



Bruxelles, 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

**che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul
valore aggiunto applicate a libri, giornali e periodici**

{ SWD(2016) 392 final }

{ SWD(2016) 393 final }

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

In conformità alla direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (di seguito "la direttiva IVA"), i servizi forniti per via elettronica, comprese le pubblicazioni fornite per via elettronica (di seguito le "pubblicazioni elettroniche") devono essere tassati all'aliquota IVA normale (minimo 15%). Gli Stati membri hanno tuttavia la possibilità di tassare le pubblicazioni su qualsiasi tipo di supporto fisico a un'aliquota IVA ridotta (minimo 5%) e ad alcuni Stati membri è stata accordata la possibilità di continuare ad applicare aliquote IVA inferiori al minimo attuale del 5% (aliquote super ridotte) e, in alcuni casi, esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente (le cosiddette aliquote zero) a talune pubblicazioni stampate.

La direttiva IVA vieta agli Stati membri di applicare le stesse aliquote IVA alle pubblicazioni elettroniche e alle pubblicazioni stampate, con il risultato che nella maggior parte degli Stati membri le pubblicazioni elettroniche godono di un trattamento IVA nettamente meno favorevole. Anche se le pubblicazioni stampate e quelle elettroniche differiscono per quanto riguarda il formato, esse offrono ai consumatori lo stesso contenuto in termini di lettura.

Dal 1° gennaio 2015, con l'entrata in vigore delle nuove norme sul luogo della prestazione, non è più obbligatorio armonizzare le aliquote IVA applicabili ai servizi forniti per via elettronica, e in particolare alle pubblicazioni fornite per via elettronica. Da allora l'IVA è riscossa nel luogo in cui si trova il destinatario e i fornitori non possono più trarre vantaggio dal fatto di essere situati in Stati membri in cui vigono aliquote IVA più basse.

Come indicato nel piano d'azione della Commissione sull'IVA¹, le norme vigenti in materia di aliquote IVA non tengono pienamente conto degli sviluppi tecnologici ed economici per quanto riguarda i libri e i giornali elettronici. Modernizzare l'IVA per l'economia digitale è uno degli obiettivi chiave anche della strategia per il mercato unico digitale².

Nelle sue conclusioni del 25 maggio 2016 sul piano d'azione sull'IVA il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa che integri le disposizioni relative alle aliquote IVA per le pubblicazioni elettroniche nell'ambito delle iniziative per il mercato unico digitale entro la fine del 2016 e a elaborare la relativa valutazione d'impatto.

In linea con le conclusioni del Consiglio e con l'impegno assunto nel piano d'azione del 2016 sull'IVA, la Commissione propone di accordare a tutti gli Stati membri la possibilità di applicare alle pubblicazioni fornite per via elettronica le stesse aliquote IVA che essi applicano attualmente alle pubblicazioni stampate, incluse le aliquote ridotte, le aliquote super ridotte e le aliquote zero.

¹ 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 del 7 aprile 2016.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su una "Strategia per il mercato unico digitale in Europa" COM(2015) 192 final del 6 maggio 2015.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La proposta è coerente con la volontà, annunciata nel piano d'azione sull'IVA, di accordare agli Stati membri, mediante una proposta legislativa nel 2017, una maggiore libertà in materia di fissazione delle aliquote IVA nell'ambito di un regime definitivo dell'IVA fondato sul principio dell'imposizione a destinazione.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La proposta è coerente con la strategia della Commissione per il mercato unico digitale.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La proposta si fonda sull'articolo 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Questo articolo dispone che il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotti le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni nel settore della fiscalità indiretta.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Gli Stati membri sono tenuti a conformarsi alla direttiva IVA, che vieta loro di applicare alle pubblicazioni elettroniche le stesse aliquote IVA che essi applicano attualmente alle pubblicazioni stampate. Per risolvere il problema è indispensabile un'iniziativa legislativa a livello dell'UE intesa a modificare la direttiva. Ciò è stato confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nelle sentenze C-479/13 e C-502/13 del 5 marzo 2015, nelle quali la Corte di giustizia ha chiaramente stabilito che gli Stati membri non possono applicare un'aliquota IVA ridotta ai libri elettronici ai sensi della direttiva IVA in vigore.

- **Proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità in quanto non va al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi dei trattati, in particolare il corretto funzionamento del mercato unico. La fissazione e la limitazione delle aliquote IVA per le pubblicazioni elettroniche rientrano nelle competenze degli Stati membri. L'iniziativa non impone agli Stati membri di modificare le aliquote IVA attualmente in vigore, ma elimina qualsiasi restrizione nel fissare le aliquote IVA per le pubblicazioni.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Una direttiva è necessaria per modificare la direttiva attuale.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Una consultazione pubblica si è svolta per 8 settimane dal 25 luglio al 19 settembre 2016. La consultazione si prefiggeva due obiettivi principali. Il primo era raccogliere le opinioni di un'ampia gamma di soggetti interessati sull'impegno della Commissione di consentire agli Stati membri di applicare aliquote IVA ridotte per le pubblicazioni elettroniche e il secondo era offrire loro l'opportunità di esprimere il loro punto di vista sulla o sulle definizioni più appropriate per le pubblicazioni elettroniche per le quali si proponeva un'aliquota IVA ridotta.

La Commissione ha ricevuto 858 contributi da lettori (50%), imprese (16%), organismi (14%), autori (12%) e autorità pubbliche, ricercatori e biblioteche (8%) tramite lo strumento d'indagine dell'UE e quattro contributi per posta elettronica. In linea di massima le risposte non differivano in modo significativo tra i vari gruppi di rispondenti né a seconda degli Stati membri in cui i partecipanti erano situati. La stragrande maggioranza (il 94% dei rispondenti) ha convenuto che è opportuno autorizzare gli Stati membri ad applicare un'aliquota IVA ridotta ai libri elettronici, mentre l'88% di essi ha convenuto che è opportuno autorizzare gli Stati membri ad applicare un'aliquota IVA ridotta anche ai giornali e ai periodici elettronici. Il 45% dei rispondenti riteneva che le aliquote super ridotte (inferiori al 5%) e le aliquote zero attualmente esistenti per le pubblicazioni stampate non dovrebbero essere abolite e il 90% ha convenuto che tutti gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad applicare tali aliquote super ridotte o aliquote zero alle pubblicazioni stampate e alle pubblicazioni elettroniche. Sulla questione di valutare gli effetti della riduzione delle aliquote IVA sulle pubblicazioni elettroniche i pareri dei rispondenti erano equamente divisi: alcuni si aspettavano che i vantaggi economici derivanti da una riduzione dell'IVA sarebbero stati interamente trasferiti ai consumatori, mentre altri prevedevano un trasferimento parziale. In quest'ultimo caso i margini di profitto per gli editori aumenterebbero e la maggioranza dei portatori di interesse era del parere che in tal caso il settore editoriale investirebbe in nuovi contenuti per quanto riguarda i libri; l'investimento in nuovi contenuti avrebbe luogo anche per i giornali e i periodici, ma per questi ultimi sarebbe meno dipendente dagli introiti pubblicitari.

La consultazione ha anche confermato che la definizione delle pubblicazioni nel diritto dell'Unione doveva essere ampia e solida per far fronte a futuri sviluppi tecnologici. Il 59% dei rispondenti non vedeva la necessità di definire i termini libro, giornale o periodico in modo uniforme a livello dell'UE.

• **Valutazione d'impatto**

La valutazione d'impatto della proposta è stata esaminata dal comitato per il controllo normativo. A seguito di un parere negativo e dopo la revisione della valutazione d'impatto iniziale, l'11 novembre 2016 il comitato ha infine espresso parere positivo con riserve³. La versione finale della valutazione d'impatto tiene conto di tutte le raccomandazioni formulate dal comitato e una relazione dettagliata sul modo in cui si è tenuto conto di tali raccomandazioni è inclusa nell'allegato 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione d'impatto.

La valutazione d'impatto esamina lo scenario di base, due opzioni politiche e il loro impatto. L'opzione 1 consentirebbe agli Stati membri di applicare un'aliquota IVA ridotta alle forniture di pubblicazioni, sia su qualsiasi tipo di supporto fisico sia per via elettronica. Oltre alle disposizioni previste dall'opzione 1, l'opzione 2 consentirebbe inoltre agli Stati membri di applicare aliquote IVA ridotte inferiori al minimo attuale del 5% oppure di accordare esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente alle forniture di pubblicazioni, sia su qualsiasi tipo di supporto fisico sia per via elettronica.

Entrambe le opzioni sono da preferire rispetto allo scenario di base (nessuna modifica delle norme attuali) in quanto conseguono l'obiettivo della presente iniziativa mirata. L'opzione 1 consentirebbe a 19 Stati membri di allineare le aliquote IVA per le pubblicazioni elettroniche alle aliquote IVA in vigore per pubblicazioni stampate, mentre l'opzione 2 consentirebbe a tutti i 28 Stati membri di allineare le aliquote IVA per le pubblicazioni elettroniche alle aliquote IVA in vigore per le pubblicazioni stampate.

³ SEC(2016) 493.

L'opzione 2 presenta l'ulteriore vantaggio di essere pienamente in linea con il piano d'azione sull'IVA, in quanto le deroghe (aliquote super ridotte e aliquote zero) che solo un numero limitato di Stati membri può applicare dovrebbero essere accordate a tutti gli Stati membri nell'ambito di un regime dell'IVA definitivo. L'opzione 2 è stata pertanto prescelta per la presente proposta. Si stima che questa opzione potrebbe portare, entro il 2021, a una diminuzione massima del gettito IVA di 4,7 miliardi di EUR all'anno per gli Stati membri, se tutti decidessero di applicare anche alle pubblicazioni elettroniche le aliquote IVA in vigore per le pubblicazioni stampate.

La proposta non comporterà una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e dei costi di riscossione per gli Stati membri. I costi amministrativi potrebbero aumentare nel periodo di transizione dal quadro più semplice fondato sull'aliquota normale per le pubblicazioni elettroniche a un sistema con una maggiore varietà di aliquote. D'altra parte, la tassazione delle operazioni consistenti in una fornitura raggruppata di una pubblicazione cartacea e di una pubblicazione elettronica potrebbe essere facilitata.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non incide negativamente sul bilancio dell'Unione in quanto le aliquote IVA applicate negli Stati membri non hanno alcun impatto sui calcoli delle risorse proprie IVA.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

È necessario monitorare la corretta applicazione della direttiva IVA. Oltre a ciò, il monitoraggio a livello dell'UE si concretizza in un continuo riesame del campo di applicazione dell'aliquota ridotta, in linea con l'articolo 100 della direttiva IVA, e in una raccolta di informazioni sulle aliquote IVA applicate in ciascuno Stato membro, attualmente pubblicata dalla Commissione nel documento "Aliquote di IVA applicate negli Stati membri dell'Unione europea"⁴.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

La proposta non richiede documenti esplicativi riguardanti il recepimento.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Per consentire agli Stati membri di armonizzare il trattamento IVA delle pubblicazioni elettroniche con il trattamento delle pubblicazioni stampate e delle pubblicazioni su qualsiasi tipo di supporto fisico sono necessarie tre modifiche della direttiva IVA.

1. Modifica dell'allegato III

All'allegato III, punto 6, i riferimenti a "qualsiasi tipo di supporto fisico" e a formati specifici per le pubblicazioni stampate "(compresi gli stampati, i fogli illustrativi ed il materiale stampato analogo, gli album, gli album da disegno o da colorare per bambini, la musica stampata o manoscritta, le mappe e le carte idrografiche o altri tipi di carte)" sono soppressi ed è introdotta la condizione "escluse le pubblicazioni consistenti interamente o essenzialmente in contenuto musicale o video".

2. Modifica dell'articolo 98

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

A norma della direttiva vigente tutti i servizi forniti per via elettronica devono essere tassati all'aliquota IVA normale, a cui viene introdotta un'eccezione per le pubblicazioni fornite per via elettronica.

3. Modifica dell'articolo 99

All'articolo 99 è aggiunto un paragrafo 3 per autorizzare gli Stati membri ad applicare aliquote ridotte inferiori al minimo prescritto nello stesso articolo o ad accordare esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi di cui all'allegato III, punto 6) modificato.

La soppressione dei riferimenti al formato e il rinvio generale a libri, giornali e periodici sono necessari per coprire anche le pubblicazioni elettroniche e gli Stati membri sarebbero in grado di continuare a limitare l'applicazione di aliquote ridotte a determinati libri, giornali e periodici, ad esempio escludendo formati o contenuti specifici.

La fornitura di contenuti puramente musicali e video continuerebbe ad essere tassata all'aliquota IVA ordinaria, così come le pubblicazioni che consistono essenzialmente in contenuti musicali e video. Gli Stati membri avrebbero la facoltà di precisare il termine "essenzialmente" nel loro diritto nazionale sull'IVA. Questa soluzione consentirebbe inoltre agli Stati membri di continuare ad applicare un'aliquota ridotta agli audiolibri, agli audiogiornali e ai periodici audio per ipovedenti.

La presente proposta non contiene una definizione a livello dell'UE dei termini libro, giornale e periodico. Le pubblicazioni elettroniche sono in continua evoluzione e una definizione precisa di cosa sia un libro, un giornale o un periodico rischia di essere superata entro breve tempo. Poiché per la legislazione dell'UE in materia fiscale è richiesta l'unanimità, gli Stati membri sono generalmente in grado di adeguare la normativa alle esigenze future più rapidamente dell'Unione.

La terza modifica della direttiva IVA tiene conto del fatto che diversi Stati membri beneficiano di deroghe e che quindi applicano aliquote inferiori alle aliquote ridotte (comprese le aliquote zero) a talune pubblicazioni stampate. La possibilità di applicare aliquote ridotte supplementari inferiori al minimo attuale del 5% o di accordare esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente alla fornitura di libri, giornali e periodici sarà accordata a tutti gli Stati membri, in modo da consentire loro di allineare le aliquote IVA per le pubblicazioni elettroniche all'IVA attualmente in vigore per le pubblicazioni stampate.

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto applicate a libri, giornali e periodici

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 113,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Parlamento europeo⁵,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁶,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

- 1) La direttiva 2006/112/CE del Consiglio⁷ stabilisce che gli Stati membri possono applicare aliquote ridotte di imposta sul valore aggiunto (IVA) alle pubblicazioni su qualsiasi tipo di supporto fisico. Un'aliquota IVA ridotta non può tuttavia essere applicata alle pubblicazioni fornite per via elettronica, che devono essere assoggettate all'aliquota IVA ordinaria.
- 2) In linea con la strategia della Commissione per il mercato unico digitale⁸ e per restare al passo con il progresso tecnologico in un'economia digitale, è opportuno che gli Stati membri siano autorizzati ad allineare le aliquote IVA per le pubblicazioni fornite per via elettronica alle aliquote IVA più basse applicate alle pubblicazioni su qualsiasi tipo di supporto fisico.
- 3) Nel piano d'azione sull'IVA⁹ la Commissione ha evidenziato che le pubblicazioni fornite per via elettronica dovrebbero beneficiare dello stesso trattamento preferenziale in termini di aliquota IVA delle pubblicazioni su qualsiasi tipo di supporto fisico. Per conseguire tale obiettivo occorre prevedere la possibilità che tutti gli Stati membri applichino alla fornitura di libri, giornali e periodici un'aliquota IVA ridotta o aliquote IVA ridotte inferiori, compresa la possibilità di accordare esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente.
- 4) Dal 1° gennaio 2015 l'IVA su tutti i servizi forniti per via elettronica è dovuta nello Stato membro del destinatario. Dato che il principio della destinazione è attuato, non è più necessario applicare l'aliquota normale alle pubblicazioni fornite per via

⁵ GU C del , pag. .

⁶ GU C del , pag. .

⁷ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1).

⁸ COM(2015) 0192 final.

⁹ COM(2016) 148 final.

elettronica al fine di assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza.

- 5) Al fine di impedire un ampio ricorso alle aliquote IVA ridotte per i contenuti audiovisivi, è opportuno autorizzare gli Stati membri ad applicare un'aliquota ridotta a libri, giornali e periodici solo se tali pubblicazioni, fornite su qualsiasi tipo di supporto fisico o per via elettronica, non consistono interamente o essenzialmente in contenuto musicale o video.
- 6) Gli Stati membri dovrebbero mantenere la facoltà di fissare le aliquote IVA per le pubblicazioni e limitare il campo di applicazione delle aliquote IVA ridotte.
- 7) È pertanto opportuno modificare di conseguenza la direttiva 2006/112/CE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 2006/112/CE è così modificata:

- 1) All'articolo 98, paragrafo 2, il secondo comma è sostituito dal seguente:
“Le aliquote ridotte non si applicano ai servizi forniti per via elettronica, ad eccezione di quelli che rientrano nell'allegato III, punto 6).”.
- 2) All'articolo 99 è aggiunto il seguente paragrafo 3:
“3. In deroga al paragrafo 1, gli Stati membri possono applicare aliquote ridotte inferiori al minimo prescritto nel presente articolo o possono accordare esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA pagata nella fase precedente ai beni e ai servizi di cui all'allegato III, punto 6).”.
- 3) Nell'allegato III, il punto 6 è sostituito dal seguente:
“6) fornitura di libri, giornali e periodici, inclusi quelli in locazione nelle biblioteche, escluse le pubblicazioni interamente o essenzialmente destinate alla pubblicità ed escluse le pubblicazioni consistenti interamente o essenzialmente in contenuto musicale o video;”.

Articolo 2

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente