



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.7.2008  
SEC(2008) 2191

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**che accompagna la**

**proposta di**

**DIRETTIVA DEL CONSIGLIO**

**recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul  
valore aggiunto per quanto riguarda le aliquote IVA ridotte**

## **Valutazione dell'impatto**

**Sintesi**

**{COM(2008) 428 definitivo}**

**{SEC(2008) 2190}**

Il presente documento costituisce soltanto una sintesi dell'analisi presentata nel testo integrale, disponibile unicamente nella sua versione linguistica originale e dunque accluso alla sola versione inglese della proposta.

La presente relazione impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione, funge solo da base di consultazione e non pregiudica la forma definitiva che assumeranno eventuali decisioni adottate dalla Commissione.

## Sintesi

Il 5 luglio 2007 la Commissione ha presentato una proposta al Consiglio e al Parlamento Europeo sulle aliquote IVA diverse dall'aliquota IVA normale<sup>1</sup>. Nella comunicazione, fondata su uno studio realizzato da Copenhagen Economics<sup>2</sup>, la Commissione sostiene che un nuovo quadro giuridico applicabile alle aliquote IVA ridotte consentirebbe di razionalizzare e semplificare l'attuale regime senza escludere la possibilità di concedere agli Stati membri una maggiore flessibilità nell'adozione di aliquote ridotte, in particolare per quanto riguarda i servizi prestati localmente. L'obiettivo della comunicazione era aprire un vasto dibattito sul futuro delle aliquote ridotte che tenesse conto delle conclusioni dello studio. Il dibattito in sede di Consiglio non ha ancora permesso di risolvere le questioni fondamentali legate alla semplificazione e alla razionalizzazione del quadro generale o all'incidenza delle aliquote ridotte e alla loro pertinenza ai fini del conseguimento di taluni obiettivi specifici. La Commissione si trova tuttavia ad affrontare alcune questioni urgenti relative all'introduzione di nuove possibilità di applicare aliquote IVA ridotte, alle quali è opportuno rispondere rapidamente e/o per le quali si ritiene di disporre di elementi sufficienti per poterle includere fin da subito in una proposta legislativa. Sono inoltre necessari taluni adeguamenti tecnici.

È in questo contesto che la Commissione ha deciso di presentare una prima proposta nell'estate del 2008 (voce 2008/TAXUD/002 dell'agenda di programmazione; iniziativa prioritaria del programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008). La portata della proposta è dunque limitata. Essa non procede ad una revisione approfondita dell'attuale regime di aliquote IVA (un'aliquota normale pari almeno al 15% e due aliquote ridotte facoltative pari almeno al 5% applicabili a un elenco ristretto di beni e servizi) né affronta il problema delle varie deroghe concesse rispetto al quadro generale o l'ipotesi di estendere il campo di applicazione delle aliquote ridotte a fini di politica ambientale. Queste misure saranno eventualmente adottate in una fase successiva, in esito al dibattito approfondito tuttora in corso e una volta conclusi gli studi complementari.

Questa situazione rende necessaria una valutazione d'impatto proporzionata, incentrata unicamente sui problemi esposti di seguito, che richiedono una soluzione a breve termine.

---

<sup>1</sup> COM (2007) 380 def., disponibile al seguente indirizzo:  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/COM\(2007\)380\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/COM(2007)380_en.pdf).

<sup>2</sup> "Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union" ["Studio sulle aliquote IVA ridotte applicate a beni e servizi negli Stati membri dell'Unione europea"], Copenhagen Economics, 21 giugno 2007. Cfr. [EUROPA — Taxation and Customs Union / Rates](#) e SEC(2007) 910, disponibile al seguente indirizzo:  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/SEC\(2007\)910\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/SEC(2007)910_en.pdf).

- (1) Per taluni servizi ad alta intensità di lavoro, elencati nell'allegato IV della direttiva IVA (2006/112/CE), gli Stati membri possono, a titolo temporaneo e previa autorizzazione, applicare aliquote ridotte. Le disposizioni in materia scadono al termine del 2010. La prima questione da risolvere riguarda l'opportunità o meno di rendere permanente, in tutto o in parte, questa possibilità di applicare aliquote ridotte o, al contrario, la necessità di abolirla del tutto.
- (2) La seconda questione che si pone logicamente è l'opportunità di estendere la facoltà concessa agli Stati membri di applicare aliquote ridotte a servizi simili ai servizi ad alta intensità di lavoro, ma che non figurano nell'allegato IV, qualora ciò non incida sul mercato interno. Questi "servizi prestati localmente" sono servizi che non possono essere forniti a distanza, che si rivolgono essenzialmente al mercato locale dei consumatori finali e il cui fornitore e destinatario si trovano nella stessa zona geografica ristretta.
- (3) I servizi di ristorazione sono in genere considerati un tipo di servizio prestato localmente, poiché sono in gran parte rivolti al mercato locale. L'applicazione di aliquote IVA diverse nei vari Stati membri può tuttavia comportare un rischio di distorsione del mercato interno nelle regioni frontaliere o per quanto concerne la distribuzione del turismo fra alcuni Stati membri. Inoltre, a causa delle deroghe, molti Stati membri sono autorizzati ad applicare aliquote ridotte ai servizi di ristorazione, mentre altri non lo sono. Una parte di queste deroghe scade il 31 dicembre 2010. Si pone dunque una terza questione: è opportuno concedere a tutti gli Stati membri la facoltà di applicare aliquote ridotte a questi servizi?
- (4) Attualmente gli Stati membri hanno la facoltà di applicare un'aliquota ridotta a "cessione, costruzione, restauro e trasformazione di abitazioni fornite nell'ambito della politica sociale". L'esperienza ha tuttavia indicato che gli Stati membri interpretano questa disposizione in modo variabile. Alcuni di essi applicano inoltre un'aliquota ridotta alla "riparazione e ristrutturazione di abitazioni private, esclusi i materiali che costituiscono una parte significativa del valore del servizio reso" (elenco dei servizi ad alta intensità di lavoro di cui all'allegato IV), mentre altri beneficiano di deroghe che li autorizzano ad applicare tali aliquote (o un'aliquota zero) alle prestazioni relative ad immobili che non rientrano in alcuna politica sociale. Alcune di queste deroghe scadono al termine del 2010. La quarta questione consiste dunque nel vedere se risulta giustificato autorizzare una maggiore applicazione di aliquote ridotte nel settore dell'edilizia abitativa ed aggiungere la totalità di questo settore all'elenco di beni e servizi che possono beneficiare di un'aliquota ridotta. In tal modo gli Stati membri potrebbero scegliere se restringere o meno il campo di applicazione delle aliquote ridotte in funzione delle proprie scelte di bilancio e fiscali.

I problemi identificati risultano principalmente legati a considerazioni politiche. In primo luogo, molti Stati membri chiedono di poter beneficiare di una flessibilità che consenta loro, qualora lo ritengano necessario, di applicare aliquote ridotte nei settori in cui la differenza di aliquote tra uno Stato e l'altro non incide sul mercato interno. Un altro aspetto del problema è costituito dal divario di possibilità offerte agli Stati membri in alcuni di questi settori. Viene fatto qui riferimento solo alle aliquote IVA ridotte. La valutazione d'impatto non intende discutere se una riduzione della fiscalità diretta e dei contributi di previdenza sociale potrebbe rivelarsi maggiormente indicata ai fini di determinati obiettivi in materia di occupazione, né si preoccupa di affrontare questioni più ampie, come l'equilibrio tra fiscalità diretta e indiretta.

Gli obiettivi dell'iniziativa sulle aliquote IVA ridotte che la Commissione intende presentare sono quelli esposti qui di seguito.

- (1) In primo luogo, si tratta di garantire la parità di trattamento di tutti gli Stati membri dell'Unione per quanto concerne l'applicazione di aliquote ridotte ai servizi di ristorazione, ai servizi prestati localmente e ai servizi nel settore dell'edilizia abitativa (e di altri immobili non commerciali analoghi) e di creare un regime di aliquote IVA più coerente in questi settori. L'obiettivo è concedere a tutti gli Stati membri un margine di manovra e garantire una flessibilità nei settori in cui il buon funzionamento del mercato interno non risulta minacciato.
- (2) In secondo luogo, l'approccio adottato deve ridurre l'incertezza giuridica ed economica. Attualmente, gli operatori economici sono incerti quanto al futuro delle aliquote ridotte applicate ai servizi ad alta intensità di lavoro. Inoltre, il dibattito in merito all'estensione delle aliquote ridotte ai servizi di ristorazione e ai servizi locali va avanti da anni, creando incertezze e forse dissuadendo le imprese dall'investire ed assumere lavoratori.
- (3) Esistono infine obiettivi socioeconomici:
  - (a) ridurre i costi sostenuti dalle imprese per garantire il rispetto della normativa, in particolare nel settore dell'edilizia abitativa – questo obiettivo è collegato a quello della certezza del diritto;
  - (b) favorire un trasferimento di attività dall'economia sommersa e informale verso l'economia ufficiale, al fine di promuovere la crescita economica e le forme di assunzione e occupazione ufficiali nonché, in misura minore, l'occupazione globale, riducendo le attività svolte nell'ambito dell'economia domestica e contribuendo alla lotta contro il lavoro nero in alcuni settori.

Tenuto conto dei problemi e degli obiettivi sopra esposti, le opzioni strategiche sono per definizione molto limitate.

- (1) La prima consiste nel mantenimento dello status quo. Nell'ambito di questa ipotesi, le disposizioni temporanee della direttiva IVA che prevedono l'applicazione di aliquote ridotte a taluni servizi ad alta intensità di lavoro scadrebbero automaticamente al termine del 2010, così come le deroghe temporanee che autorizzano i nuovi Stati membri ad applicare aliquote ridotte ai ristoranti e al settore dell'edilizia abitativa. Le deroghe analoghe concesse ai vecchi Stati membri continuerebbero ad applicarsi, dato che non sono limitate nel tempo. Gli Stati membri che attualmente applicano aliquote ridotte a taluni servizi ad alta intensità di lavoro o i nuovi Stati membri che beneficiano di deroghe per i ristoranti e il settore dell'edilizia abitativa dovrebbero (in linea di massima) aumentare l'aliquota IVA applicabile a questi servizi per portarla al livello dell'aliquota normale.
- (2) La seconda opzione consiste nel cambiare la politica attuale e dunque **modificare la legislazione comunitaria in materia di aliquote IVA ridotte**. Possono essere prese in considerazione varie formule, che vanno da una modifica limitata della legislazione a un adeguamento quanto più ampio possibile in funzione delle diverse questioni evocate nella definizione dei problemi. In ordine di importanza, le modifiche potrebbero assumere le forme seguenti (i vari aspetti possono anche essere considerati separatamente):

- (a) Aliquote ridotte per determinati servizi ad alta intensità di lavoro: l'unica modifica consiste nel rendere permanenti le disposizioni attualmente applicabili a taluni servizi ad alta intensità di lavoro.
- (b) Aliquote ridotte per un elenco esteso di servizi ad alta intensità di lavoro:
  - unicamente per i privati: tutti gli Stati membri potrebbero applicare aliquote ridotte alle categorie di servizi che figurano all'allegato IV nonché ad un elenco ristretto di (piccoli) servizi analoghi destinati ai privati: giardinaggio, servizi paesaggistici e di manutenzione di giardini per i privati, servizi di cura personale diversi dall'acconciatura dei capelli (servizi offerti presso istituti di bellezza), piccole riparazioni di beni mobili materiali (esclusi i veicoli a motore) e servizi di pulizia relativi a beni mobili materiali;
  - per i privati ed altri clienti non commerciali: l'elenco ristretto di (piccoli) servizi analoghi potrebbe altresì includere i servizi forniti a consumatori finali diversi dai privati: giardinaggio, servizi paesaggistici e di manutenzione di giardini e di parchi per le autorità pubbliche e per fini non commerciali, (piccoli) restauri, riparazione, manutenzione e pulizia di luoghi di culto, elementi del patrimonio culturale, monumenti storici e altri immobili non commerciali.
- (c) Aliquote ridotte per un elenco esteso di servizi ad alta intensità di lavoro e servizi di ristorazione: gli Stati membri potrebbero applicare aliquote ridotte anche ai servizi di ristorazione.
- (d) Aliquote ridotte per un elenco esteso di servizi ad alta intensità di lavoro, servizi di ristorazione e l'intero settore dell'edilizia abitativa: gli Stati membri potrebbero applicare aliquote ridotte anche alla costruzione e alla trasformazione (sostanziale) delle abitazioni, nonché alla cessione delle stesse.
- (e) Aliquote ridotte per un elenco esteso di servizi ad alta intensità di lavoro, servizi di ristorazione, il settore dell'edilizia abitativa e alcune altre parti del settore dell'edilizia: gli Stati membri potrebbero applicare aliquote ridotte anche alla costruzione, al restauro (sostanziale) e alla trasformazione di alcuni edifici non commerciali come luoghi di culto, elementi del patrimonio culturale e monumenti storici, nonché alla cessione degli stessi.

La valutazione d'impatto relativa a queste opzioni è fondata essenzialmente sulle conclusioni dello studio di Copenhagen Economics. Sono state tuttavia consultate anche altre fonti. Parallelamente alla presente valutazione d'impatto, dall'11 marzo al 12 maggio 2008 si è tenuta una consultazione pubblica. Nell'insieme, dalla consultazione non sono emersi elementi che non erano stati presi in considerazione dalla presente valutazione d'impatto o che presentano un interesse ai fini di quest'ultima.

Indipendentemente dall'opzione prescelta, i settori interessati dalle modifiche registreranno con ogni probabilità un forte aumento della domanda e dell'occupazione; le differenze tra i vari settori sembrano dipendere in gran parte dalla sensibilità dei prezzi, che potrebbe essere leggermente più ridotta nel settore dell'edilizia (manutenzione, riparazione e costruzione) e quando i servizi non sono forniti a privati. Gli effetti più rilevanti sono quelli connessi alle **opzioni 2, 3 e 5** (tabella 1). Potrebbero esserci differenze tra gli Stati membri quanto al

momento della comparsa di questi effetti, in funzione della rigidità e della ristrettezza del mercato del lavoro interessato. L'ipotesi dello status quo comporterebbe principalmente un aumento dell'IVA su taluni servizi ad alta intensità di lavoro negli Stati membri che applicano aliquote ridotte a questi servizi. Questo aumento dell'IVA avrebbe probabilmente effetti maggiori (in senso contrario) rispetto a una riduzione dell'aliquota.

Le aliquote ridotte previste nelle opzioni di modifica delle politiche dovrebbero essere particolarmente efficaci in termini di lotta contro l'economia sommersa nei settori che si rivolgono al consumatore finale e in particolare ai privati (**opzioni 2, 3, 5 e 6** della tabella 1). L'ipotesi dello status quo comporterebbe probabilmente un aumento delle attività in nero.

In termini di certezza giuridica ed economica, le opzioni che consistono nello stabilire in maniera chiara e permanente la facoltà degli Stati membri di applicare aliquote ridotte per i servizi ad alta intensità di lavoro e ai servizi di ristorazione (**opzioni 2, 3 e 5** della tabella 1) consentirebbero di migliorare la situazione. L'ipotesi dello status quo offrirebbe a sua volta una certa sicurezza, escludendo ulteriori proroghe delle misure temporanee (in particolare per taluni servizi ad alta intensità di lavoro). Tuttavia, dato che varie deroghe (ad esempio quelle per i servizi di ristorazione) resterebbero in vigore, il dibattito relativo all'opportunità di estendere le aliquote ridotte ai servizi prestati localmente e ai ristoranti non sarebbe chiuso e ciò potrebbe essere fonte di incertezza.

La crescita economica globale risulta probabilmente più significativa nell'ambito delle opzioni politiche (**opzioni 2, 3 e 5** della tabella 1) che prevedono un trasferimento di attività dall'economia domestica e sommersa verso l'economia ufficiale (attività con limitate esigenze in termini di apprendimento formale e attrezzi specializzati). È il caso dei servizi prestati localmente e destinati ai privati, in particolare i servizi di assistenza a domicilio, la pulizia, le piccole riparazioni e la manutenzione, nonché i ristoranti. La riduzione globale della disoccupazione (strutturale) è praticamente irrilevante, indipendentemente dall'opzione prescelta, salvo qualora le aliquote ridotte vengano introdotte per servizi ai privati che richiedano una percentuale relativamente elevata di lavoratori poco qualificati, come le piccole riparazioni e la manutenzione, la pulizia o i servizi di ristorazione. Gli effetti più rilevanti sono probabilmente quelli connessi alle **opzioni 2, 3 e 5** (tabella 1). Tuttavia, per quanto riguarda gli effetti sulla crescita e sull'occupazione globali, è opportuno tener conto delle differenze tra Stati membri.

Le diverse opzioni politiche non dovrebbero avere un impatto significativo sui costi legati all'attuazione della normativa per le imprese, a meno che le aliquote ridotte non siano introdotte per l'intero settore dell'edilizia abitativa e per i ristoranti (**opzioni 2+6 e 5** della tabella 1).

Inoltre, nessuna delle opzioni analizzate dovrebbe avere un'incidenza rilevante sul funzionamento del mercato interno. L'applicazione di aliquote ridotte ai ristoranti e agli istituti di bellezza potrebbe avere un impatto nelle regioni frontaliere o sul turismo ma, in generale, rispetto alla situazione attuale (e all'ipotesi dello status quo), il mercato interno funzionerebbe meglio se tutti gli Stati membri avessero le stesse possibilità di introdurre aliquote ridotte.

Poiché tutti i settori interessati dalle modifiche previste sono essenzialmente costituiti da PMI, tutte le opzioni favorevoli all'attività in questi settori possono, in diversa misura, produrre effetti benefici sulle PMI.

In termini di effetti sull'ambiente, le opzioni che autorizzano aliquote ridotte nel settore dell'edilizia abitativa (**opzioni 2, 4, 6 e 7**) sono quelle la cui incidenza sarebbe più positiva.

Gli effetti in termini di distribuzione dei redditi fra i nuclei familiari sono minimi o inesistenti nell'insieme delle opzioni analizzate. Si possono prevedere alcuni effetti sul benessere in tutte le opzioni presentate e un'incidenza positiva sull'integrazione sociale quando, nell'insieme, è prevedibile un incremento dell'occupazione di manodopera poco qualificata (**opzioni da 2 a 5**).

**Tabella 1:** Raffronto tra gli effetti delle diverse opzioni politiche (sono presi in considerazione solo gli elementi addizionali di ciascuna opzione)

<b>Impatto</b>  <b>Opzioni</b>	<b>Crescita del settore</b>	<b>Crescita dell'economia in generale</b>	<b>Occupazione nel settore</b>	<b>Occupazione globale</b>	<b>Economia sommersa</b>	<b>Costi di adeguamento alla normativa</b>	<b>Mercato interno</b>	<b>PMI</b>	<b>Distribuzione dei redditi</b>	<b>Altri effetti sociali</b>	<b>Ambiente</b>
<b>1. Status quo</b>	-	-	-	-/0	-	0	0	-	0	-	-
<b>2. Aliquote ridotte (AR) per determinati servizi ad alta intensità di lavoro (SAIL)</b>	+++	+++	+++	+/0	+++	0	0	++	0	++	+
<b>3. AR per un elenco esteso di SAIL, destinati unicamente a privati</b>	+++	+++	+++	+	+++	0	0	++	0	++	0
<b>4. AR per un elenco esteso di SAIL, destinati ad altri clienti non commerciali</b>	+	+/0	+	0	+/0	-/0	0	+	0	++	+
<b>5. AR per servizi di ristorazione</b>	+++	+++	+++	++	+++	+	+	++	0	++	0
<b>6. AR per lavori/cessioni importanti nel settore dell'edilizia abitativa</b>	++	+/0	++	0	+++	+	0	++	0	+	+
<b>7. AR per cessioni/lavori importanti relativi ad immobili non commerciali</b>	+	+/0	+	0	+/0	-/0	0	+	0	+	+

Per quanto riguarda la conformità con gli obiettivi (tabella 2), l'ipotesi dello status quo non soddisfa nessuno di essi, a parte una limitata incidenza in termini di costi connessi al rispetto



della normativa. In effetti, nell'ambito di questa ipotesi resterebbero in vigore varie deroghe relative alle aliquote ridotte nel settore della ristorazione e dell'edilizia abitativa.

Tutte le opzioni che prevedono una modifica dell'attuale politica sono conformi al primo obiettivo; le **opzioni 2, 3 e 6** li soddisfano tutti tranne uno, mentre l'**opzione 5** è conforme a tutti gli obiettivi.

