specificare a che tipo di beni si riferisca la direttiva secondo l'*acquis* giuridico di ciascun paese, anche se il CESE suggerisce di non prevedere limitazioni per i diversi tipi di servizi.

4.8.5 Riparazione e manutenzione di automobili:

- tenendo conto dei consistenti sforzi finanziari che l'Unione europea e gli Stati membri stanno compiendo a favore dell'industria automobilistica, sembra necessario che le attività di riparazione e manutenzione di automobili siano esplicitamente incluse tra i servizi prestati in ambito locale, per rafforzare il potere d'acquisto degli automobilisti europei, favorire la qualità e la sicurezza del parco automobili e assicurare la salvaguardia dell'occupazione in questo settore.

4.8.5.1 Di conseguenza, si propone di modificare l'allegato III della proposta come segue:

- (8) 20) dopo «tricicli di ogni tipo»: sostituire «ad esclusione di ogni altro mezzo di trasporto» con «e gli autoveicoli privati e commerciali»;
- (8) 21) aggiungere, dopo «beni mobili materiali», quanto segue: «ivi compresi quelli relativi agli autoveicoli privati e commerciali».

4.8.6 Alimenti specifici per determinate malattie:

- gli alimenti dietetici adatti a chi soffre di determinate malattie come la fenilchetonuria e la celiachia dovrebbero essere considerati esenti da IVA.

4.9 Servizi ad alta intensità di lavoro

4.9.1 Attualmente questi servizi sono già compresi tra i servizi prestati localmente (sezione 4.8).

4.9.2 Si tratta, in generale, di lavori svolti da una proporzione maggiore, rispetto a ciò che avviene nell'economia nel suo complesso, di uomini e donne non specializzati e con impieghi temporanei. Il trattamento fiscale più favorevole può contribuire alla stabilità di questi lavoratori.

4.9.3 Per quanto riguarda gli effetti, *Copenhagen Economics* fornisce alcuni dati sull'aumento stimato del PIL conseguente alla riduzione dell'aliquota IVA sui servizi prestati localmente e sul settore della ristorazione grazie al trasferimento verso l'economia ufficiale di talune attività svolte nel quadro delle attività economiche svolte in ambito domestico o sommerse.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI