



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 02.06.2003
COM(2003) 309 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Applicazione a titolo sperimentale di un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi
ad alta intensità di lavoro**

[SEC(2003) 622]

INDICE

SINTESI.....	3
1. Origine e obiettivi dell'esperimento.....	7
2. il meccanismo economico di fondo.....	9
2.1. Occupazione: aumentare la domanda attraverso una riduzione dei prezzi.....	9
2.2. Economia sommersa.....	10
3. Il quadro generale durante il periodo dell'esperimento.....	11
3.1. Le diverse aliquote IVA e la loro importanza.....	11
3.2. Congiuntura economica generale.....	13
3.3. Indicatori economici di alcuni settori in particolare.....	17
3.3.1. Il settore delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private.....	18
3.3.2. Altri settori.....	21
4. valutazione dell'esperimento.....	22
4.1. Metodo di valutazione.....	22
4.2. Mancata ripercussione totale sui prezzi della riduzione dell'aliquota IVA.....	23
4.3. Aumento della domanda legato alla crescita economica.....	24
4.4. Nessun effetto consistente sull'occupazione.....	24
4.5. Efficacia del provvedimento alquanto modesta.....	25
4.6. Economia sommersa: permane la difficoltà di valutazione.....	25
5. Conclusione generale.....	25

SINTESI

Origine dell'esperimento

Nel 1998 il Consiglio europeo di dicembre concludeva che la promozione dell'occupazione, della crescita economica e della stabilità era uno dei quattro temi che preoccupano maggiormente i cittadini europei e che richiedono un'azione rapida ed efficace. Le conclusioni della Presidenza precisano che "la Commissione è inoltre invitata a consentire agli Stati membri che lo desiderino di sperimentare aliquote IVA ridotte su servizi ad alto impiego di manodopera non esposti a concorrenza transnazionale".

La direttiva 1999/85/CE del Consiglio, del 22 ottobre 1999, modifica la direttiva 77/388/CEE con riguardo alla possibilità di introdurre a titolo sperimentale un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro. Gli obiettivi di questo esperimento sono un aumento dell'occupazione e una diminuzione dell'economia sommersa.

L'esperimento in questione è rigorosamente limitato nel tempo e riguarda unicamente i servizi descritti in un nuovo allegato K accluso alla direttiva 77/388/CEE. Nove Stati membri hanno scelto di partecipare all'esperimento.

I servizi interessati e gli Stati membri

1. Piccoli servizi di riparazione:	
- di biciclette;	B, L, NL
- di calzature e articoli in pelle;	B, L, NL
- di indumenti e biancheria per la casa.	B, EL, L, NL
2. Riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Pulitura di vetri	F, L
4. Servizi di assistenza domestica	EL, F, I, P
5. Parrucchieri	E, L, NL

Visto il carattere sperimentale del provvedimento, la direttiva 1999/85/CE stipula che gli Stati membri che vi partecipano devono redigere una valutazione precisa delle sue conseguenze sotto il profilo dell'occupazione e dell'efficienza. Inoltre, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione globale corredata, se necessario, di una proposta relativa a misure appropriate per una decisione definitiva sulle aliquote IVA applicabili ai servizi ad alta intensità di lavoro.

Monitoraggio dell'esperimento e griglia comune di valutazione

La Commissione ha assicurato l'attuazione e il monitoraggio della valutazione di questo esperimento. Nel luglio 2002 una riunione preparatoria con gli Stati membri interessati ha permesso uno scambio di vedute relativo ai metodi di valutazione da utilizzare e alle difficoltà incontrate. Nell'ottobre 2002 un'altra riunione, alla quale hanno partecipato tutti gli Stati membri, ha dato la possibilità agli Stati membri partecipanti di presentare e di discutere i risultati delle loro relazioni di valutazione.

La valutazione della Commissione si fonda sul sistema di valutazione discusso in occasione della riunione preparatoria del luglio 2002. Ogni fase del meccanismo economico è esaminata in dettaglio. Questa griglia comune di valutazione è utilizzata per ogni relazione di valutazione degli Stati membri.

L'obiettivo di creare posti di lavoro: una logica economica ben precisa

Il nesso tra la riduzione dell'aliquota IVA e l'occupazione non è diretto ma si fonda sul fatto che se il prezzo finale di un bene scende sufficientemente, la domanda di questo bene aumenta, ferme restando tutte le altre condizioni.

Affinché il meccanismo funzioni, la riduzione dell'IVA deve comportare una riduzione del prezzo al consumo del determinato servizio. Tale riduzione deve essere abbastanza sostenuta per generare un aumento della domanda di questo servizio, la quale a sua volta dovrebbe comportare un aumento della produzione. In questo caso, l'aumento della produzione deve essere coperto con nuovi posti di lavoro e non con un aumento della produttività (ossia producendo di più con lo stesso numero di persone) o con un prolungamento dell'orario di lavoro del personale già impiegato.

Nel caso in cui la riduzione dell'aliquota IVA sia utilizzata dal venditore per aumentare il suo profitto, il meccanismo non può più funzionare come previsto. La riduzione dell'aliquota IVA significherebbe in tal caso sovvenzionare un settore particolare attraverso la diminuzione di un'imposta che non è a carico dell'impresa. Per evitare questo fenomeno indesiderabile, la direttiva 1999/85/CE stipula che ci deve essere un nesso diretto tra la riduzione dei prezzi derivante dalla riduzione dell'aliquota ed il previsto aumento della domanda.

L'obiettivo di ridimensionare l'economia sommersa

Il provvedimento può avere unicamente effetto sulle imprese che esistono legalmente ma che svolgono parte della loro attività economica nel sommerso. La difficoltà di valutazione deriva dal fatto che si misura un'attività che, per definizione, si sottrae agli obblighi di dichiarazione.

Per tutte le altre imprese la cui esistenza non è dichiarata, una riduzione dell'aliquota IVA non costituisce uno stimolo a uscire dall'economia sommersa. Infatti, l'intera loro produzione non è dichiarata e queste imprese non pagano alcuna imposta sulla loro produzione. Queste imprese non restano nell'economia sommersa a causa dell'IVA ma piuttosto per sottrarsi interamente al pagamento di imposte e di contributi sociali.

Mancata ripercussione totale sui prezzi della riduzione dell'aliquota IVA

Nelle loro analisi dei prezzi, gli Stati membri hanno constatato che la ripercussione della riduzione dell'aliquota IVA sui prezzi al consumo non è mai totale. Una parte della riduzione dell'aliquota IVA è servita ad aumentare gli utili dei fornitori.

Il settore delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private sembra essere il settore nel quale gli operatori hanno applicato più facilmente la riduzione dell'aliquota IVA, una situazione che si spiega considerando l'entità delle spese medie sostenute. Tuttavia, questa riduzione è risultata spesso solo temporanea.

Per quanto riguarda i parrucchieri, questi hanno immediatamente applicato una parte della riduzione dell'IVA ma hanno poi aumentato i loro prezzi al consumo in modo più consistente dell'inflazione. L'applicazione di un'aliquota ridotta ha quindi attenuato solo temporaneamente l'aumento abituale dei prezzi.

In alcuni casi, in particolare nel settore delle riparazioni di biciclette, i fornitori del servizio si sono rifiutati di applicare l'aliquota ridotta adducendo come motivo la complessità del provvedimento.

Un contesto economico in espansione

Il provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA è stato applicato in un momento in cui, già da qualche anno, la crescita registrava un andamento dinamico e sia la disoccupazione che l'inflazione erano al ribasso. L'effetto di surriscaldamento dell'economia si è fatto sentire nel 2000 con una ripresa dell'inflazione.

E' l'aumento dei redditi delle famiglie che spiega l'aumento della domanda che è stato riscontrato. Oltre a ciò, sono state introdotte altre misure, in particolare di tipo fiscale, che hanno contribuito all'aumento della domanda indipendentemente dal provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA.

Le relazioni degli Stati membri non consentono di distinguere gli effetti della crescita, particolarmente sostenuta all'epoca, dagli eventuali effetti di una parziale ripercussione della riduzione dell'aliquota IVA sui prezzi.

Nessun effetto consistente sull'occupazione

Alcuni Stati membri hanno attuato una politica dinamica in materia di occupazione e di aiuti, concentrandosi su alcuni settori di attività e, in particolare, sul settore dell'edilizia.

Nel tentativo di produrre maggiormente per far fronte ad un aumento della domanda, alcuni settori si sono scontrati con difficoltà dal punto di vista delle assunzioni o hanno fatto ricorso al lavoro straordinario.

Tenendo conto di quanto detto sopra, le relazioni degli Stati membri non rivelano chiaramente alcun effetto del provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA sull'occupazione.

Solo due Stati membri, Francia e Italia, attribuiscono un numero sostanziale di nuovi posti di lavoro nel settore delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private alla riduzione dell'aliquota IVA. Tuttavia, nella loro valutazione, vengono trascurati diversi fattori pertinenti.

Infine, secondo i dati della relazione francese, il costo di un posto di lavoro diretto creato nel quadro di questa iniziativa resta molto alto, di circa 89.000 euro per posto di lavoro e all'anno.

Efficacia del provvedimento alquanto modesta

Gli studi empirici che analizzano gli effetti di una riduzione dell'aliquota IVA mostrano che un tale provvedimento non è mai la misura più efficace e che il suo costo di bilancio risulta alto rispetto ai suoi effetti economici.

Avvalendosi del suo modello macroeconomico QUEST, la Commissione ha compiuto un esercizio di simulazione apposito per questa relazione di valutazione. Rispetto ad altre misure, in particolare quelle che incidono direttamente sul costo del lavoro, la riduzione dell'aliquota IVA presenta un costo di bilancio sempre più elevato. I risultati ottenuti sono pienamente coerenti con le conclusioni emerse dagli studi precedenti.

Dai calcoli effettuati a livello dell'Unione Europea emerge che, allo stesso costo di bilancio, una riduzione degli oneri sul lavoro crea il 52% di posti di lavoro in più rispetto a una riduzione dell'aliquota IVA che si ripercuote interamente sui prezzi.

Economia sommersa: permane la difficoltà di valutazione

Le relazioni degli Stati membri non sono state in grado di superare la difficoltà di misurare l'economia sommersa. Non è stato possibile dimostrare che il provvedimento ha avuto un effetto di contenimento dell'economia sommersa. La maggior parte dei risultati resta allo stadio di supposizione senza che sia possibile dimostrare l'eventuale nesso di causalità tra il provvedimento e un ridimensionamento dell'economia sommersa.

Nel quadro del riesame del campo di applicazione delle aliquote IVA ridotte, previsto dall'articolo 12, paragrafo 4, della sesta direttiva, la Commissione terrà conto dei risultati offerti da questo esperimento. La revisione terrà conto degli obiettivi della nuova strategia in materia di IVA, ossia quelli di ammodernare, semplificare, rafforzare ed applicare in modo più uniforme il sistema comune di IVA.

1. ORIGINE E OBIETTIVI DELL'ESPERIMENTO

Nel 1997 il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione del 20 e 21 novembre osserva che "il problema dell'occupazione è al centro delle preoccupazioni del cittadino europeo: occorre fare tutto il possibile per lottare contro la disoccupazione il cui livello inaccettabile minaccia la coesione delle nostre società". Le conclusioni della Presidenza invitano ogni Stato membro ad esaminare, senza esservi obbligato, l'opportunità di ridurre l'aliquota IVA sui servizi a largo impiego di manodopera non esposti a concorrenza transnazionale.

Lo stesso anno, la comunicazione della Commissione al Consiglio "Creazione di occupazione: possibilità di introdurre a titolo sperimentale e su base facoltativa un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro"¹ ricorda che il miglior modo per incentivare l'occupazione attraverso misure fiscali consiste nell'applicare una riduzione dei costi del lavoro non salariali che risulti neutra per le finanze pubbliche. La comunicazione osserva che una riduzione mirata dei contributi di sicurezza sociale è probabilmente uno strumento più efficace per la creazione di posti di lavoro rispetto ad una riduzione dell'aliquota IVA e che esistono altri strumenti di imposizione la cui efficacia nella lotta contro la disoccupazione è già stata dimostrata.

Nel 1998 il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre ha individuato, nella "strategia di Vienna per l'Europa", la promozione dell'occupazione, della crescita economica e della stabilità come uno dei quattro temi di primaria importanza per i cittadini europei, in relazione ai quali occorre agire in modo rapido ed efficace. Il punto 35 delle conclusioni della Presidenza precisa che "la Commissione è inoltre invitata a consentire agli Stati membri che lo desiderino di sperimentare aliquote IVA ridotte su servizi ad alto impiego di manodopera non esposti a concorrenza transnazionale".

La proposta di direttiva del Consiglio del febbraio 1999² si riallaccia a questo invito. Il paragrafo 4 della relazione pone l'accento sul fatto che "l'iniziativa in parola non è tuttavia priva di pericoli per la neutralità dell'imposta e per il buon funzionamento del mercato unico; inoltre gli effetti positivi prodotti dallo sgravio dell'IVA sulla creazione di posti lavorativi (e in particolare l'effettiva riverberazione della riduzione delle aliquote sui prezzi al consumo) non sono affatto scontati. La Commissione ritiene che il mezzo più adeguato per promuovere l'occupazione consista nel proseguimento di una politica volta a ridurre qualsiasi onere gravante sul fattore "lavoro", in particolare quando si tratta di lavoro non qualificato e scarsamente remunerato".

Il 22 ottobre 1999 il Consiglio adotta la direttiva 1999/85/CE del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE, con riguardo alla possibilità di introdurre a titolo sperimentale un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro.

I considerando 2 e 3 della direttiva in questione precisano gli obiettivi di questo esperimento, ossia un aumento dell'occupazione e un diminuzione dell'economia sommersa.

L'esperimento è rigorosamente limitato nel tempo e riguarda unicamente i servizi descritti in un nuovo allegato K accluso alla direttiva 77/388/CEE.

¹ SEC(1997) 2089 def.

² COM(1999) 62 def.

I servizi in questione devono rispondere ai seguenti requisiti:

- a) essere caratterizzati da un'alta intensità di lavoro;
- b) essere in larga misura prestati direttamente ai consumatori finali;
- c) avere principalmente natura locale e non essere atti a creare distorsioni della concorrenza;
- d) originare una stretta connessione tra i prezzi minori risultanti dalla riduzione dell'aliquota ed il prevedibile aumento della domanda e dell'occupazione.

Gli Stati membri possono applicare un'aliquota IVA ridotta in due, eccezionalmente tre, delle categorie definite all'allegato K. Gli Stati membri che desiderano introdurre questo provvedimento sono tenuti a comunicare alla Commissione tutti gli elementi di valutazione utili nonché una descrizione precisa del campo di applicazione del provvedimento e dei relativi servizi nonché dei costi di bilancio previsti.

Considerata la natura sperimentale del provvedimento, la direttiva 1999/85/CE sancisce che gli Stati membri che lo mettono in atto sono tenuti ad elaborare una valutazione precisa delle sue conseguenze sotto il profilo dell'occupazione e dell'efficienza.

La Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione di valutazione globale corredata, se necessario, di misure appropriate per una decisione definitiva sulle aliquote IVA applicabili ai servizi ad alta intensità di lavoro.

La valutazione globale dell'esperimento è l'oggetto della presente relazione.

Nove Stati membri hanno deciso di partecipare all'esperimento. La lista degli Stati membri partecipanti e i servizi selezionati sono notificati nella decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che autorizza gli Stati membri ad applicare un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro secondo la procedura di cui all'articolo 28, paragrafo 6, della direttiva 77/388/CEE³.

I servizi interessati e gli Stati membri

1. Piccoli servizi di riparazione:	
- di biciclette;	B, L, NL
- di calzature e articoli in pelle;	B, L, NL
- di indumenti e biancheria per la casa.	B, EL, L, NL
2. Riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Pulitura di vetri	F, L
4. Servizi di assistenza domestica	EL, F, I, P
5. Parrucchieri	E, L, NL

³ 2000/185/CE

Al fine di garantire un seguito alla valutazione di questo esperimento, la Commissione ha inviato agli Stati membri partecipanti un questionario⁴ che riprende i punti principali necessari per una valutazione affidabile del provvedimento. Nel luglio 2002 la Commissione ha organizzato una riunione preparatoria con questi Stati membri, la quale ha consentito uno scambio di vedute sui metodi di valutazione da utilizzare e ha permesso di discutere delle difficoltà incontrate nell'elaborazione delle relazioni di valutazione da parte degli Stati membri.

Nell'ottobre 2002 la Commissione ha ricevuto tutte le relazioni degli Stati membri. Lo stesso mese, una riunione organizzata dalla Commissione ha dato la possibilità agli Stati membri partecipanti all'esperimento di presentare e di discutere davanti a tutti gli altri Stati membri e alla Commissione i risultati delle loro relazioni di valutazione.

2. IL MECCANISMO ECONOMICO DI FONDO

Gli obiettivi previsti dell'esperimento di applicazione di un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro sono rispettivamente l'aumento dell'occupazione e la riduzione dell'economia sommersa.

2.1. Occupazione: aumentare la domanda attraverso una riduzione dei prezzi

Il meccanismo economico che permea l'esperimento si fonda sul fatto che se il prezzo finale di un bene scende sufficientemente, la domanda di questo bene aumenta, ferme restando tutte le altre condizioni.

E' quindi indispensabile che una riduzione dell'IVA comporti una riduzione del prezzo al consumo del servizio in questione. Tale riduzione dovrebbe comportare un aumento della domanda di questo servizio, la quale a sua volta dovrebbe comportare un aumento della produzione. Per soddisfare questo aumento della produzione, a condizione che non esistano altre possibilità in questo senso, si dovrebbe aumentare l'occupazione.

E' chiaro che il nesso tra la riduzione dell'aliquota IVA e l'occupazione non è diretto. Il funzionamento di questo meccanismo presuppone che siano soddisfatte un certo numero di ipotesi.

In particolare, la riduzione dell'IVA si deve ripercuotere nel prezzo al consumatore tramite il venditore. Il prezzo deve scendere in modo sufficiente per aumentare la domanda. La riduzione massima possibile del prezzo è determinata dalla differenza tra il livello dell'aliquota normale e quello dell'aliquota ridotta applicata. L'aumento della produzione deve essere coperto con nuovi posti di lavoro e non con aumento della produttività (ossia producendo di più con lo stesso numero di persone) o con un prolungamento dell'orario di lavoro del personale già impiegato.

⁴ Cfr. allegato.

Nel caso in cui la riduzione dell'aliquota IVA sia utilizzata dal venditore per aumentare il suo profitto, il meccanismo non può funzionare come previsto. La riduzione dell'aliquota IVA significherebbe in tal caso sovvenzionare un settore particolare attraverso la diminuzione di un'imposta che non è a carico dell'impresa. Infatti, l'IVA è interamente sostenuta in ultima istanza dal consumatore. Pertanto, è quest'ultimo che, in assenza di una ripercussione della riduzione dell'IVA sui prezzi, paga interamente il costo di questa sovvenzione al settore in questione. Per evitare questo fenomeno indesiderabile, la direttiva 1999/85/CE stipula che ci deve essere un nesso diretto tra la riduzione dei prezzi derivante dalla riduzione dell'aliquota ed il previsto aumento della domanda e dell'occupazione.

Se il profitto ottenuto è utilizzato per assumere nuova manodopera, ciò significa che esiste una domanda non soddisfatta sul mercato in questione, domanda che giustifica margini di aumento dei prezzi.

In altri termini, un'imposta sul consumo non è pensata per incidere sui costi di produzione.

In conclusione, il nesso tra la riduzione dell'aliquota IVA e l'occupazione non è diretto. Perché il meccanismo economico che collega questa riduzione dell'aliquota IVA all'occupazione funzioni, devono comunque realizzarsi tutta una serie di effetti.

2.2. Economia sommersa

Le imprese che operano nell'economia sommersa possono dividersi in due gruppi:

- i) le imprese che lavorano sia nell'economia ufficiale che nell'economia sommersa;
- ii) le imprese (o privati) che lavorano interamente al di fuori dell'economia ufficiale.

La prima categoria raggruppa quindi le imprese regolarmente registrate con un numero IVA, che versano i contributi sociali, l'imposta sulle società e ottemperano agli altri obblighi fiscali. Queste imprese effettuano una parte della loro produzione in modo non dichiarato. La seconda categoria raggruppa tutta la produzione effettuata da produttori non dichiarati, i quali non pagano quindi né l'IVA, né l'imposta sui redditi, né qualsiasi altra imposta o contributo sociale.

E chiaro che per la seconda categoria di produttori che operano interamente nel sommerso, una riduzione dell'aliquota IVA non costituisce uno stimolo sufficiente per uscire dalla loro situazione di illegalità. Infatti, tutta la loro attività è in nero, e non versano su di essa alcuna imposta. La presenza di questi produttori nel sommerso non è dovuta principalmente all'IVA, bensì al fatto di non versare alcuna imposta o contributo sociale.

Pertanto, il provvedimento può avere effetto solo sulle imprese che esistono legalmente ma che hanno una parte della loro attività nel sommerso.

Queste imprese potrebbero essere indotte a ridurre la loro attività sommersa se il consumatore insistesse maggiormente nel richiedere una fattura. Nel caso dei servizi di riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private, ad esempio, la presentazione di una fattura da parte del consumatore può essere una condizione necessaria per ottenere una detrazione dall'imposta sui redditi.

In linea generale, per ridimensionare il fenomeno del sommerso è indispensabile ridurre il numero di situazioni in cui l'interesse del produttore coincide con quello del consumatore. Un'aliquota IVA elevata incita i consumatori a chiedere di non fatturare l'IVA. L'imposta sui redditi e i contributi sociali sono tali da indurre i venditori a proporre ai loro clienti di fare a meno della fattura.

La difficoltà di valutazione dipende dal fatto che si tratta di un'attività illegale la quale, per definizione, non è direttamente controllabile.

3. IL QUADRO GENERALE DURANTE IL PERIODO DELL'ESPERIMENTO

La modifica dell'aliquota IVA per alcuni servizi ad alta intensità di lavoro comporta cambiamenti della struttura di base dell'IVA. Inoltre, in funzione del livello delle aliquote IVA in vigore, la differenza tra l'aliquota normale e quella ridotta varia a seconda degli Stati membri.

Un periodo di forte crescita o, al contrario, di forte recessione non avrà gli stessi effetti sull'evoluzione della domanda di servizi ad alta intensità di lavoro. Infatti, il ciclo economico riscontrato al momento dell'applicazione del provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA contribuisce notevolmente all'evoluzione della domanda in questi settori. Prima di formulare un qualsiasi giudizio sull'impatto di questa riduzione dell'aliquota IVA, è quindi necessario conoscere il contesto economico.

3.1. Le diverse aliquote IVA e la loro importanza

L'applicazione ad un bene o un servizio di un'aliquota IVA ridotta al posto di quella normale produce effetti diversi a seconda dell'entità delle due aliquote. L'effetto auspicato della riduzione dell'aliquota IVA sui prezzi al consumo varia quindi a seconda degli Stati membri. La tabella seguente riporta l'aliquota normale e l'aliquota ridotta oltre alla differenza tra queste due per tutti e nove gli Stati membri che hanno partecipato all'esperienza.

Si osserva che la riduzione dell'aliquota IVA derivante dal passaggio da un'aliquota normale a una ridotta oscilla dai 9 punti percentuali per il Lussemburgo e la Spagna ai 15 punti percentuali per il Belgio.

Tabella 1 : Aliquota IVA in vigore nel 2000 (in %)

Stato membro	Aliquota normale	Aliquota ridotta	Differenza
Belgio	21	6	15
Grecia	18	8	10
Spagna	16	7	9
Francia	19,6	5,5	14,1
Italia	20	10	10
Lussemburgo	15	6	9
Paesi Bassi	17,5 ⁵	6	11,5

⁵ Passaggio dal 17,5% al 19% il 1° gennaio 2001.

Portogallo	17 ⁶	5 ⁷	12
Regno Unito	17,5	5	12,5

Fonte: servizi della Commissione

La tabella seguente mostra la ripartizione delle aliquote IVA sul totale delle transazioni soggette ad IVA prima dell'esperimento di un'aliquota ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro.

La proporzione di transazioni soggette all'aliquota normale di IVA risulta alquanto eterogenea e lungi dall'essere 100%. Si osserva che numerosi beni e servizi sono già tassati ad una aliquota diversa e inferiore rispetto a quella normale.

In sei su nove Stati membri partecipanti all'esperimento, la proporzione di transazioni soggette all'aliquota normale di IVA è inferiore o uguale alla media dell'Unione europea.

Tabella 2 : Ripartizione delle aliquote IVA sul totale delle transazioni soggette ad IVA, 1998⁸

Stato membro	Aliquota normale	Aliquota ridotta	Altre (aliquota zero ⁹ , superridotta, speciale)
Regno Unito	77%	3%	20%
Paesi Bassi	74%	26%	0%
Belgio	71%	27%	2%
Francia	68%	27%	5%
UE	68%	25%	7%
Portogallo	62%	37%	0%
Italia	56%	31%	13%
Grecia	55%	42%	3%
Spagna	48%	42%	10%
Lussemburgo	46%	2%	52%

Fonte: servizi della Commissione

Il passaggio dall'applicazione di un'aliquota IVA normale ad un'aliquota ridotta per un bene o un servizio non modifica unicamente la struttura della base IVA ma anche le entrate derivanti dall'IVA. La tabella seguente presenta la proporzione delle entrate IVA rispetto al totale delle imposte prima dell'introduzione dell'esperimento di un'aliquota ridotta per i servizi ad alta intensità di lavoro.

⁶ Passaggio dal 17% al 19% a partire dal 5 giugno 2002.

⁷ Corrisponde all'aliquota inferiore tra quelle ridotte in vigore.

⁸ Classificate rispetto alla proporzione di aliquote IVA normali.

⁹ Soggette ad IVA e che danno diritto a detrazione.

Tabella 3 : Entrate IVA in % del totale delle imposte, 1998

Stato membro	Entrate IVA in % del totale delle imposte¹⁰
Belgio	14,8
Grecia	21,0
Spagna	16,6
Francia	17,6
Italia	14,4
Lussemburgo	14,4
Paesi Bassi	17,1
Portogallo	22,0
Regno Unito	18,4
UE	16,6

Fonte: servizi della Commissione

Le entrate IVA rappresentano una parte importante del totale delle imposte (imposte e contributi sociali). Per i nove Stati Membri interessati, la proporzione delle entrate IVA sul totale delle imposte va dal 14,4% per l'Italia e il Lussemburgo al 22% per il Portogallo. Sei Stati membri si trovano al di sopra della media dell'Unione europea.

3.2. Congiuntura economica generale

La misura di applicazione di un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro è entrata ufficialmente in vigore il primo gennaio 2000¹¹. Nonostante questo provvedimento non sia inteso come uno strumento destinato ad influenzare la congiuntura economica, è opportuno analizzare la situazione economica al momento della sua attuazione.

Infatti, per individuare l'impatto del provvedimento, è necessario tenere conto della congiuntura economica del momento. I seguenti indicatori economici¹² presentano il quadro economico generale e illustrano le principali tendenze dell'epoca.

L'indicatore di fiducia economica è costituito dal risultato di un'indagine armonizzata a livello degli Stati membri, che tiene conto dell'opinione delle imprese e di quella dei consumatori. L'indicatore è costituito dal saldo delle opinioni positive e negative e consente di visualizzare il ciclo economico. L'indicatore di fiducia economica degli Stati membri partecipanti è riportato nei grafici seguenti, nei quali l'indicatore aggregato per l'UE appare in grassetto.

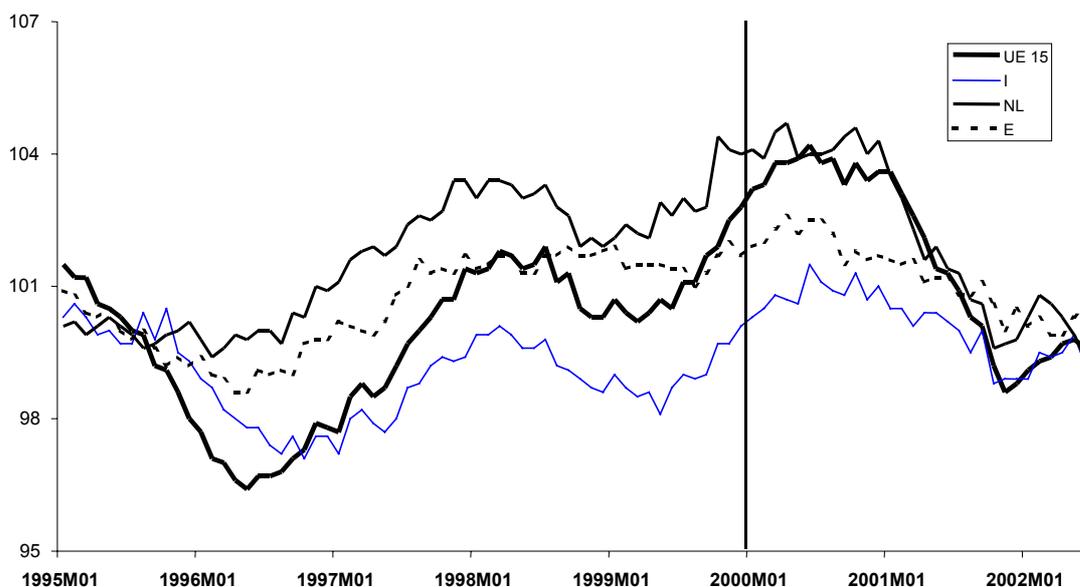
¹⁰ Compresi i contributi sociali.

¹¹ Ad eccezione della Francia che l'ha applicata a partire dal 15 settembre 1999 ai servizi di riparazione e ristrutturazione delle abitazioni private e della Grecia che l'ha applicata il 1° gennaio 2001.

¹² Per il Lussemburgo si tratta dell'indicatore di fiducia delle imprese.

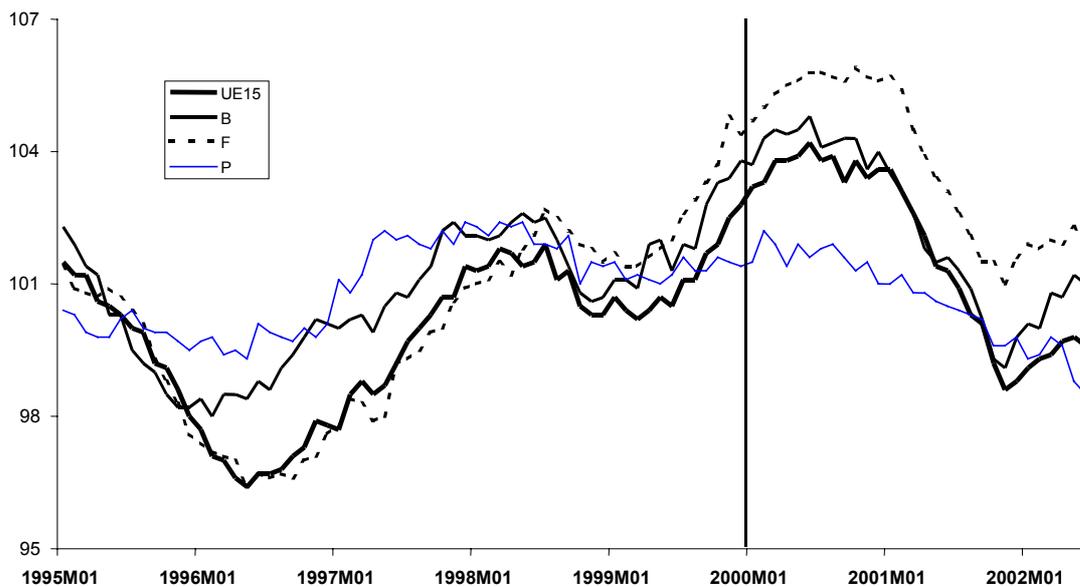
Questi grafici dimostrano che l'Unione europea nel suo insieme (linea in grassetto) ha attraversato una fase di crescita dal 1996 fino al 2001 circa, con una lieve flessione nel 1998. Gli Stati membri seguono questo andamento, con alcune lievi differenze nella fase di rallentamento della fine del 2000, inizio 2001. Invece, registrano tutti una fase di crescita al momento dell'introduzione del provvedimento.

Indicatore di fiducia economica



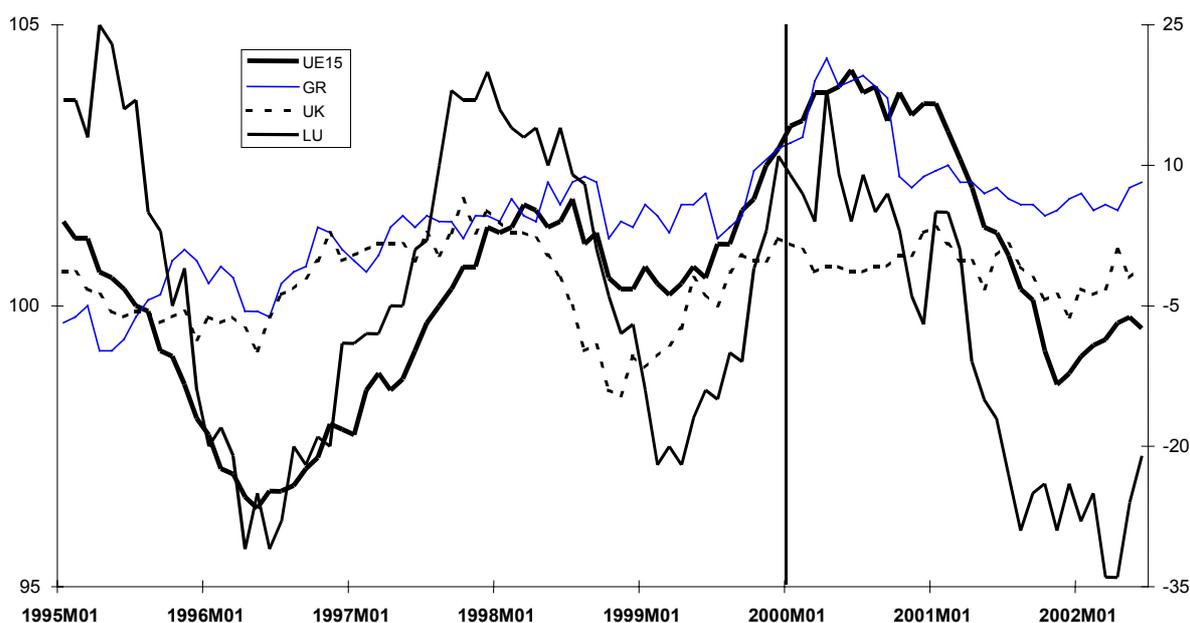
Fonte: Eurostat

Indicatore di fiducia economica



Fonte: Eurostat

Indicatore di fiducia economica



Fonte: Eurostat

Questa lettura del ciclo economico è confermata dai fatti. La tabella seguente riporta i tassi di crescita reale del PIL dal 1995 nell'Unione europea e nei nove Stati membri partecipanti all'esperimento.

Nei tassi di crescita del PIL si può osservare la flessione del 1996: la crescita del PIL nell'Unione europea scende a 1,6% nel 1996, una flessione che si osserva anche nella maggior parte degli Stati membri¹³. La crescita riprende a partire dal 1997 e subisce un'ulteriore flessione a partire dal 2001.

Nel gennaio 2000, ossia la data di introduzione dell'aliquota IVA ridotta per i servizi ad alta intensità di lavoro, la crescita era ancora dinamica, e subisce un rallentamento solo a partire dal 2001.

Appare quindi chiaro che l'introduzione di un'aliquota IVA ridotta per i servizi ad alta intensità di lavoro è avvenuta nel mezzo di una fase di crescita.

¹³ Tra i nove Stati membri che partecipano all'esperimento, solo la Grecia e il Lussemburgo registrano nel 1996 un tasso di crescita del PIL superiore a quello del 1995.

Tabella 4 : Tasso di crescita reale del PIL (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,4	1,6	1,5
Belgio	2,4	1,2	3,6	2,2	3	4	1	1,1
Grecia	2,1	2,4	3,6	3,4	3,6	4,2	4,1	3,7
Spagna	2,8	2,4	4	4,3	4,1	4,1	2,8	2,1
Francia	1,7	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	1,8	1,6
Italia	2,9	1,1	2	1,8	1,6	2,9	1,8	1,4
Lussemburgo	3,2	3,6	9	5,8	6	7,5	3,5	2,9
Paesi Bassi	3	3	3,8	4,3	4	3,3	1,3	1,5
Portogallo	4,3	3,5	3,9	4,5	3,5	3,5	1,7	1,5
Regno Unito	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	1,9	2

Fonte: Eurostat

L'introduzione di un'aliquota IVA ridotta per i servizi ad alta intensità di lavoro aveva come obiettivo di ridurre la disoccupazione. La tabella seguente presenta l'andamento della disoccupazione nell'Unione europea e negli Stati membri che hanno partecipato all'esperimento.

A livello dell'Unione europea la disoccupazione ha registrato una tendenza costante al ribasso dal 1998, la quale si è poi stabilizzata a partire dal 2002. Anche i nove Stati membri seguono questa generale tendenza al ribasso, che in alcuni di essi inizia uno, talvolta due anni prima.

L'introduzione dell'aliquota IVA ridotta per i servizi ad alta intensità di lavoro avviene quindi in un momento in cui la tendenza al ribasso della disoccupazione è già in atto. Nel 1999, l'anno precedente all'introduzione del provvedimento, il tasso di disoccupazione a livello dell'Unione europea è dell'8,7% rispetto a oltre il 10% negli anni 1995-1997.

Tabella 5 : Tasso di disoccupazione (in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,4	7,5
Belgio	9,7	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	6,6	6,8
Grecia	9,2	9,6	9,8	10,9	11,9	11,1	10,5	10,2
Spagna	18,8	18,1	17	15,2	12,8	11,3	10,6	10,5
Francia	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	8,6	8,8
Italia	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	9,4	9,2
Lussemburgo	2,9	3	2,7	2,7	2,4	2,3	2	2,2
Paesi Bassi	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	3
Portogallo	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	4,6
Regno Unito	8,5	8	6,9	6,2	5,8	5,4	5	5,2

Fonte: Eurostat

Ogni riduzione dell'IVA, dal momento in cui si ripercuote nei prezzi al consumo, porta a un contenimento della crescita dei prezzi. La tabella seguente fornisce una descrizione dell'evoluzione dell'inflazione dal 1995.

Dal 1995 fino al 2000, si registra un rallentamento dell'inflazione. A livello dell'Unione europea, l'inflazione passa dal 2,8% nel 1995 all'1,2% nel 1999. Dal 2000 l'inflazione registra un lieve aumento, ossia 2,1% a livello UE. I nove Stati membri seguono pressappoco la stessa tendenza.

Il provvedimento viene attuato nell'anno in cui l'inflazione ricomincia a salire negli Stati membri interessati¹⁴.

Tabella 6 : Inflazione, indice armonizzato dei prezzi al consumo (tasso di crescita annuale in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	2,1	2,3	2,1
Belgio	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Grecia	-	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9
Spagna	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6
Francia	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Italia	5,4	4	1,9	2	1,7	2,6	2,3	2,6
Lussemburgo	-	1,2	1,4	1	1	3,8	2,4	2,1
Paesi Bassi	1,4	1,4	1,9	1,8	2	2,3	5,1	3,9
Portogallo	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7
Regno Unito	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3

Fonte: Eurostat

In conclusione, l'esperimento di un'aliquota IVA ridotta per i servizi ad alta intensità di lavoro coincide con un periodo nel quale la crescita è dinamica da diversi anni e in cui si registra una tendenza al ribasso sia della disoccupazione che dell'inflazione. L'effetto di surriscaldamento dell'economia si fa sentire nel 2000 con una ripresa dell'inflazione.

3.3. Indicatori economici di alcuni settori in particolare

I settori selezionati per l'esperimento relativo all'applicazione di un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro sono caratterizzati da un peso molto debole, se non trascurabile, nell'economia. Fa eccezione un solo settore: quello delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private. Viene descritta di seguito la situazione economica di questi settori, che si fonda sulle informazioni disponibili a livello dell'Unione europea.

¹⁴ Per il Regno Unito l'esperimento riguarda unicamente l'Isola di Man.

3.3.1. Il settore delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private

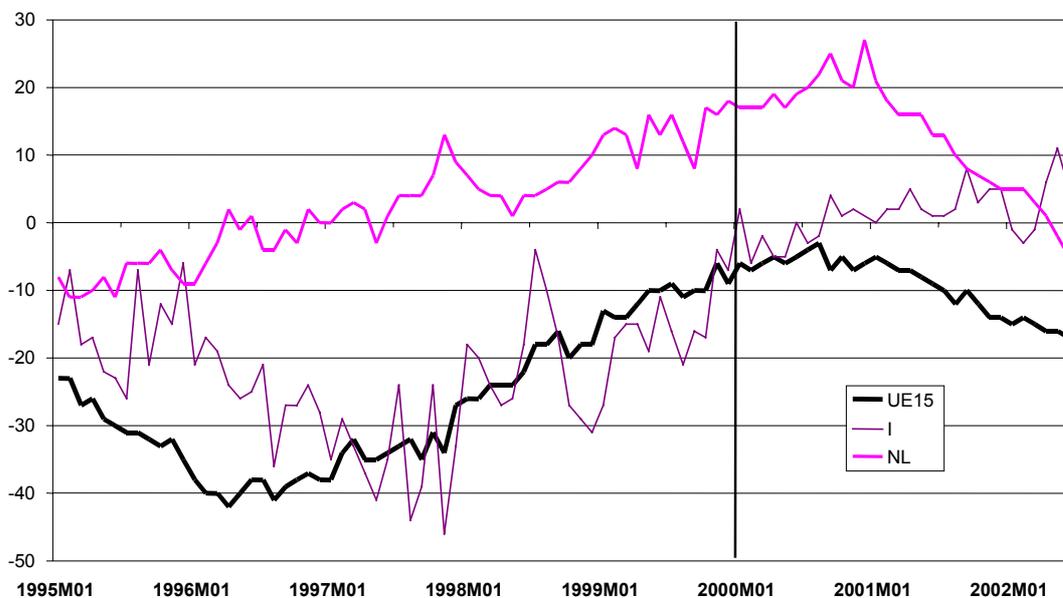
Sette Stati membri hanno scelto il settore delle riparazioni e ristrutturazioni delle abitazioni private. La maggior parte di essi vi ha aggiunto o requisiti di età degli edifici o restrizioni in merito al tipo di lavori. Queste condizioni e restrizioni sono descritte nella parte relativa alle valutazioni effettuate dagli Stati membri. Nel caso del Regno Unito, questo settore è limitato all'Isola di Man¹⁵.

Il settore delle riparazioni e ristrutturazioni delle abitazioni private rientra nel settore dell'edilizia ma a livello statistico non è una sottocategoria ben definita.

L'indicatore di fiducia del settore dell'edilizia è costituito dal risultato di un'indagine che si fonda sugli stessi principi dell'indicatore di fiducia economica di cui sopra. L'indicatore di fiducia settoriale tiene conto però solo dell'opinione delle imprese di questo settore. I grafici seguenti presentano questo indicatore per l'Unione europea nel suo insieme (linea in grassetto) e per gli Stati membri che hanno scelto il settore delle riparazioni e ristrutturazioni delle abitazioni private.

L'indicatore di fiducia dell'edilizia a livello dell'Unione europea segue l'andamento osservato nell'analisi del quadro economico generale sopra descritto. L'unica eccezione è l'assenza di un rallentamento nel corso del 1998. Il settore ha quindi registrato una lunga fase di espansione dopo la crisi del 1996, un'espansione che si è indebolita nel 2001 con un ulteriore rallentamento nel 2002. Gli Stati membri presentano un quadro globalmente simile. L'evoluzione in Spagna si presenta più irregolare, con un rallentamento anticipato, mentre l'Italia e il Portogallo non hanno conosciuto la crisi del 1996. La Francia registra invece una crescita sostenuta e ininterrotta dal 1997 fino all'inizio del 2001.

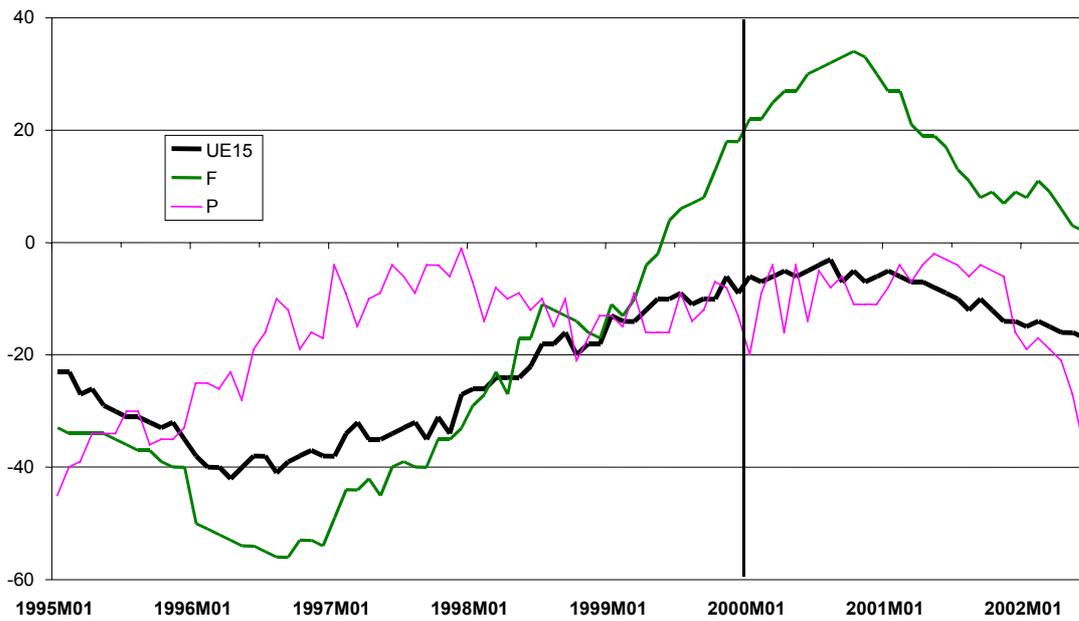
Indicatore di fiducia: Edilizia



Fonte: Eurostat

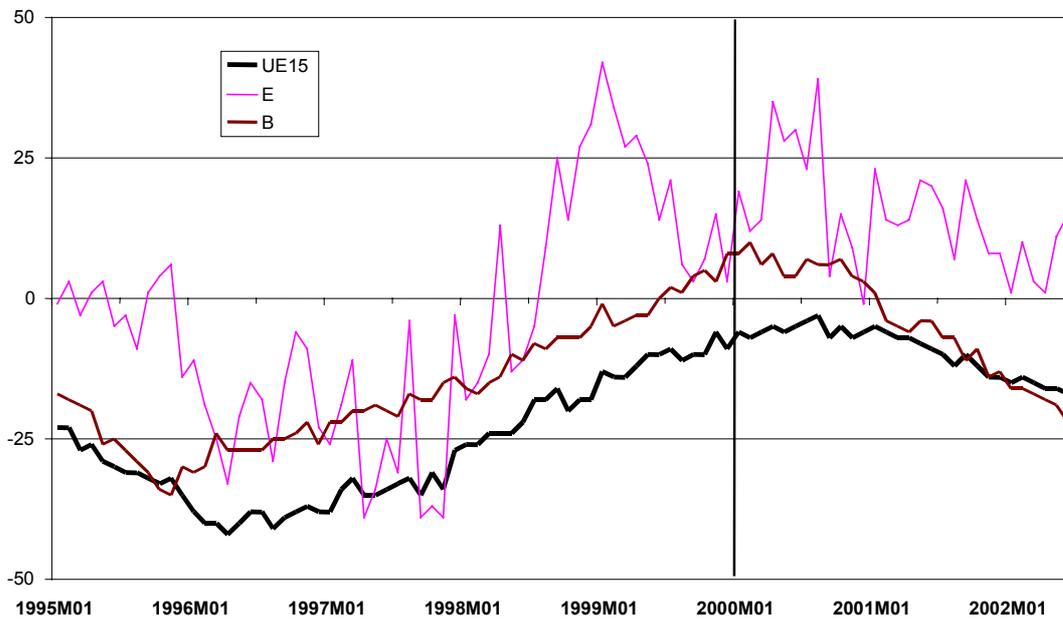
¹⁵ Pertanto, il Regno Unito non è considerato nel dibattito sulla situazione economica di questo settore.

Indicatore di fiducia: Edilizia



Fonte: Eurostat

Indicatore di fiducia: Edilizia



Fonte: Eurostat

Questa interpretazione dell'evoluzione del settore dell'edilizia si rispecchia nei tassi di crescita della produzione riportati nella tabella seguente.

Tabella 7: Edilizia: indice di produzione Edifici (100=1995), tasso di crescita in %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
UE	-1,7	0,8	1,8	4,6	2,7	-1,1
Belgio	3,6	3,8	3,1	-	6,6	-2,4
Spagna	3,4	5,5	8,8	10,5	8,6	6,6
Francia	-1,6	1,6	2,8	4,6	4,8	-1,1
Italia	-	-	-	-	-	-
Paesi Bassi	-4,7	4,0	2,3	4,8	2,0	0,8
Portogallo	-	-	-	-	-	-

Fonte: Eurostat

A livello dell'Unione europea, la crescita dell'occupazione in questo settore va di pari passo con l'aumento della produzione. Tra gli Stati membri in merito ai quali sono disponibili dati, il Belgio e la Spagna mostrano un andamento parallelo tra crescita e occupazione nel settore dell'edilizia.

In Francia, invece, la crescita dell'occupazione è in ritardo di un anno rispetto all'aumento della produzione. In altri termini, in Francia l'aumento della produzione nel settore dell'edilizia riparte nel 1997 mentre l'occupazione nello stesso settore decolla solo un anno più tardi. Questo ritardo deriva dalle difficoltà riscontrate dai datori di lavoro in questo settore. Secondo l'Istituto nazionale di statistica e di studi economici¹⁶ (INSEE), in Francia la ripresa in questo settore risale al 1998 e registra una forte crescita a partire dal 1999. Tuttavia, esiste una carenza di manodopera qualificata: oltre il 30% delle imprese sostiene di aver incontrato difficoltà ad assumere manodopera sufficientemente qualificata¹⁷.

Tabella 8 : Edilizia: indice di occupazione (100=1995), tasso di crescita in %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	-1,9	0,5	1,0	3,2	2,8	1,7	-
Belgio	-0,9	0,4	2,8	6,6	5,7	2,7	-
Spagna	2,8	5,9	6,2	13,6	9,5	7,8	3,4
Francia	-3,2	-2,0	0,3	2,5	4,5	2,6	-
Italia	-0,3	-0,2	-1,3	2,0	2,7	5,5	2,4
Paesi Bassi	-	-	-	-	-	-	-
Portogallo	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Eurostat

¹⁶ INSEE 1° luglio 1999.

¹⁷ INSEE 1° giugno 2000.

3.3.2. Altri settori

Gli altri settori hanno un peso molto ridotto nell'economia, per cui non è disponibile un'informazione armonizzata a livello dell'Unione europea. Ad esempio, nel calcolo dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo, il peso della categoria dei parrucchieri e dell'assistenza alle persone è di circa l'1%. Il settore scelto per l'esperimento dell'aliquota IVA ridotta comprende solo i parrucchieri.

Tuttavia, gli indici armonizzati dei prezzi al consumo consentono sin d'ora di compiere alcuni raffronti.

A titolo esemplificativo, la tabella seguente presenta, per gli Stati membri interessati, l'andamento dei prezzi al consumo dell'indice "tutti i beni" e dell'indice "parrucchieri e assistenza alle persone".

Nell'anno di entrata in vigore del provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA, l'inflazione nel settore dei parrucchieri e dell'assistenza alle persone mostra un rallentamento nel Lussemburgo e nei Paesi Bassi, un rallentamento che resta contenuto in Spagna. Invece, l'anno successivo l'inflazione in questo settore registra un'impennata nei tre Stati membri in questione.

Sembra quindi che il provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA abbia solo un effetto temporaneo sui prezzi dei servizi in questione.

Tabella 9 : Indice armonizzato dei prezzi al consumo (tasso di crescita annuale in %)

	Spagna		Lussemburgo		Paesi Bassi	
	Tutti i beni	Parrucchieri	Tutti i beni	Parrucchieri	Tutti i beni	Parrucchieri
1996	3,6	3,6	1,2	2,4	1,4	3,5
1997	1,9	2,9	1,4	4,1	1,9	2,7
1998	1,8	2,5	1,	1,5	1,8	3,2
1999	2,2	2,6	1,	2,9	2,	5,8
2000	3,5	2,5	3,8	-1,8	2,3	0,2
2001	2,8	3,1	2,4	3,2	5,1	5,6

Fonte: Eurostat

La tabella seguente presenta, per gli Stati membri interessati, l'andamento dei prezzi al consumo dell'indice "tutti i beni" e dell'indice "riparazione e manutenzione di abitazioni private".

Lo stesso fenomeno di riduzione temporanea dei prezzi nell'anno dell'entrata in vigore del provvedimento, seguita da un forte aumento l'anno successivo, si osserva anche per i servizi di riparazione e di manutenzione di abitazioni private in due dei tre Stati membri interessati (B, F).

Tabella 10 : Indice armonizzato dei prezzi al consumo (tasso di crescita annuale in %)

	Belgio		Spagna		Francia	
	Tutti i beni	Riparazione e/manutenzione abitazioni private	Tutti i beni	Riparazione e/manutenzione abitazioni private	Tutti i beni	Riparazione e/manutenzione abitazioni private
1996	1,8	2,9	3,6	3,3	2,1	-
1997	1,5	0,4	1,9	2,6	1,3	1,9
1998	0,9	1,1	1,8	3,	0,7	1,6
1999	1,1	2,9	2,2	2,7	0,6	-0,5
2000	2,7	2,3	3,5	4,1	1,8	-3,5
2001	2,4	5,3	2,8	4,6	1,8	3,3

Fonte: Eurostat

4. VALUTAZIONE DELL'ESPERIMENTO

4.1. Metodo di valutazione

La relazione di valutazione dei servizi della Commissione¹⁸ esamina in dettaglio ogni fase del meccanismo economico per tutti i servizi interessati sulla base di una griglia comune di valutazione, la quale corrisponde al sistema di valutazione discusso in occasione della riunione preparatoria del luglio 2002.

Per la valutazione degli effetti della riduzione dell'aliquota IVA, si possono utilizzare diversi metodi, i quali possono prevedere l'analisi dei dati economici tratti dalla contabilità nazionale o dalle dichiarazioni IVA. E' possibile anche utilizzare indagini svolte direttamente in merito ai servizi interessati o, al contrario, utilizzare modelli settoriali (eventualmente generali) combinati a test statistici o econometrici. Vi è un'ampia gamma di metodi possibili ma la scelta del metodo deve rispettare un obiettivo di massima pertinenza delle risposte.

Indipendentemente dal metodo scelto, è indispensabile che l'analisi riprenda l'evoluzione storica del settore in questione e delle misure di politica economica. Infatti, senza conoscere quella che era la situazione del settore prima dell'entrata in vigore del provvedimento, è impossibile valutare gli effetti riscontrati con la sua applicazione.

Nella pratica, gli Stati membri hanno applicato i metodi a loro disposizione in modo diverso. Vista la diversità di metodi utilizzati e l'eterogeneità dei settori, è piuttosto arduo compiere una sintesi delle valutazioni. Per garantire rigore e trasparenza, la griglia di valutazione delle relazioni di valutazione degli Stati membri riprende direttamente il metodo di analisi approvato nel luglio 2002.

¹⁸ SEC(2003) 622 Relazione di valutazione dei servizi della Commissione, Applicazione a titolo sperimentale di un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro.

La natura delle risposte fornite dalle relazioni di valutazione per ciascuno dei punti precedenti potrà essere di tre tipi: gli elementi scaturiti dalla relazione di valutazione per il punto considerato consentono di giungere senza ambiguità a conclusioni, la relazione di valutazione non tratta questo punto per ovvi motivi (ad esempio, mancanza di dati), oppure, è possibile che gli elementi disponibili nella relazione di valutazione non consentano di giungere a conclusioni chiare.

I paragrafi seguenti riprendono i principali risultati osservati secondo questa griglia di analisi.

4.2. Mancata ripercussione totale sui prezzi della riduzione dell'aliquota IVA

La ripercussione sui prezzi al consumo della riduzione dell'aliquota IVA costituisce la prima fase indispensabile. Nel caso non si riscontri alcun effetto sui prezzi, bisogna necessariamente attribuire ogni eventuale aumento della domanda osservato a fattori esterni al provvedimento IVA.

Gli Stati membri hanno constatato¹⁹, nelle loro analisi sui prezzi, che non vi è mai una totale ripercussione sui prezzi al consumo della riduzione dell'aliquota IVA e che una parte di tale riduzione è utilizzata per aumentare gli utili dei fornitori.

A titolo esemplificativo, in Lussemburgo il 40% dei parrucchieri e l'80% delle imprese di riparazione delle calzature non hanno applicato ai loro prezzi la riduzione dell'IVA. Una delle possibili spiegazioni risiederebbe nell'ostilità nei confronti del rischio dei venditori, i quali preferiscono mantenere i prezzi allo stesso livello e aumentare i loro profitti invece di ridurre i prezzi, sperando che la domanda aumenti, con un conseguente aumento del loro profitto.

Il settore delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private sembra essere il settore nel quale gli operatori applicano più facilmente la riduzione dell'aliquota IVA, il che si spiega con l'entità delle spese medie sostenute.

Si può constatare che nel caso in cui in un determinato settore, come quello delle riparazioni di calzature, di biciclette e di indumenti nei Paesi Bassi e delle ristrutturazioni di abitazioni in Francia, vi sia una ripercussione immediata sui prezzi di una parte della riduzione dell'aliquota IVA, questo settore tende poi ad aumentare i prezzi al consumo in misura maggiore rispetto all'inflazione. L'applicazione di un'aliquota ridotta attenua solo temporaneamente l'aumento abituale dei prezzi.

In alcuni casi, come quello della riparazione di biciclette, alcuni fornitori di servizi si sono rifiutati di applicare l'aliquota ridotta adducendo come motivo la complessità del provvedimento.

Le difficoltà incontrate nel far riflettere nei prezzi al consumo la riduzione dell'aliquota IVA mostra che il provvedimento in questione non può funzionare secondo le modalità previste nella direttiva.

¹⁹ Cfr. l'allegato, Relazione dei servizi della Commissione, Applicazione a titolo sperimentale di un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro, SEC(2003) 622.

4.3. Aumento della domanda legato alla crescita economica

La congiuntura economica estremamente favorevole al momento in cui il provvedimento è stato attuato ha potenziato la domanda e l'aumento del giro d'affari dei fornitori di tutti i servizi. L'aumento dei redditi disponibili delle famiglie consente di spiegare l'aumento della domanda riscontrato. Oltre a ciò, sono stati attuati altri provvedimenti, i quali, in particolare quelli di natura fiscale, hanno contribuito a far crescere la domanda indipendentemente dal provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA.

Le relazioni degli Stati membri non consentono di distinguere gli effetti della crescita, particolarmente sostenuta all'epoca, dagli eventuali effetti di una parziale ripercussione della riduzione dell'aliquota IVA sui prezzi.

4.4. Nessun effetto consistente sull'occupazione

Alcuni Stati membri hanno attuato una politica dinamica in materia di occupazione e di aiuti, concentrandosi su alcuni settori di attività e, in particolare, sul settore dell'edilizia.

Ad esempio, in Francia, anteriormente alla riduzione dell'IVA, sono state attuate una serie di disposizioni volte a favorire l'accesso alla proprietà e la ristrutturazione di edifici. Il settore ha conosciuto una crescita straordinaria sin dall'inizio del 1999. L'Italia, oltre all'applicazione di un'aliquota IVA ridotta, ha autorizzato la detrazione fiscale delle spese di riparazione e ristrutturazione delle abitazioni private. La Spagna ha introdotto agevolazioni nel contesto fiscale in cui operano le piccole e medie imprese.

Nel tentativo di produrre di più per far fronte ad un aumento della domanda, alcuni settori si sono scontrati con difficoltà dal punto di vista delle assunzioni o hanno fatto ricorso al lavoro straordinario. Il Portogallo e il Regno Unito (Isola di Man) riconoscono di essersi trovati in una situazione di piena occupazione al momento di entrata in vigore del provvedimento.

In questa situazione, le relazioni degli Stati membri non consentono di distinguere chiaramente, per tutti gli Stati membri interessati, gli effetti del provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA sull'occupazione.

Solo due Stati membri, la Francia e Italia, attribuiscono un numero sostanziale di nuovi posti di lavoro nel settore delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private alla riduzione dell'aliquota IVA, rispettivamente 40.000 e 65.000.

Tuttavia, i calcoli della Francia non tengono conto dell'effetto delle alluvioni del 1999 né dei provvedimenti fiscali che hanno agevolato la costruzione di nuove abitazioni e, in misura minore, la riparazione e la ristrutturazione delle altre. Inoltre, verso la fine del 1999, in questo paese il settore dell'edilizia ha attraversato difficoltà dal punto di vista delle assunzioni. Infine, secondo i dati della relazione francese, il costo di un posto di lavoro diretto creato nel quadro di questa iniziativa resta molto alto, di circa 89.000 euro per posto di lavoro e all'anno. L'Italia si basa su uno studio compiuto dall'organizzazione professionale rappresentativa del settore. Neanche in questo caso il metodo di calcolo utilizzato sembra prendere in considerazione le importanti misure fiscali adottate in materia di imposizione diretta.

4.5. Efficacia del provvedimento alquanto modesta

Gli studi empirici che esaminano gli effetti di una riduzione dell'aliquota IVA solitamente rispetto ad altre misure mostrano che la riduzione dell'aliquota IVA non è mai il provvedimento più efficace per stimolare l'occupazione e la crescita del PIL e che i suoi costi di bilancio sono elevati rispetto agli effetti economici.

Avvalendosi del suo modello macroeconomico QUEST, la Commissione ha svolto, espressamente per la presente relazione di valutazione, un esercizio di simulazione di una riduzione dell'aliquota IVA rispetto ad una riduzione degli oneri sul lavoro.

Se paragonata ad altri provvedimenti, in particolare quelli che incidono direttamente sul costo del lavoro, la riduzione dell'aliquota IVA presenta sempre un costo di bilancio più alto. I risultati ottenuti sono pienamente coerenti con le conclusioni tratte da studi precedenti.

Sulla base di calcoli a livello dell'Unione europea, a parità di costi di bilancio, una riduzione degli oneri sul lavoro crea il 52% posti di lavoro in più di una riduzione dell'aliquota IVA interamente applicata sui prezzi.

4.6. Economia sommersa: permane la difficoltà di valutazione

Nelle loro relazioni, gli Stati membri hanno fornito solo poche informazioni in merito all'impatto della riduzione dell'IVA sull'economia sommersa. Non è stato possibile dimostrare che il provvedimento aveva portato ad un ridimensionamento del sommerso. La maggior parte dei risultati sono di tipo ipotetico e non sono in grado di dimostrare l'eventuale nesso di causalità tra il provvedimento e una riduzione dell'economia sommersa.

Invece, indipendentemente dal provvedimento di riduzione dell'IVA, è emersa un'alternativa importante nella lotta contro il lavoro nero. Ogni qual volta il consumatore può beneficiare di una detrazione dalle imposte sul reddito, e questa dipende dalla presentazione di una fattura, sembra diminuire il ricorso a lavori che derivano dall'economia sommersa, un fenomeno che è stato osservato nel settore dei lavori edili.

5. CONCLUSIONE GENERALE

Nel quadro dell'esperimento sui servizi ad alta intensità di manodopera, tenuto conto dell'informazione fornita dagli Stati membri e dei limiti dei metodi di analisi impiegati, sembra che, a seguito della riduzione dell'aliquota IVA, non sia possibile osservare in modo conclusivo un effetto favorevole di questo provvedimento sull'occupazione. Per quanto riguarda l'effetto sull'economia sommersa, è lecito formulare la stessa osservazione.

Nelle analisi sui prezzi effettuate dagli Stati membri, appare che la ripercussione della riduzione dell'aliquota IVA sui prezzi al consumo è sempre parziale o persino assente. Inoltre, è sempre di entità limitata e la sua durezza a livello temporale non è stata dimostrata nell'esperimento. Per questo motivo, il meccanismo economico di aumento della domanda attraverso una riduzione sostanziale dei prezzi non può funzionare come previsto nella direttiva.

Inoltre, questi risultati sono conformi alle conclusioni emerse dagli studi realizzati in precedenza. Rispetto ad altri provvedimenti che incidono direttamente sul costo del lavoro, l'impatto della riduzione dell'aliquota IVA sull'occupazione presenta un costo di bilancio per posto di lavoro creato sempre più elevato.

La Commissione ha compiuto, avvalendosi del suo modello macroeconomico QUEST, un esercizio di simulazione apposito per questa relazione di valutazione, nel quale si raffronta la riduzione dell'aliquota IVA con una riduzione degli oneri sul lavoro. Si parte dall'ipotesi più favorevole per il provvedimento di riduzione dell'aliquota IVA, ossia quella che prevede una ripercussione totale della riduzione dell'IVA sui prezzi al consumo. Nonostante ciò, sulla base di calcoli a livello dell'Unione europea, allo stesso costo di bilancio, una riduzione degli oneri sul lavoro crea il 52% di posti di lavoro in più.

Tenuto conto di tutti questi risultati ed in particolare della difficoltà di trasferire nei prezzi ogni eventuale modifica della riduzione dell'aliquota IVA, lo strumento dell'IVA non sembra pertanto essere quello più idoneo per intervenire sulla domanda attraverso un impatto sui prezzi. Dal punto di vista del mercato interno, i servizi definiti nell'allegato K della sesta direttiva sono tali per cui il rischio di distorsioni di concorrenza è minimo. I servizi di cui all'allegato K sono rivolti essenzialmente ai consumatori finali e sono di natura prettamente locale. L'allegato K comprende solo cinque categorie di servizi, tra le quali gli Stati membri potevano sceglierne al massimo tre. È probabile che servizi definiti in modo diverso all'interno dell'allegato K avrebbero portato al rischio di distorsioni. La Commissione non ha ricevuto alcuna lamentela relativa alle eventuali distorsioni di concorrenza derivanti dall'applicazione di un'aliquota IVA ridotta su tali servizi.

È opportuno adesso esaminare il futuro trattamento di questo tipo di servizi dal punto di vista dell'IVA. Questa riflessione sarà avviata nell'ambito del riesame, ogni due anni, del campo di applicazione delle aliquote ridotte, previsto dall'articolo 12, paragrafo 4. Si dovrà tenere conto degli obiettivi della nuova strategia IVA²⁰ di modernizzare, semplificare, rafforzare ed applicare in modo più uniforme il sistema comune dell'IVA.

Nel corso del 2003 sarà elaborata dalla Commissione e presentata al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta di direttiva. Per portare a buon termine questa riflessione, la Commissione prenderà in considerazione le conclusioni della presente relazione, tutti gli elementi già menzionati nella sua precedente relazione sulle aliquote ridotte dell'IVA²¹, nonché qualsiasi altro elemento pertinente.

L'obiettivo di questa proposta sarà quello di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso una razionalizzazione dell'uso delle aliquote ridotte da parte degli Stati membri, dando a questi ultimi pari possibilità di applicare aliquote ridotte.

È opportuno tenere a mente quelle che sono le caratteristiche dell'IVA, principalmente l'obbligo di garantire la sua neutralità, la necessità di definire criteri chiari di applicazione delle aliquote ridotte, la necessità di una razionalizzazione delle deroghe ed infine l'obiettivo a lungo termine di una maggiore armonizzazione delle aliquote.

²⁰ COM(2000) 348 def. del 7 giugno 2000.

²¹ COM(2001) 599 def. del 22 ottobre 2001.