



Bruxelles, 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

**recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote
dell'imposta sul valore aggiunto**

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

La presente iniziativa fa parte del pacchetto Equità fiscale, per la creazione di uno spazio unico europeo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), annunciato dal Presidente Juncker nella lettera di intenti che accompagna il discorso sullo stato dell'Unione 2017¹. Il pacchetto comprende due proposte di modifica della direttiva IVA², una che riguarda il sistema dell'IVA definitivo per gli scambi transfrontalieri³ e una, adottata insieme alla presente iniziativa, che riguarda le piccole imprese, nonché una proposta di regolamento del Consiglio sulla lotta alla frode nel settore dell'IVA⁴.

L'IVA è l'imposta sui consumi che esiste da più tempo in Europa. Nel 1967 era stato assunto l'impegno a istituire un sistema dell'IVA definitivo che operasse in seno alla Comunità europea secondo le stesse modalità con cui avrebbe operato in un singolo paese⁵, senza concordare norme specifiche sulle aliquote IVA, a parte l'applicazione di un'aliquota IVA normale. Gli Stati membri erano autorizzati ad applicare un numero illimitato di aliquote IVA ridotte e maggiorate e non erano stati fissati limiti né inferiori né superiori⁶.

L'abolizione delle frontiere fiscali tra gli Stati membri, avvenuta alla fine del 1992, ha reso necessario riconsiderare il metodo d'imposizione degli scambi di beni all'interno della Comunità, con l'obiettivo di tassare i beni nel paese di origine, rispecchiando così alla perfezione l'idea di un reale mercato interno. Poiché non sussistevano le condizioni tecniche e politiche per un simile sistema, è stato adottato un regime IVA transitorio⁷.

Il regime transitorio necessitava di norme sulle aliquote IVA per evitare distorsioni negli acquisti e negli scambi transfrontalieri a seguito dell'abolizione delle frontiere fiscali. Nell'ottobre 1992 il Consiglio ha adottato norme che limitavano il margine discrezionale degli

¹ Stato dell'Unione 2017. Lettera di intenti al Presidente Antonio Tajani e al Primo Ministro Jüri Ratas, 13 settembre 2017, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf. Si veda anche l'allegato I al programma di lavoro della Commissione per il 2017, COM(2016) 710 final, Strasburgo, 25.10.2016, pag. 3, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_en.pdf.

² 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).

³ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri (COM(2017) 569 final).

⁴ Proposta modificata di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto (COM(2017) 706 final).

⁵ Prima direttiva 67/227/CEE del Consiglio, dell'11 aprile 1967, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra d'affari.

⁶ Seconda direttiva 67/228/CEE del Consiglio, dell'11 aprile 1967, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra d'affari — Struttura e modalità d'applicazione del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

⁷ Direttiva 91/680/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1991, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica, in vista della soppressione delle frontiere fiscali, la direttiva 77/388/CEE (GU L 376 del 31.12.1991, pag. 1).

Stati membri nel fissare le aliquote IVA⁸. Gli Stati membri erano tenuti ad applicare un'aliquota IVA normale del 15% o più e potevano applicare una o due aliquote ridotte, non inferiori al 5%, a determinati beni e servizi (allegato III della direttiva IVA). A titolo di deroga, gli Stati membri erano autorizzati a continuare ad applicare aliquote più basse, comprese le aliquote zero, e anche ad applicare un'aliquota ridotta ai beni e servizi non compresi nell'elenco, se tali aliquote erano già in vigore il 1° gennaio 1991.

Obiettivo di tali deroghe era consentire, durante un periodo transitorio, il progressivo adattamento alle norme comuni delle legislazioni nazionali in determinati settori⁹, visto che erano necessarie norme armonizzate per istituire pienamente un sistema dell'IVA definitivo basato sull'imposizione nel paese di origine. Tali deroghe, pertanto, dovevano scadere al momento della sostituzione del regime transitorio di imposizione degli scambi tra gli Stati membri con un sistema dell'IVA definitivo.

Nel luglio 2003 la Commissione ha proposto di semplificare le norme in materia di aliquote IVA ridotte¹⁰ abolendo tutte le aliquote ridotte applicate a beni e servizi al di fuori del campo di applicazione dell'allegato III, ma il Consiglio non ha potuto trovare un accordo su tale abolizione parziale delle deroghe¹¹ e tutte le deroghe sono a tutt'oggi in vigore.

L'abolizione o la scadenza delle deroghe era giustificata in quanto il sistema dell'IVA definitivo previsto doveva essere fondato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di origine, il che presuppone un ravvicinamento delle aliquote IVA.

Nel 2012, tuttavia, data l'assenza di progressi significativi sulla convergenza delle aliquote, la Commissione, con l'accordo del Consiglio e del Parlamento europeo, ha deciso di abbandonare l'obiettivo di un sistema dell'IVA definitivo basato sull'origine a favore di un sistema fondato sul principio della destinazione¹².

Nel frattempo dal 2010 anche il luogo di imposizione dei servizi è stato gradualmente spostato verso il paese di destinazione. La decisione risale al 2008 con l'adozione, da parte del Consiglio, di una proposta finalizzata a evitare distorsioni della concorrenza tra Stati membri che applicano aliquote IVA diverse¹³. Di conseguenza, attualmente quasi tutte le prestazioni di servizi sono tassate in base al principio della destinazione. Per i servizi l'attuazione definitiva dell'imposizione basata sul principio della destinazione ha avuto luogo nel 2015. Da allora tutte le prestazioni di servizi B2C (dall'impresa al consumatore) di telecomunicazioni, di teleradiodiffusione o elettronici sono imponibili nel luogo di residenza del destinatario e non più nel luogo in cui si trova il prestatore.

⁸ Direttiva 92/77/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica la direttiva 77/388/CEE (ravvicinamento delle aliquote dell'IVA).

⁹ Sentenza del 12 giugno 2008, causa C-462/05, *Commissione/Portogallo*, EU:C:2008:337.

¹⁰ 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) 0397 def.).

¹¹ Direttiva 2006/18/CE del Consiglio, del 14 febbraio 2006, che modifica la direttiva 77/388/CEE in relazione alle aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto (GU L 51 del 22.2.2006, pag. 12).

¹² Vedere la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sul futuro dell'IVA: Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico (COM(2011) 0851 definitivo), sezione 4.1. Le conclusioni relative al sistema basato sulla destinazione in essa enunciate sono state approvate dal Consiglio nelle sue conclusioni del 15 maggio 2012.

¹³ Direttiva 2008/8/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il luogo delle prestazioni di servizi (GU L 44 del 20.2.2008, pag. 11).

In conseguenza di tutto ciò la Commissione, nel suo piano d'azione sull'IVA del 2016¹⁴, ha proposto di sostituire l'attuale regime transitorio per l'imposizione degli scambi tra gli Stati membri con un regime definitivo basato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di destinazione, allo scopo di creare un solido spazio unico europeo dell'IVA. Al tempo stesso la Commissione ha annunciato che l'imposizione nel luogo di destinazione consentirebbe di concedere agli Stati membri maggiore flessibilità nella fissazione delle aliquote IVA e che tutte le aliquote ridotte attualmente vigenti, comprese le deroghe, legalmente applicate negli Stati membri dovrebbero essere mantenute e potrebbero essere messe a disposizione di tutti gli Stati membri per garantire la parità di trattamento. Una proposta legislativa in materia di aliquote IVA è stata inclusa nel programma di lavoro della Commissione per il 2017¹⁵.

Nelle sue conclusioni¹⁶ il Consiglio ha preso atto dell'impostazione assunta dalla Commissione nel piano d'azione sull'IVA per quanto riguarda il sistema delle aliquote IVA e della sua intenzione di presentare nel 2017 una proposta legislativa incentrata su una riforma volta a concedere più libertà agli Stati membri nella fissazione delle aliquote. Il Consiglio ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di presentare una proposta intesa ad accrescere la flessibilità, in modo che gli Stati membri possano beneficiare delle aliquote ridotte e delle aliquote zero esistenti in altri Stati membri. Ha tuttavia sottolineato che continua a essere necessario un livello sufficiente di armonizzazione nell'UE e che la soluzione adottata deve essere attentamente equilibrata per evitare distorsioni della concorrenza, l'aumento dei costi per le imprese e un impatto negativo sul funzionamento del mercato unico.

Il 4 ottobre 2017 la Commissione ha adottato la prima proposta di introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri¹⁷, delineando le tappe successive e intermedie per introdurre tale sistema nella comunicazione sul seguito del piano d'azione sull'IVA¹⁸. Nella comunicazione la Commissione ha confermato di voler proporre una riforma delle aliquote IVA coerente con il regime definitivo basato sul principio della destinazione, che sostituirebbe gradualmente l'attuale regime transitorio. Con beni e servizi tassati nello Stato membro di destinazione, i fornitori e i prestatori non traggono alcun vantaggio significativo dall'essere stabiliti in uno Stato membro che applica aliquote più basse e pertanto la diversità delle aliquote IVA non perturba più il funzionamento del mercato unico, a condizione che sia accompagnata da misure di salvaguardia per evitare rischi potenziali quali l'erosione delle entrate, la distorsione della concorrenza, la complessità e l'incertezza giuridica.

¹⁴ 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).

¹⁵ Programma di lavoro della Commissione per il 2017: Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende, COM(2016) 710 final.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

¹⁷ Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo relativa al seguito del piano d'azione sull'IVA - Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento di agire (COM(2017) 566 final).

In linea con il piano d'azione sull'IVA e tenuto conto del mandato del Consiglio, si propongono modifiche alla direttiva IVA. L'entrata in vigore di tali modifiche dovrebbe coincidere con quella del sistema dell'IVA definitivo per evitare che la scadenza delle deroghe impedisca agli Stati membri di mantenere le circa 250 aliquote ridotte ed esenzioni con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente attualmente esistenti.

In un sistema dell'IVA definitivo tutti gli Stati membri sarebbero vincolati dalle stesse norme e godrebbero di pari libertà nella fissazione delle aliquote IVA. Le norme armonizzate e meno restrittive consentirebbero a tutti gli Stati membri di applicare, oltre alle due aliquote ridotte di almeno il cinque per cento e a un'esenzione con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente attualmente autorizzate, un'altra aliquota ridotta compresa tra il cinque e lo zero per cento. Invece di ampliare il già lungo elenco di beni e servizi cui possono essere applicate aliquote ridotte, l'allegato III sarebbe sostituito da un elenco negativo cui le aliquote ridotte non possono essere applicate.

Oltre ad essere meno restrittive, queste nuove norme consentirebbero una più ampia applicazione del principio di neutralità fiscale, che nell'attuale regime transitorio dell'IVA è annullato dalle disposizioni dell'allegato III e dalle deroghe temporanee, che sono di portata ridotta. Secondo le nuove norme armonizzate gli Stati membri sarebbero inoltre tenuti a garantire che le aliquote ridotte vadano a beneficio del consumatore finale e che la fissazione di tali aliquote persegua un obiettivo di interesse generale. Inoltre gli Stati membri dovrebbero garantire che l'aliquota IVA media ponderata applicata alle operazioni per le quali l'IVA non può essere detratta sia sempre superiore al 12%.

Prima che entrino in vigore le nuove norme armonizzate, la Commissione si impegna, a norma dell'articolo 100 della direttiva IVA, a riesaminare l'allegato III per tenere conto delle richieste specifiche presentate dagli Stati membri. Il riesame avrebbe luogo nell'ambito del comitato IVA e sarebbe seguito da una proposta legislativa della Commissione volta ad adeguare l'allegato III.

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

La proposta è coerente con la proposta relativa a un sistema dell'IVA definitivo per gli scambi tra Stati membri in quanto adegua le norme in materia di aliquote a un sistema basato sul principio della destinazione.

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

La proposta è coerente con gli obiettivi del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT).

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La direttiva modifica la direttiva IVA sulla base dell'articolo 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tale articolo prevede 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 degli Stati membri nel settore dell'imposizione indiretta.

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

In virtù del principio di sussidiarietà enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, l'Unione interviene soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai soli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti delle azioni in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

L'attuale direttiva IVA impedisce agli Stati membri di concedere aliquote IVA ridotte alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi diverse da quelle di cui all'allegato III della stessa direttiva, anche nel caso in cui l'applicazione di aliquote IVA ridotte non possa creare distorsioni della concorrenza o alterare il funzionamento del mercato interno.

Inoltre, le attuali deroghe alle norme generali (la possibilità di applicare aliquote ridotte alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi non incluse nell'allegato III o l'applicazione di aliquote ridotte inferiori al 5%) non saranno più valide in un regime definitivo dell'IVA, cosa che limiterà ulteriormente il margine di manovra degli Stati membri.

Un'iniziativa legislativa a livello dell'UE volta a modificare la direttiva è indispensabile al fine di evitare la scadenza delle deroghe e di garantire la parità di trattamento degli Stati membri.

- **Proporzionalità**

La proposta di riforma delle aliquote IVA è coerente con il principio di proporzionalità in quanto non va al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. La fissazione e la limitazione delle aliquote IVA dovrebbero rientrare nell'ambito di competenza degli Stati membri, a condizione che il funzionamento del mercato interno sia garantito. L'iniziativa eviterebbe agli Stati membri la necessità di abolire le aliquote IVA attualmente applicate su base temporanea e inoltre consentirebbe loro di applicare pienamente norme che rispettino il principio di neutralità fiscale.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Una direttiva è necessaria per modificare la direttiva IVA vigente.

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

- **Valutazione ex post**

Una valutazione retrospettiva degli elementi del sistema dell'IVA dell'Unione¹⁹ è stata condotta da un consulente esterno nel 2011 e i suoi risultati sono stati utilizzati quale base di partenza per esaminare l'attuale sistema dell'IVA. La valutazione è stata completata da uno

¹⁹ Relazione finale, Londra, 2011, consultabile all'indirizzo:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

studio sugli effetti economici dell'attuale struttura delle aliquote IVA condotto nel 2013²⁰ e da uno studio sulla riforma delle norme in materia di aliquote IVA condotto nel 2017²¹.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Una consultazione pubblica, aperta per 12 settimane dal 21 dicembre 2016 al 21 marzo 2017, ha ricevuto 327 contributi²². Il 42% dei rispondenti è favorevole alla concessione di deroghe a tutti gli Stati membri, mentre il 25% si è pronunciato a favore della loro abolizione. Un quarto dei rispondenti non ha espresso alcuna opinione in merito, mentre l'8% ha affermato che le deroghe non dovrebbero essere estese a tutti gli Stati membri, ma dovrebbero essere rese permanenti per gli Stati membri che attualmente ne beneficiano.

Gli Stati membri sono stati consultati nell'ambito del gruppo sul futuro dell'IVA (GFV), un gruppo di esperti informale della Commissione composto da rappresentanti delle amministrazioni fiscali nazionali che funge da forum per la consultazione, da parte della Commissione, degli esperti IVA degli Stati membri nelle iniziative in fase prelegislativa.

- **Valutazione d'impatto**

La valutazione d'impatto della proposta è stata esaminata dal comitato per il controllo normativo. Il comitato ha espresso inizialmente un parere negativo e, dopo la ripresentazione di una valutazione d'impatto modificata, un parere positivo con riserve²³. 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.

Sono state esaminate due opzioni che affrontino la questione della scadenza delle deroghe per consentire l'entrata in vigore del sistema dell'IVA definitivo. La prima opzione concederebbe a tutti gli Stati membri le deroghe esistenti integrando le disposizioni nazionali nella direttiva IVA; si tratterebbe tuttavia di un'operazione complessa dal punto di vista giuridico e tecnico che in futuro potrebbe creare conflitti con il principio di neutralità fiscale. La seconda opzione, quella prescelta, risolverebbe la questione delle deroghe eliminando i vincoli che hanno creato la necessità di tali deroghe, vale a dire l'elenco dei beni e servizi cui possono essere applicate le aliquote IVA ridotte (allegato III) e il minimo del 5% per le aliquote ridotte supplementari. Essa sostituirebbe l'attuale principio, secondo il quale le aliquote ridotte possono essere introdotte solo se specificamente autorizzate, con il principio secondo cui un numero limitato di aliquote ridotte è consentito su qualsiasi cessione di beni o prestazione di servizi, a meno che ciò non sia esplicitamente escluso.

Per limitare il rischio di accresciuta complessità, gli Stati membri sarebbero tenuti a limitare l'applicazione delle aliquote ridotte, nella misura del possibile, alle cessioni e alle prestazioni B2C e a comunicare informazioni sulle aliquote ridotte applicate sulla base della classificazione statistica dei prodotti associata alle attività, abbreviata in CPA; la

²⁰ Relazione finale, Vienna 2013, consultabile all'indirizzo:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Riforma delle norme in materia di aliquote IVA dell'UE, relazione finale (di prossima pubblicazione).

²² I contributi ricevuti dai partecipanti e la relazione completa sui risultati sono disponibili su [CIRCABC](#).

²³ SEC(2017).

Commissione pubblicherebbe tali informazioni mediante la banca dati delle imposte in Europa ("Taxes in Europe") (portale web TEDB).

Il rischio di controversie tra gli Stati membri non può essere ridotto rispetto allo status quo in quanto, indipendentemente da qualsiasi modifica della direttiva IVA, gli Stati membri, quando applicano aliquote ridotte, continuano a essere tenuti a rispettare il principio di neutralità fiscale e le disposizioni del TFUE, in particolare l'articolo 107 (aiuti di Stato), l'articolo 110 (imposizione a fini protezionistici) e l'articolo 113 (distorsioni di concorrenza).

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non incide negativamente sul bilancio dell'Unione. Le risorse proprie provenienti dall'IVA sono calcolate in percentuale di una base armonizzata che si ottiene dividendo il gettito IVA per un'aliquota IVA media ponderata; in tal modo vengono eliminate tutte le differenze tra aliquote IVA.

5. ALTRI ELEMENTI

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

Fino all'entrata in vigore del sistema dell'IVA definitivo la Commissione continuerà a controllare che gli Stati membri, nell'applicare aliquote ridotte, rispettino le aliquote minime, il campo di applicazione dell'allegato III e quello delle deroghe loro concesse.

Dopo l'entrata in vigore del sistema dell'IVA definitivo la Commissione sorveglierebbe l'applicazione dell'aliquota normale ai prodotti inclusi nell'elenco negativo, l'applicazione delle aliquote ridotte a beneficio del consumatore finale e la misura di salvaguardia del bilancio, per cui i dati sono calcolati dagli Stati membri e controllati dalla Commissione in sede di determinazione delle risorse proprie provenienti dall'IVA.

Ogni cinque anni dall'entrata in vigore delle nuove norme la Commissione elaborerebbe una relazione di valutazione contenente un riesame dell'elenco negativo e della misura di salvaguardia del bilancio e la presenterebbe al Consiglio.

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

La proposta non richiede documenti esplicativi riguardanti il recepimento.

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

Modifiche della direttiva 2006/112/CE con effetto a decorrere dalla data di entrata in vigore del regime definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri

Le disposizioni transitorie del titolo VIII, capo 4, che permettono di derogare temporaneamente alle norme generali e sono applicabili fino all'introduzione del regime definitivo, sono abrogate.

L'articolo 98 consente agli Stati membri di applicare un massimo di due aliquote ridotte pari almeno al 5%. Per permettere a ciascuno Stato membro di continuare ad applicare le aliquote attualmente in vigore, garantendo nel contempo la parità di trattamento, sarà inoltre loro consentito di applicare un'aliquota ridotta per la quale non è richiesto il minimo del 5% e un'esenzione con diritto a detrazione dell'IVA versata a monte.

Gli Stati membri saranno tenuti a rispettare il principio secondo cui tali aliquote ridotte e l'esenzione devono essere a beneficio del consumatore finale e di interesse generale. Il "consumatore finale" è la persona che acquista i beni o i servizi per uso personale, anziché per un'attività economica, e quindi sostiene l'onere dell'imposta. Ne consegue che tali aliquote non possono essere applicate ai beni e ai servizi che possono essere utilizzati solo come fattori produttivi intermedi. Ciò non esclude l'uso di beni o servizi utilizzati come fattori produttivi intermedi se si tratta di beni o servizi generalmente venduti ai consumatori finali.

L'articolo 99 bis garantisce che nella fissazione delle aliquote gli Stati membri applichino una media ponderata dell'IVA superiore al 12%. L'aliquota IVA media ponderata in uno Stato membro tiene conto di tutte le aliquote IVA in vigore e ciascuna aliquota IVA è ponderata con la quota del valore delle operazioni cui tale aliquota si applica in percentuale del totale delle operazioni imponibili. L'aliquota media ponderata funziona come salvaguardia delle entrate, in quanto dovrebbe essere calcolata tenendo unicamente conto delle operazioni per le quali l'IVA non è detraibile. Queste comprendono principalmente le cessioni e le prestazioni destinate ai consumatori finali, ma anche quelle effettuate a settori dell'economia esenti, ivi compresi gli organismi pubblici.

L'articolo 100 impone alla Commissione di trasmettere al Consiglio ogni cinque anni una relazione che riesamina il campo di applicazione dell'elenco negativo dei beni e dei servizi ai quali deve essere applicata l'aliquota normale. Il riesame dovrebbe iniziare con una consultazione del comitato IVA e includere un riesame della misura di salvaguardia delle entrate di cui all'articolo 99 bis.

L'articolo 105 autorizza il Portogallo a continuare ad applicare aliquote regionali più basse alle regioni autonome delle Azzorre e di Madera, in quanto tale deroga è stata concessa su base permanente. In un sistema dell'IVA definitivo il Portogallo dovrà tuttavia garantire che in queste regioni sia rispettato il minimo del 15% per l'aliquota normale.

Un nuovo allegato III bis definisce l'elenco negativo e comprende la cessione di prodotti soggetti ad accisa e le cessioni di beni e le prestazioni di servizi nel caso in cui l'applicazione di aliquote ridotte o un'esenzione con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente potrebbero comportare distorsioni della concorrenza. L'elenco è strutturato in base alla classificazione statistica dei prodotti associata alle attività²⁴ ed ampliato includendo la fornitura di determinati beni di consumo per controbilanciare l'accresciuta flessibilità degli Stati membri.

Gli articoli 101, 102, 103 e 104 bis e l'allegato III sono soppressi in quanto le nuove norme rendono obsolete le loro disposizioni.

L'articolo 94, l'articolo 316, paragrafo 1, lettera c), l'articolo 378, paragrafo 2, lettera b), e l'articolo 387 sono soppressi in quanto le cessioni effettuate nell'ambito del regime speciale per i beni d'occasione e gli oggetti d'arte e da collezione sono incluse nell'allegato III bis.

²⁴ Regolamento (UE) n. 1209/2014 della Commissione, del 29 ottobre 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 451/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio che definisce una nuova classificazione statistica dei prodotti associata alle attività (CPA) e abroga il regolamento (CEE) n. 3696/93 del Consiglio.

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto

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 europeo¹,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo²,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

- 1) Le norme in materia di aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), attualmente stabilite nella direttiva 2006/112/CE del Consiglio³, mirano a salvaguardare il funzionamento del mercato interno e ad evitare distorsioni della concorrenza. Le norme sono state elaborate oltre due decenni fa sulla base del principio dell'origine. Nel suo piano d'azione sull'IVA⁴ e nel relativo seguito⁵ la Commissione ha annunciato l'intenzione di adeguare tali norme in prospettiva di un sistema dell'IVA definitivo per gli scambi transfrontalieri tra imprese (B2B) tra gli Stati membri fondato sull'imposizione nello Stato membro di destinazione.
- 2) Nell'ambito di un sistema definitivo in cui le cessioni di beni e le prestazioni di servizi sarebbero soggette ad imposta nello Stato membro di destinazione, i fornitori o i prestatori non traggono alcun beneficio significativo dall'essere stabiliti in uno Stato membro che applica aliquote basse. Nell'ambito di un tale sistema una maggiore diversità delle aliquote IVA non perturberebbe il funzionamento del mercato interno né causerebbe distorsioni della concorrenza. In tali circostanze sarebbe opportuno concedere agli Stati membri una maggiore flessibilità nella fissazione delle aliquote.
- 3) L'eliminazione delle restrizioni in parallelo all'entrata in vigore del regime definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri dovrebbe consentire agli Stati membri di continuare ad applicare le aliquote IVA ridotte che sono attualmente concesse come

¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

² GU C [...] del [...], pag. [...].

³ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

⁴ 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 7.4.2016).

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo relativa al seguito del piano d'azione sull'IVA - Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento di agire (COM(2017) 566 final del 4.10.2017).

deroghe a norma del titolo VIII, capo 4, e dell'allegato X della direttiva 2006/112/CE e che altrimenti giungerebbero a scadenza con l'entrata in vigore di tale regime.

- 4) In un sistema dell'IVA definitivo tutti gli Stati membri dovrebbero essere trattati allo stesso modo e dovrebbero pertanto avere le stesse restrizioni nell'applicazione delle aliquote IVA ridotte, che dovrebbero rimanere un'eccezione rispetto all'aliquota normale. Una tale parità di trattamento che non limiti la flessibilità di cui gli Stati membri godono attualmente nella fissazione dell'IVA può essere conseguita consentendo a tutti gli Stati membri di applicare un'aliquota ridotta senza soglia minima e un'esenzione con diritto a detrazione dell'IVA a monte, oltre a un massimo di due aliquote ridotte di almeno il 5%.
- 5) Potrebbero verificarsi distorsioni della concorrenza ove il meccanismo utilizzato per l'imposizione non sia basato sul principio della destinazione. Si tratta in particolare delle prestazioni di viaggio, considerate una prestazione unica nell'ambito del regime del margine delle agenzie di viaggio, e dei beni forniti nell'ambito del regime speciale per beni d'occasione, oggetti d'arte, da collezione o d'antiquariato, ma anche di determinati casi riguardanti beni o servizi, come i servizi finanziari, che sono esenti senza diritto a detrazione, ma per i quali può essere concesso il diritto di imposizione. Al fine di mitigare tali distorsioni è opportuno stabilire un elenco delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi soggetti all'aliquota normale dell'IVA ("elenco negativo") sulla base della classificazione statistica dei prodotti per attività. Tale elenco dovrebbe essere riesaminato ogni cinque anni.
- 6) Al fine di evitare inutili complessità e il conseguente aumento dei costi per le imprese, in particolare per quanto riguarda gli scambi intracomunitari, i beni e i servizi che possono essere utilizzati solo come fattori produttivi intermedi di un'attività economica non dovrebbero poter beneficiare delle aliquote ridotte in un sistema dell'IVA definitivo. Tali aliquote dovrebbero essere applicate soltanto a beneficio dei consumatori finali e la loro fissazione dovrebbe garantire la parità di trattamento di beni o servizi analoghi forniti da soggetti passivi diversi. È pertanto opportuno che esse siano applicate per conseguire, in maniera coerente, un obiettivo di interesse generale.
- 7) Per mantenere sane le finanze pubbliche degli Stati membri ed evitare squilibri macroeconomici eccessivi dovrebbe essere garantito un livello adeguato di entrate. Dato che l'IVA rappresenta un'importante fonte di entrate, è essenziale, come misura di tutela dei bilanci nazionali, fissare un minimo per l'aliquota media ponderata che deve essere rispettato dagli Stati membri in qualsiasi momento.
- 8) Mentre in alcune zone remote l'applicazione di aliquote diverse continuerà ad essere possibile, è necessario garantire che l'aliquota normale rispetti il minimo del 15%.
- 9) L'obiettivo della presente direttiva è assicurare che gli Stati membri abbiano parità di accesso all'applicazione di aliquote ridotte. Poiché tale obiettivo non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo delle limitazioni esistenti, può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

- 10) Conformemente alla dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi⁶, gli Stati membri si sono impegnati ad accompagnare, in casi giustificati, la notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti che chiariscano il rapporto tra gli elementi costitutivi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento. Per quanto riguarda la presente direttiva, il legislatore ritiene che la trasmissione di tali documenti sia giustificata.
- 11) Le deroghe a norma del titolo VIII, capo 4, e dell'allegato X della direttiva 2006/112/CE dovrebbero scadere alla data di entrata in vigore della direttiva relativa all'introduzione delle misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo fondato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di destinazione. La presente direttiva e la direttiva relativa all'introduzione delle misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo fondato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di destinazione dovrebbero pertanto essere recepite entro la stessa data e le disposizioni nazionali necessarie per conformarsi a tali direttive dovrebbero essere applicate a decorrere dalla stessa data. Fino a tale data è opportuno che restino applicabili le disposizioni vigenti in materia di aliquote previste dalla direttiva 2006/112 CE, inclusi gli allegati.
- 12) 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 94, il paragrafo 2 è soppresso;
- 2) l'articolo 98 è sostituito dal seguente:

"Articolo 98

1. Gli Stati membri possono applicare al massimo due aliquote ridotte.

Le aliquote ridotte sono fissate a una percentuale della base imponibile che non può essere inferiore al 5%.

2. In deroga al paragrafo 1, gli Stati membri possono applicare, in aggiunta alle due aliquote ridotte, un'aliquota ridotta inferiore al minimo del 5% e un'esenzione con diritto a detrazione dell'IVA versata nella fase precedente.

3. Le aliquote ridotte e le esenzioni applicate a norma dei paragrafi 1 e 2 vanno a beneficio unicamente del consumatore finale e sono applicate per perseguire, in modo coerente, un obiettivo di interesse generale.

Le aliquote ridotte e le esenzioni di cui ai paragrafi 1 e 2 non si applicano ai beni o ai servizi delle categorie di cui all'allegato III *bis.*";

- 3) l'articolo 99 è soppresso;
- 4) è inserito il seguente articolo 99 *bis*:

⁶ GU C 369 del 17.12.2011, pag. 14.

"Articolo 99 bis

Al momento della fissazione delle aliquote di cui agli articoli 97 e 98, gli Stati membri provvedono affinché l'aliquota media ponderata, calcolata conformemente all'articolo 4 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio (*), sia sempre superiore al 12%.

(*) Regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989, concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dell'imposta sul valore aggiunto (GU L 155 del 7.6.1989, pag. 9)";

- 5) l'articolo 100 è sostituito dal seguente:

"Articolo 100

Entro il 31 dicembre 2026, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta al Consiglio una relazione sul campo di applicazione dell'allegato III *bis*, corredata, se del caso, di eventuali proposte di modifica di tale allegato.";

- 6) gli articoli 101, 102, 103 e 104 *bis* sono soppressi;
- 7) l'articolo 105 è così modificato:
- a) il paragrafo 1 è soppresso;
- b) il paragrafo 2 è sostituito dal seguente:
- "2. Il Portogallo può applicare alle operazioni effettuate nelle regioni autonome delle Azzorre e di Madeira e alle importazioni effettuate direttamente in queste regioni aliquote inferiori rispetto a quelle applicabili sul continente. Tuttavia l'aliquota normale non può essere inferiore al 15%.";
- 8) nel titolo VIII, il capo 4 è soppresso;
- 9) all'articolo 316, paragrafo 1, la lettera c) è soppressa;
- 10) all'articolo 378, paragrafo 2, la lettera b) è soppressa;
- 11) all'articolo 387, la lettera c) è soppressa;
- 12) l'allegato III è soppresso;
- 13) è aggiunto l'allegato III *bis*, il cui testo figura nell'allegato della presente direttiva.

Articolo 2

1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, al più tardi entro la data corrispondente alla data di recepimento della direttiva relativa all'introduzione delle misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo fondato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di destinazione, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Essi applicano tali disposizioni a decorrere dalla data corrispondente alla data di applicazione delle disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva relativa all'introduzione delle misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo fondato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di destinazione.

La Commissione pubblica un avviso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* indicando le date di cui al primo e al secondo comma.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 3

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

Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*