

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII  
N. 51

---

## VI COMMISSIONE (FINANZE)

---

### **DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:**

Libro verde sul futuro dell'IVA: Verso un sistema dell'IVA più semplice,  
solido ed efficiente (COM(2010)695 definitivo)

---

*Approvato il 18 ottobre 2011*

---

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato il Libro verde sul futuro dell'IVA, presentato dalla Commissione europea il 1° dicembre 2010 (COM(2010)695 definitivo);

rilevato come il Libro verde sia stato presentato dalla Commissione europea con il condivisibile obiettivo di rivedere complessivamente il sistema vigente dell'IVA, al fine di conseguire cinque obiettivi principali:

rafforzare la coerenza tra il regime dell'IVA e il mercato unico;

incrementare il gettito dell'imposta e respingere gli attacchi fraudolenti verificatisi negli ultimi anni, anche al fine di sostenere il processo di risanamento del bilancio negli Stati membri;

ridurre i costi di conformità alle norme e di riscossione per i contribuenti;

adattare la disciplina dell'imposta ai cambiamenti dell'ambiente economico e tecnologico;

contribuire alla realizzazione della strategia « Europa 2020 » per la crescita e l'occupazione e, più in generale, per il rilancio dell'economia europea dopo la crisi;

considerato che:

il coordinamento dei sistemi fiscali nazionali dovrebbe costituire, nell'attuale fase del processo di integrazione europea, un obiettivo prioritario, in quanto necessario per coniugare il rilancio della crescita e dell'occupazione con un risanamento equo ed efficace delle finanze pubbliche;

l'ulteriore armonizzazione dell'imposta sul valore aggiunto deve essere inserita in una più ampia strategia di con-

vergenza delle politiche fiscali, volta a prevenire fenomeni di concorrenza dannosa che potrebbero avere effetti negativi sulla competitività complessiva dell'economia europea: tale strategia andrebbe perseguita nell'ambito dei nuovi meccanismi di *governance* economica, nel quadro del Semestre europeo, per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali;

è apprezzabile l'aspirazione del Libro verde ad operare, per la prima volta dall'introduzione dell'IVA, una riforma organica dell'intera disciplina dell'imposta, a fronte delle numerose lacune e contraddizioni del quadro normativo vigente a livello europeo e nazionale;

la disciplina IVA vigente a livello europeo risulta in contrasto con il principio di proporzionalità, caratterizzandosi per un'eccessiva e crescente complessità degli oneri amministrativi per i soggetti passivi e non tenendo conto delle esigenze delle piccole e medie imprese;

il sistema delle aliquote IVA, tenuto conto delle numerose esenzioni e della previsione di aliquote ridotte e super ridotte applicabili da singoli Stati membri, presenta forti elementi di incoerenza e frammentazione, e può determinare distorsioni nel funzionamento del mercato interno, nonché alterazioni della concorrenza;

l'IVA costituisce l'imposta in cui si registra il più elevato tasso di evasione ed elusione, certamente anche in ragione delle complessità insite nella sua natura di imposta plurifase, determinando in tal modo un gravissimo *vulnus* sia alla parità delle condizioni concorrenziali in cui operano le imprese, e dunque alla stessa realizzazione del mercato unico, sia agli interessi erariali, nazionali ed europei;

le pratiche evasive ed elusive, che determinano una forte perdita del gettito dell'imposta, sembrano comunque derivare in misura non trascurabile anche dalle debolezze insite nelle disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle che autorizzano gli acquisti transfrontalieri di beni e servizi in esenzione IVA, nonché dal modello di riscossione dell'imposta, che è rimasto sostanzialmente invariato nonostante le innovazioni tecnologiche intervenute nel frattempo;

a fronte di tale complessa problematica, occorre dunque porre in essere una strategia articolata di contrasto ai fenomeni evasivi, che non può prescindere da interventi normativi di riforma ed armonizzazione, nonché da un utilizzo più spinto delle tecnologie telematiche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di fatturazione, dichiarazione e versamento dell'imposta;

in particolare, nonostante le difficoltà illustrate nel Libro verde, appare opportuno verificare la possibilità di procedere, modificando alcuni recenti orientamenti contrari in materia, verso un sistema IVA basato sul principio della tassazione nel Paese di origine, nonché assicurare una forte armonizzazione delle aliquote IVA, per impedire che le differenze di aliquota influiscano sulla decisione del luogo di acquisto, e definendo un adeguato sistema di compensazione, per garantire che le entrate IVA siano attribuite allo Stato membro di consumo;

l'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che costituisce la base giuridica per l'armonizzazione dell'IVA, non specifica lo strumento giuridico da utilizzare a tale scopo: a tale proposito occorre rilevare come il ricorso pressoché esclusivo allo strumento delle direttive, pur consentendo agli Stati membri di tener conto, in sede di recepimento, delle specificità degli ordinamenti giuridici, abbia determinato una mancanza di uniformità delle normative IVA nazionali;

rilevata l'esigenza che il presente documento sia trasmesso, unitamente al

parere espresso dalla XIV Commissione, alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico informale, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

#### INVITA IL GOVERNO

*ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell'Unione europea affinché:*

a) la Commissione europea dia seguito alla consultazione svolta sul Libro verde presentando le proposte legislative necessarie al fine di procedere alla modernizzazione del sistema IVA, secondo gli obiettivi e i principi delineati nel medesimo Libro verde;

b) sia privilegiato, ai fini dell'ulteriore armonizzazione del regime IVA, il ricorso a regolamenti, anziché a direttive, in modo da conseguire una maggiore coerenza ed uniformità nell'applicazione dell'imposta negli ordinamenti nazionali;

c) si proceda ad una razionalizzazione del sistema delle aliquote, che deve essere reso più coerente ed equo: in particolare, occorre porre le basi per definire un'unica aliquota normale e un'unica aliquota agevolata per beni e servizi considerati meritevoli di tale beneficio a livello comunitario, eliminando quelle differenziazioni nazionali che attualmente determinano effetti distorsivi della concorrenza, assicurando peraltro che tale opera di omogeneizzazione non determini spinte inflazionistiche;

d) in tale contesto, si realizzi una complessiva revisione del sistema delle aliquote ridotte e dei numerosi regimi speciali di deroga o di esenzione attualmente previsti in favore di singoli Stati membri, al fine di migliorare l'efficacia e la neutralità dell'imposta, nonché di ampliarne la base imponibile, offrendo un'alternativa valida all'aumento delle aliquote IVA per il consolidamento delle finanze pubbliche nazionali;

e) in particolare, si proceda a limitare l'applicabilità delle aliquote ridotte, oltre che ai servizi ad alta intensità di mano-

dopera, ai servizi prestati localmente e, più in generale, ai servizi prestati dalle piccole e medie imprese europee, prevedendo al contempo la possibilità, per gli Stati membri, di adottare in via temporanea aliquote ridotte per fronteggiare motivate situazioni di crisi economica nazionale;

f) inoltre, appare auspicabile puntare ad un'armonizzazione del regime IVA dei prodotti culturali, applicando l'aliquota ridotta anche ai prodotti musicali e agli audiovisivi, nonché ai prodotti dell'editoria elettronica e agli audiolibri, che sono attualmente soggetti ad un trattamento fiscale deteriore rispetto ad altri prodotti di analogo rilievo culturale;

g) in connessione con il processo di armonizzazione del quadro delle aliquote e delle deroghe, si verifichi anche la possibilità di introdurre un meccanismo di tassazione delle operazioni imponibili basato sul principio del Paese di origine del bene o del servizio, valutando se i vantaggi derivanti da tale sistema, sul piano della semplificazione e del contrasto all'evasione, risultino maggiori dei possibili inconvenienti derivanti dalla necessità di instaurare un sistema di compensazione in favore degli Stati membri in cui il bene o il servizio sono consumati;

h) si valuti l'opportunità di istituire un regime speciale IVA a favore delle piccole e medie imprese, basato su una soglia comune di accesso, al fine di ridurre gli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese derivanti dall'applicazione del regime IVA generale;

i) si provveda, in generale, a ridurre drasticamente gli oneri amministrativi connessi all'assolvimento dell'imposta, anche mediante la definizione a livello europeo di un elenco esaustivo di obblighi standardizzati in materia di IVA che possono essere imposti dagli Stati membri, nonché attraverso la predisposizione di una modulistica unica europea per tutti gli adempimenti relativi alla dichiarazione ed al versamento dell'imposta;

l) si prosegua con maggiore incisività nell'azione di contrasto al gravissimo fe-

nomeno dell'evasione fiscale in materia di IVA, il quale, oltre a costituire un rilevante elemento di sperequazione tra i soggetti passivi dell'imposta, determina un danno ingentissimo ai bilanci degli Stati nazionali e della stessa Unione europea, che risulta ancor più preoccupante nell'attuale fase di crisi;

m) a tale ultimo proposito, si provveda ad estendere il più possibile l'obbligo di fatturazione elettronica delle operazioni IVA, ovvero ad incentivare, sulla falsariga di quanto già previsto dalla direttiva 2010/45/CE, l'utilizzo di tale modalità di fatturazione attraverso l'alleggerimento dei numerosi obblighi di comunicazione attualmente vigenti, prevedendo che, mediante tale modalità telematica, ciascun documento IVA venga trasmesso sia al cessionario sia all'ufficio competente dell'Amministrazione finanziaria del Paese di riferimento, che in tal modo disporrebbe in tempo reale di archivi documentali IVA aggiornati;

n) in tale contesto si verifichi la possibilità di introdurre modalità automatiche di assolvimento dell'imposta, attraverso il circuito bancario o gli istituti di moneta elettronica, che consentano la piena tracciabilità delle transazioni e che leghino direttamente l'effettuazione del pagamento del corrispettivo dell'operazione imponibile al versamento all'Erario della relativa imposta dovuta;

o) si valuti inoltre la possibilità di estendere il meccanismo dell'inversione contabile (cosiddetto *reverse charge*), nel quale gli obblighi di assolvimento dell'imposta ricadono sul soggetto cessionario e non sul cedente, a tutti i settori ad alto valore aggiunto e ad alto rischio di frode, al fine di eliminare una delle circostanze che maggiormente aumenta il rischio di evasione, costituita dal trasferimento di somme di denaro a titolo di IVA in tutti i passaggi intermedi: a tale riguardo si segnala come la direttiva 2010/23/UE sia orientata in tale direzione, consentendo agli Stati membri di applicare, sia pure per un periodo limitato di tempo, il mec-

canismo dell'inversione contabile alle operazioni che comportano cessioni di beni o prestazioni di servizi imponibili effettuate nell'ambito del sistema per lo scambio di quote ed emissioni di gas a effetto serra, appunto al fine di combattere in tale settore le frodi IVA;

*p)* si valuti altresì, in alternativa all'estensione del meccanismo dell'inversione contabile, la possibilità di applicare in via sistematica il sistema dell'IVA per cassa alle operazioni tra soggetti passivi IVA (operazioni cosiddette «*business to business*»), nelle quali il versamento e la detrazione dell'IVA sono legate alla movimentazione finanziaria, al fine di eliminare le difficoltà del cedente a recuperare l'IVA nei casi di perdite su crediti o di assoggettamento del creditore a procedura concorsuale;

*q)* si introducano meccanismi volti a ridurre il numero di partite IVA, in particolare verificando l'effettiva corrispondenza tra soggettività IVA formale ed effettivo svolgimento di attività imprenditoriali, artigianali o professionali, al fine di

contrastare le distorsioni che possono derivare da tale fenomeno, soprattutto sotto il profilo delle transazioni fittizie (ad esempio nelle ipotesi di cosiddette «frodi carosello») e delle detrazioni indebite, in un quadro più generale di restrizione alla possibilità di detrarre l'IVA pagata su beni e servizi utilizzati per scopi non professionali;

*r)* si intervenga sul tema della tassazione IVA delle operazioni transfrontaliere intra - UE, al fine di porre rimedio alla vulnerabilità nei confronti dei comportamenti fraudolenti mostrato dal sistema attuale con particolare riguardo a tali operazioni;

*s)* si provveda infine, in generale, a rendere più razionali ed efficaci i meccanismi di controllo ed i metodi di verifica sull'adempimento degli obblighi IVA, nonché la cooperazione in materia tra le Amministrazioni fiscali degli Stati membri, anche avvalendosi più estesamente delle nuove tecnologie informatiche, in particolare per individuare i settori a più elevato rischio di frode o di evasione.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminato il « Libro verde sul futuro dell'IVA: Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente — COM(2010)695 def. », presentato dalla Commissione europea il 1° dicembre 2010;

tenuto conto che la consultazione svolta sul documento si è conclusa il 31 maggio 2011 e che la Commissione europea ha preannunciato la presentazione — anche sulla base degli esiti della medesima consultazione — di specifiche proposte di intervento entro la fine del 2011;

considerato che:

il coordinamento dei sistemi fiscali nazionali dovrebbe costituire, nell'attuale fase del processo di integrazione europea, un obiettivo prioritario in quanto necessario per coniugare il rilancio della crescita e dell'occupazione con un risanamento equo ed efficace delle finanze pubbliche;

l'ulteriore armonizzazione dell'imposta del valore aggiunto va inserita in una più ampia strategia di convergenza delle politiche fiscali, volta a prevenire fenomeni di concorrenza dannosa che potrebbero avere effetti negativi sulla competitività complessiva dell'economia europea. Tale strategia andrebbe perseguita nell'ambito dei nuovi meccanismi di *governance* economica, a partire dal prossimo semestre europeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali;

è apprezzabile l'aspirazione del Libro verde sul futuro dell'IVA a operare, per la prima volta dalla sua introduzione, una riforma organica dell'intera disciplina del-

l'imposta, a fronte delle numerose lacune e contraddizioni del quadro normativo vigente a livello europeo e nazionale;

la disciplina IVA vigente a livello europeo risulta in contrasto con il principio di proporzionalità, caratterizzandosi per un'eccessiva e crescente complessità degli oneri amministrativi per i soggetti passivi e non tenendo conto delle esigenze delle piccole e medie imprese;

il sistema delle aliquote, tenuto conto delle numerose esenzioni e della previsione di aliquote ridotte e super ridotte applicabili da singoli Stati membri, presenta forti elementi di incoerenza e frammentazione e può determinare distorsioni nel funzionamento del mercato interno e alterazioni della concorrenza;

le pratiche elusive e le frodi, che determinano una forte perdita del gettito dell'imposta, sembrano derivare in misura non trascurabile dalle debolezze insite nelle disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle che autorizzano gli acquisti transfrontalieri di beni e servizi in esenzione IVA e dal modello di riscossione dell'imposta, che è rimasto sostanzialmente invariato dalla sua introduzione nonostante l'innovazione tecnologica;

nonostante le difficoltà illustrate nel Libro verde, appare opportuno procedere verso un sistema IVA basato sul principio del paese di origine, assicurando una forte armonizzazione delle aliquote IVA, per impedire che le differenze di aliquota influiscano sulla decisione del luogo di acquisto, e definendo un adeguato sistema di compensazione, per garantire che le entrate IVA siano attribuite allo Stato membro di consumo;

l'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), che costituisce la base giuridica per l'armonizzazione dell'IVA, non specifica lo strumento giuridico da utilizzare a tale scopo. Il ricorso pressoché esclusivo a direttive, pur consentendo agli Stati membri di tener conto in sede di recepimento delle specificità degli ordinamenti giuridici, ha determinato una mancanza di uniformità delle normative IVA nazionali;

rilevata l'esigenza che il presente parere sia trasmesso, unitamente al documento finale approvato dalla Commissione di merito, alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

provveda la Commissione di merito a segnalare nel documento finale la necessità che il Governo si adoperi nelle competenti sedi decisionali dell'UE affinché:

1) sia privilegiato il ricorso a regolamenti, anziché a direttive, per la disciplina in materia di IVA, al fine di conseguire una maggiore coerenza ed uniformità nell'applicazione dell'imposta a livello nazionale;

2) sia ridotto drasticamente il numero delle esenzioni, al fine di migliorare l'efficacia e la neutralità dell'imposta nonché di ampliarne la base imponibile, offrendo un'alternativa valida all'aumento delle aliquote IVA;

3) sia razionalizzato il sistema delle aliquote ridotte assicurando che esse siano estese, oltre che ai servizi ad alta intensità di manodopera, ai servizi prestati localmente contemplati e, più in generale, ai servizi prestati dalle piccole e medie imprese europee;

4) siano eliminate le deroghe previste a favore di singoli Stati membri in relazione all'applicazione di aliquote ridotte, esenzioni o altri aspetti specifici della disciplina IVA;

5) siano drasticamente ridotti, in coerenza con il principio di proporzionalità, gli oneri amministrativi collegati all'imposta, anche mediante la definizione a livello europeo di un elenco esaustivo di obblighi standardizzati in materia di IVA che possono essere imposti dagli Stati membri;

6) sia istituito un regime speciale IVA a favore delle PMI, basato su una soglia comune, atto a ridurre gli oneri amministrativi risultanti dall'applicazione delle normali disposizioni in materia di IVA;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) valuti la Commissione di merito tutti gli interventi appropriati per ridurre l'evasione e le frodi, con particolare riferimento alle quattro opzioni prospettate al riguardo dal Libro verde;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di articolare il proprio documento finale in modo da offrire una risposta puntuale ai quesiti posti dal Libro verde ai fini della consultazione.