

IV.



Verso la riforma dell'Iva: tra esigenze di gettito, fedeltà fiscale e semplificazione

Donato Berardi e Fulvio Bersanetti

i Quaderni



L'Iva, imposta sul valore aggiunto, è una delle fonti tributarie più importanti ed è attualmente oggetto di attente valutazioni e revisioni volte a favorire armonizzazione e convergenza fra i paesi della Comunità Europea. L'Italia è tra i pochi paesi che applicano aliquote Iva super-ridotte. L'analisi ha esplorato e sintetizzato in maniera ragionata il complesso tema dei 120 regimi in deroga, fatto di agevolazioni, esenzioni, differimenti e regimi speciali. Il lavoro nasce dalla collaborazione tra REF Ricerche, società indipendente che offre ricerca e consulenza nei processi conoscitivi e decisionali e GS1 Italy | Indicod-Ecr, associazione italiana che raggruppa 35 mila aziende industriali e distributive operanti nel settore dei beni di largo consumo.

IV.

**Verso la riforma dell'Iva:
tra esigenze di gettito,
fedeltà fiscale
e semplificazione**

i Quaderni

IV. Verso la riforma dell'Iva: tra esigenze di gettito, fedeltà fiscale e semplificazione

SCRITTO DA:

Donato Berardi e Fulvio Bersanetti –
REF Ricerche

IDEAZIONE DEL PROGETTO:

Marco Cuppini – GS1 Italy | Indicod-Ecr

COORDINAMENTO:

Samanta Correale e Sara Manazza –
GS1 Italy | Indicod-Ecr

SEGRETERIA DI REDAZIONE:

Chiara Sironi – GS1 Italy | Indicod-Ecr

PER INFORMAZIONI:

info@indicod-ecr.it
info@refricerche.it

PROGETTO GRAFICO E ILLUSTRAZIONI:

Leftloft

Si ringraziano tutti coloro che hanno
collaborato e contribuito a vario titolo
alla realizzazione della pubblicazione



Sommario

Sintesi	6
Introduzione	10
1. L'Iva: un'imposta europea	14
1.1 Le Direttive Comunitarie e il principio di destinazione	15
1.2 I limiti della disciplina Iva	17
Riquadro – Il Libro Verde e la consultazione UE	18
1.3 I regimi in deroga: le esenzioni	21
1.4 Le aliquote di tassazione: lo stato dell'arte nella UE	24
Riquadro – Aliquote Iva ridotte: le motivazioni	28
1.4.1 Le agevolazioni: i generi alimentari	29
1.4.2 Le agevolazioni: i beni non alimentari e i servizi	32
1.5 Il <i>gap</i> Iva: Italia “maglia nera”	35
2. L'Iva in Italia: un tributo con 40 anni di storia	40
2.1 Le agevolazioni Iva sui consumi: quanto valgono?	43
Riquadro – Regressività del tributo e spese per l'alimentazione	45
2.2 Come cambia l'incidenza al crescere del consumo	48
Riquadro – L'Iva e i soggetti incisi: cenni metodologici	50
2.3 I regimi in deroga e l'erosione della base imponibile	53
2.4 Gettito teorico ed effettivo: una misura del divario	55
2.5 Riformare l'Iva: lavori in corso	61
Bibliografia	65

Sintesi

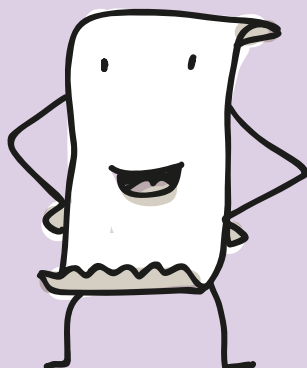
Negli anni recenti il dibattito di politica economica si è soffermato a più riprese sulla necessità di dare corso al cosiddetto “scambio fiscale”: una riduzione delle imposte sui redditi da lavoro e d’impresa finanziata dall’aumento delle imposte sui consumi. Un dibattito che si è concretizzato in aumenti delle aliquote Iva e delle accise, scelte che hanno contribuito ad erodere il potere d’acquisto dei redditi e a penalizzare i consumi, senza tuttavia che lo scambio si perfezionasse con la riduzione delle imposte dirette e l’abbattimento del cuneo fiscale. Il risultato è stato un mero aumento della pressione fiscale.

Il dibattito sul futuro della tassazione riassunto nello slogan “dalle persone alle cose”¹ ha investito anche le istituzioni comunitarie ispirando le procedure di periodica revisione delle Direttive Iva: a fronte delle difficoltà del ciclo economico e dei riflessi sulle entrate dirette, l’Iva è infatti riconosciuta quale fondamentale risorsa a disposizione dei governi nazionali per il consolidamento fiscale. Le imposte sui consumi sono infatti considerate entrate più stabili per i Governi e meno sfavorevoli alla crescita economica, anche in ragione dei livelli elevati raggiunti dalle imposte dirette e del disincentivo all’offerta di lavoro e all’esercizio di attività di impresa che ne consegue.

Se in linea di principio le proprietà della tassazione indiretta sono condivisibili, a distanza di 40 anni dalla sua introduzione la disciplina Iva rivela la necessità di alcuni interventi correttivi. I principali limiti della disciplina sono l’elevato onere amministrativo delle procedure e la permeabilità alle frodi.

1. Trattato nella collana “i Quaderni” di GS1 Italy | Indicod-Ecr, in De Novellis F., Signorini S., iQII - La ristrutturazione del carico fiscale “dalle persone alle cose”. Sintesi del dibattito ed elementi di debolezza della proposta, REF Ricerche, 2013 – sfogliabile online <http://issuu.com/tendenzeonline/>

“ “Scambio fiscale”
un progetto a metà ” ”



“ L’Iva è lo strumento per il consolidamento fiscale ”

tributo e distorcere il funzionamento del mercato interno. Alcune agevolazioni possono rivelarsi a distanza di anni superate. L’oggettiva complessità della materia fiscale e la stratificazione di provvedimenti non sempre coerenti hanno altresì contribuito ad alimentare l’incertezza applicativa, rendendo nello stesso tempo l’Iva l’imposta più evasa e più elusa.

“ Per recuperare gettito: allargare la base imponibile e contenere deroghe e esenzioni ”

Tra le misure suggerite dalla Commissione Europea per recuperare gettito vi sono l’allargamento della base imponibile dell’Iva e le limitazioni all’uso delle agevolazioni, delle esenzioni e delle deroghe.

In effetti le numerose esenzioni e deroghe concesse ai governi nazionali hanno contribuito ad erodere la base imponibile del

“ Ma troppi gli oneri amministrativi e le frodi ”

Per l’Italia, le stime disponibili indicano che il mancato gettito associato alle forme di evasione è compreso tra il 25 e il 30%: si tratta di oltre 30 miliardi di euro di minori entrate, che collocano l’Italia agli ultimi posti nella graduatoria internazionale e che si spiegano oltre che con i comportamenti opportunistici degli operatori, anche con l’oggettiva complessità della disciplina.

“ La Commissione Europea sostiene la revisione delle aliquote agevolate e esenzioni ... ”

Accanto alle maggiori questioni che sono ascrivibili alla semplificazione delle procedure e all'armonizzazione delle discipline nazionali, la strategia che la Commissione Europea ha lanciato indica

che la revisione delle aliquote agevolate è un indirizzo prioritario.

I principi che dovrebbero guidare tale processo sono l'abolizione delle agevolazioni che costituiscono un ostacolo al funzionamento del mercato interno, l'abolizione delle aliquote ridotte per beni e servizi il cui consumo è scoraggiato da altre politiche comunitarie e la parità di trattamento per beni e servizi che rispondono ad una medesima logica di consumo.

Oggetto di dibattito è anche il tema delle esenzioni per le distorsioni nella competizione tra pubblico e privato e per l'incentivo ad accrescere la sfera d'azione degli Enti pubblici che ne consegue.

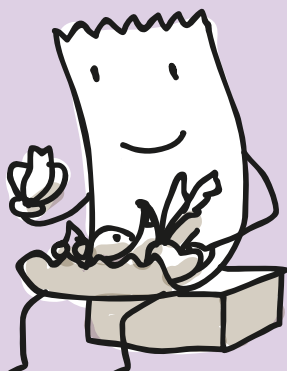
Peculiare in questo dibattito è la posizione della filiera alimentare, per le agevolazioni riservate ai beni di prima necessità.

Il lavoro documenta come le agevolazioni di cui godono i beni alimentari aiutino ad attenuare la regressività dell'Iva: una riduzione delle aliquote in favore di alcuni generi di prima necessità come pane, uova, latte, acqua, caffè, zucchero e sale, potrebbe addirittura accrescere la redistribuzione

25-30%

L'evasione Iva
in Italia

“ ... ma le agevolazioni attenuano la regressività dell'Iva specie sui beni alimentari ”



nei confronti dei ceti meno abbienti, con un costo relativamente contenuto per il bilancio pubblico.

Il lavoro mostra altresì che la filiera alimentare offre un contributo “equilibrato” al gettito fiscale.

Infatti, l’alimentazione genera ogni anno introiti da Iva per 11 miliardi di euro, il 15% del gettito dell’Iva

sui consumi, una quota in linea con il peso sulla spesa per consumi delle famiglie. Un risultato che beneficia sia dei bassi livelli di evasione nel commercio di generi alimentari sia delle esenzioni riservate a numerose altre spese per consumi quali i servizi finanziari e assicurativi, i servizi sanitari, i servizi postali, eccetera. Nell’ordinamento tributario italiano si contano oltre 120 tipologie di regimi Iva in deroga che contribuiscono all’erosione della base imponibile: l’Iva riscossa rappresenta non più del 40% di quella potenziale.

I bassi livelli di evasione Iva nel consumo di generi alimentari si giovano indubbiamente della presenza di operatori qualificati e di grandi dimensioni, quali le catene della Distribuzione Moderna Organizzata [DMO], e di procedure standardizzate e trasparenti, oltre che della diffusione della moneta elettronica, quale strumento di pagamento.

“ ... con più bassi livelli di evasione ”

“ Contributo equilibrato per la filiera dell’alimentare ... ”

Introduzione

Con un gettito complessivo che nel 2013 ha superato i 110 miliardi di euro ed un contributo del 30% al monte totale delle entrate erariali, l'Imposta sul Valore Aggiunto (Iva) rappresenta la principale imposta indiretta dell'ordinamento tributario italiano.

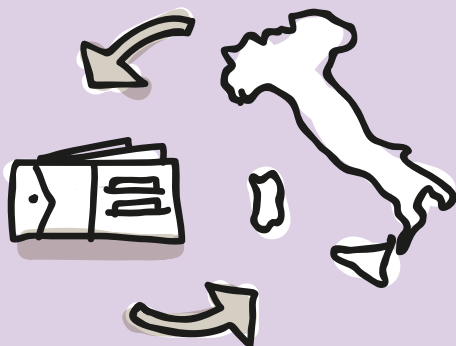
La sua entrata in vigore, con una disciplina, quella del d.p.r. 633/1972, che ricalca nelle linee generali la sua attuale formulazione, risale al 1° gennaio del 1973, quando fu per la prima volta introdotta l'Iva con un'aliquota ordinaria del 12%, una ridotta applicabile ai beni di prima necessità del 6% e un'aliquota maggiorata per i cosiddetti "beni di lusso" del 18%.

L'Iva è un'imposta plurifase che grava sugli scambi. Sono assoggettate al pagamento dell'Iva le cessioni di beni e le prestazioni di servizi realizzate nel territorio italiano, nell'esercizio di un'attività d'impresa. L'imposta è plurifase perché è dovuta a ciascuno stadio della catena di produzione e distribuzione: l'incremento di valore che si genera ad ogni fase di scambio determina l'insorgere di debito fiscale da parte del soggetto passivo, il venditore, nei confronti dello Stato. A ciascun passaggio il soggetto passivo è tenuto al versamento della differenza tra l'ammontare dell'Iva pagata sui propri acquisti e quella incassata dai propri clienti. Attraverso questo meccanismo a più stadi di pagamento, detrazione e versamento, il gettito dell'imposta si ottiene per stratificazione successiva dei versamenti operati da tutti i soggetti passivi, riferibili all'incremento di valore realizzato a ciascuna fase dello scambio. La possibilità da parte dei soggetti passivi di detrarre l'Iva sugli acquisti spiega il perché l'imposta è neutrale per le attività economiche, finendo per inci-

1973
nasce l'Iva al

12%

“ L'Iva è un'imposta plurifase sui consumi ”



dere solo i consumatori finali, destinatari dell'ultima fase dello scambio. Per questo motivo vi si riferisce comunemente come ad un'imposta sui consumi. Questa semplificazione è invero impropria perché sebbene sia dimostrato che l'Iva è generalmente traslata sul consumatore finale, nel breve periodo, a fronte di aumenti delle aliquote, possono risultare incisi anche i soggetti passivi, cioè le imprese, per l'impossibilità di trasferire la maggiore imposta sui prezzi di vendita. In questi casi, l'imposta può dunque comportare una "temporanea" compressione dei margini di profitto. I tempi della traslazione sono tanto più rapidi quanto maggiore è il potere di mercato delle imprese: la traslazione è istantanea nel caso di prezzi amministrati o di mercati monopolistici (è il caso dei corrispettivi di molti servizi pubblici, quali l'energia elettrica, il gas, l'acqua, i pedaggi autostradali, eccetera), mentre può tradursi in una compressione anche di lungo corso dei margini in mercati caratterizzati da un elevato grado di concorrenza. Per quel che concerne l'ambito di applicazione dell'Iva, in linea generale le operazioni imponibili sono raggruppabili in:

- ▶ cessioni di beni mobili e immobili da parte di un soggetto passivo all'interno dello Stato;
- ▶ prestazioni di servizi da parte di un soggetto passivo all'interno dello Stato;
- ▶ acquisti intracomunitari di beni provenienti da un altro Stato membro;
- ▶ importazioni di beni provenienti da paesi esterni alla UE.

Sono invece escluse le cessioni di beni e servizi realizzate nei confronti di un soggetto con residenza fiscale esterna all'Unione Europea (UE), mentre per le cessioni di beni e servizi in favore di soggetti comunitari la disciplina prevede che la tassazione avvenga nel paese di destinazione. Accanto alla disciplina delle operazioni imponibili e non imponibili la normativa di riferimento indica alcune fattispecie di operazioni esenti: rientrano in questa categoria alcune cessioni di beni e servizi di interesse generale, quali le prestazioni di servizi medici, le operazioni finanziarie e assicurative, le spese per l'istruzione, eccetera.

Come illustrato nella Tavola seguente, dall'inizio degli anni Duemila e sino al 2007 il gettito fiscale dell'Iva in Italia è andato gradualmente crescendo, beneficiando sia della crescita dei consumi sia di una maggiore "fedeltà fiscale" che ha favorito l'emersione di base imponibile.

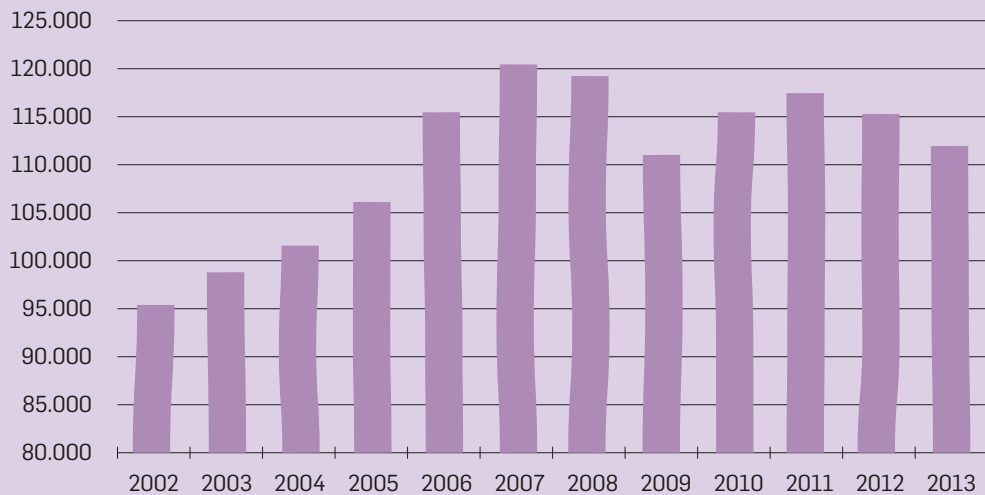
Viceversa, negli anni più recenti, complice il progressivo aggravarsi della crisi economica, che ha prodotto un ridimensionamento dei consumi delle famiglie ed un rallentamento dell'attività economica, il gettito Iva ha subito una significativa battuta d'arresto: nel 2013 la caduta rispetto 2007 raggiunge gli 8 miliardi di euro.

L'Iva rimane l'imposta più evasa ed elusa del paese: il *gap* Iva, cioè lo scarto tra il gettito potenziale (in assenza di evasione) e quello effettivo, rimane elevato, tra il 25 e il 30%.

“ In crescita negli
anni Duemila ”

Andamento del gettito dell'Iva in Italia

(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ministero Economia e Finanze

1.

L'Iva: un'imposta europea

L'Iva è un'imposta europea. Nasce in Francia dove viene introdotta per la prima volta nel 1954. Alla fine degli anni '60 sulla base degli accordi tra paesi europei è chiamata a sostituire l'imposta sul fatturato finendo per essere adottata anche in Germania e Olanda, oltre che in alcuni paesi non ancora membri della UE come Svezia e Danimarca. In una delle sue varianti, comunque riconducibili alla sua formulazione originaria, l'Iva è oggi applicata in oltre 150 paesi.

“ L'Iva nasce in Francia ”

“ Oggi rappresenta il 20% del totale introiti nell'UE ”

Secondo recenti dati diffusi dalla Commissione Europea, l'imposta rappresenta circa il 20% degli introiti tributari riscossi nel territorio dell'Unione.

In linea teorica un tributo ben disegnato dovrebbe sempre possedere alcune proprietà: la certezza e la semplicità delle regole, la neutralità verso le scelte di consumatori e imprese, la capacità di adeguarsi ai mutamenti del contesto di riferimento, la minimizzazione degli spazi di evasione e elusione. Il successo conosciuto dall'Iva nei decenni può essere ricondotto con ogni probabilità alla superiorità di questo tributo nei termini delle proprietà pocanzi indicate rispetto alle tradizionali imposte dirette, che gravano sul reddito e sul patrimonio quali manifestazioni dirette della capacità contributiva.

1.1 Le Direttive Comunitarie e il principio di destinazione

La disciplina Iva è una tipica materia sottoposta a legislazione concorrente: le Direttive Comunitarie, di cui l'ultima in ordine di tempo è la 2006/112/EU, definiscono il quadro normativo di riferimento all'interno del quale ciascuno Stato membro è chiamato a operare le proprie scelte.

Le Direttive individuano un corpus minimo di norme il cui obiettivo è quello di assicurare la graduale armonizzazione e la convergenza delle discipline nazionali, favorendo per questa via un migliore funzionamento del mercato interno.

“ Obiettivo delle Direttive Comunitarie è armonizzazione e convergenza ”

“ Come disciplinare gli scambi interni? ”

Da sempre il coordinamento tra i sistemi fiscali dei diversi paesi rappresenta la prima esigenza del legislatore comunitario per promuovere l'integrazione del mercato unico europeo, dove non esistono controlli

doganali e vige il principio del libero scambio. In merito alla disciplina Iva la principale questione che il legislatore comunitario si è storicamente trovato ad affrontare è la scelta del criterio guida per disciplinare la tassazione degli scambi interni: tassare la merce nel paese in cui ha luogo la produzione (principio dell'origine) ovvero in quello in cui ha luogo il consumo (principio della destinazione).

Fino al 1992 vigeva il principio della destinazione, con la riscossione del tributo nel paese di consumo: al passaggio alla frontiera del paese di origine, il bene esportato era riconosciuto non imponibile e l'esportatore rimborsato dell'Iva pagata sugli acquisti. Dall'altra, l'importatore pagava l'Iva sul valore della merce, sulla base delle aliquote e delle disposizioni vigenti nel paese di destinazione.

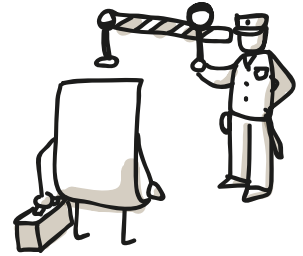
Il superamento del sistema doganale scattato il 1° gennaio 1993 con l'istituzione del mercato unico europeo, ha reso tuttavia inapplicabile questo meccanismo di imposizione. L'orientamento originario era quello di virare progressivamente verso un sistema fondato sul principio dell'origine, nel quale gli scambi intracomunitari fossero regolati come quelli all'interno di ciascun mercato nazionale: il venditore avrebbe pagato l'imposta richiesta dal suo paese, commisurandola al corrispettivo della cessione e detraendo l'imposta sugli acquisti, indipendentemente da quale fosse il paese di destinazione finale.

Un assetto così costruito, tuttavia, avrebbe funzionato correttamente solo al sussistere di due presupposti: da una parte l'armonizzazione delle aliquote tra paesi per garantire la neutralità dell'imposta, dall'altra l'istituzione di una camera di compensazione, per l'attribuzione del gettito pro-quota a ciascuno dei paesi coinvolti nello scambio sulla base del peso dei rispettivi flussi commerciali. Un'ulteriore debolezza del meccanismo è che ciascun paese membro avrebbe dovuto contare sugli altri paesi per raccogliere una parte rilevante delle proprie entrate da Iva.

Il punto di caduta fu un regime transitorio, che secondo gli accordi avrebbe dovuto restare in vigore fino al 1996. Tale regime, tuttora vigente, prevede il mantenimento della logica della destinazione: l'esportatore, per ottenere la non imponibilità, è tenuto a notificare alla propria amministrazione finanziaria l'operazione, mentre l'importatore è tenuto ad auto-liquidare l'Iva dovuta per poi detrarla, secondo le usuali regole.

Un meccanismo che ha finito per produrre non pochi problemi e che di sovente si è rivelato permeabile a frodi ed elusioni.

“ Oggi ancora un regime transitorio ”



1.2 I limiti della disciplina Iva

Nella direzione di una maggiore armonizzazione delle aliquote si sono mosse le Direttive comunitarie che si sono stratificate nel corso degli anni: la Direttiva 92/77/CEE, così come confermato dalla più recente Direttiva 2006/112/CE, ha individuato un livello minimo per l'aliquota ordinaria dell'Iva, fissata al 15%, concedendo nel contempo facoltà ad ogni Stato membro di prevedere una o più aliquote agevolate a valere su un insieme codificato di beni e servizi, in una misura non inferiore al 5%.

“ Aliquota ordinaria Iva al 15% e aliquote agevolate ”

Se sul piano teorico i benefici di una sola aliquota ordinaria sono innegabili, a partire dalla semplicità di gestione e di riscossione del tributo, sul piano pratico i paesi membri hanno da sempre rivendicato libertà di movimento nelle scelte che riguardano la materia fiscale, giudicando quest'ultima quale imprescindibile leva di politica economica e chiedendo che fosse assicurato un elevato grado di discrezionalità nel recepimento delle Direttive.

Quello che in linea teorica è uno schema semplice, ha dunque finito per essere complicato da una moltitudine di deroghe concesse agli Stati membri in fase di adesione o nel corso dei negoziati in sede di Consiglio.

Larga parte di questa discrezionalità è stata esercitata negli anni lungo due distinte direzioni, con riferimento alla determinazione delle aliquote ordinarie e agevolate, e quindi nella identificazione dei beni e dei servizi potenzialmente eleggibili a agevolazioni e deroghe speciali.

“ Discrezionalità e deroghe per gli Stati membri ”

Le scelte dei singoli paesi hanno prodotto negli anni una assai intricata disciplina in materia di aliquote Iva con scelte le cui motivazioni non sono sempre intelligibili e che hanno certamente contribuito ad accrescere la complessità amministrativa e in alcuni casi persino violato il principio di neutralità rispetto alle scelte di localizzazione degli operatori e introdotto evidenti distorsioni per il funzionamento del mercato interno. A questo esito, come vedremo per il caso dell'Italia, ha contribuito anche un uso disinvolto delle deroghe e dei regimi speciali.

A fronte di un quadro così definito, la discrezionalità attribuita alla disciplina fiscale di ciascun paese tra agevolazioni ed esenzioni è all'origine della marcata disparità di trattamento che ancora si rileva: un'istruttoria sulle principali tipologie di beni e servizi consente di verificare analogie e differenze nelle scelte operate dai principali paesi comunitari.

Il Libro Verde e la consultazione UE

Nell'ambito del processo che conduce alla revisione periodica delle Direttive la Commissione Europea ha lanciato nel 2010 un primo "Libro Verde" sul futuro della tassazione Iva, invitando tutti i portatori di interessi ad offrire il proprio contributo per fare emergere le criticità del meccanismo di tassazione. L'esito della consultazione, che si è

“ Un "Libro Verde": Iva per i contribuiti dei portatori di interesse ”

chiusa nel maggio del 2011 e che ha visto l'invio di oltre 1700 contributi, ha rafforzato il senso della necessità di un intervento riformatore.

I risultati della consultazione hanno indicato che è opinione diffusa che la frammentazione delle discipline nazionali sia il principale ostacolo al funzionamento e all'integrazione del mercato unico europeo, in termini di complessità e costi amministrati legati alla proliferazione e all'incertezza sulle norme.

I paesi più rappresentati sono stati la Germania

(191) ed il Regno Unito (91), seguiti da Francia (61), Belgio (36) ed Italia (26).

Quanto al nostro paese, la composizione delle risposte è piuttosto variegata ed include 10 associazioni di categoria, 3 università, un'autorità pubblica e 12 soggetti tra imprese private e persone fisiche. Accanto alle maggiori questioni che sono ascrivibili all'ambito della semplificazione delle procedure e all'armonizzazione delle discipline nazionali la strategia Iva (IP/11/1508) che la Commissione Europea ha lanciato nel 2012 per avviare una riforma del sistema di tassazione sui consumi, la revisione delle aliquote agevolate è indicata come indirizzo prioritario.

“ Tre i principi fondamentali di revisione ”

I tre principi che dovrebbero guidare tale processo sono i seguenti:

- 1 – abolizione di quelle aliquote ridotte che costituiscono un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno;
- 2 – abolizione delle aliquote ridotte per beni e servizi il cui consumo è scoraggiato da altre politiche comunitarie (in particolare in ambito energetico e ambientale);
- 3 – parità di trattamento per i beni e i servizi che rispondono ad una medesima logica di consumo (con particolare riferimento ai nuovi canali di distribuzione online).

Gli orientamenti emersi nell'ambito della consultazione possono essere riassumibili nei termini che seguono.

In generale, la richiesta emersa si sostanzia in una revisione delle regole di riferimento e nella definizione di un quadro che riduca la discrezionalità degli Stati membri e la complessità amministrativa di gestione dell'imposta.

Grande rilevanza è stata attribuita al tema dell'armonizzazione delle aliquote vigenti, quale via per assicurare una competizione incentrata sull'effet-

tiva qualità dei beni e dei servizi scambiati e non soltanto su livelli di prezzo determinati da una disparità di trattamento fiscale.

Ampio spazio è stato dedicato al discorso dei regimi in deroga, con specifico riferimento all'istituto dell'esenzione e dell'agevolazione, che invece non ha visto uniformità di orientamento.

dei rispondenti
a favore delle aliquote ridotte

Circa un quarto dei rispondenti ha espresso parere favorevole rispetto al mantenimento delle aliquote ridotte, argomentando che lo strumento dell'agevolazione rappresenta una semplice ed efficace leva di politica economica. Nello specifico, è stata proposta la definizione di una lista chiusa e tassativa di agevolazioni applicate in maniera uniforme in tutti i paesi dell'Unione (anche più estesa di quanto previsto dalla Direttiva di riferimento all'allegato III), con il solo vincolo che l'ammissione dei beni e dei servizi in tale elenco sia condizionata alla verifica di specifiche condizioni che hanno a che vedere con la natura redistributiva dell'intervento.

Rientrano nella categoria dei beni e dei servizi considerati eleggibili i generi alimentari, i servizi sanitari ed assistenziali, i beni ed i servizi culturali, i prodotti per bambini, le prestazioni ad elevata intensità di lavoro (edilizia, riparazione auto, ecc.) e quelle che più in generale favoriscono il risparmio e l'efficienza energetica, l'edilizia sostenibile, lo sviluppo delle energie rinnovabili, la depurazione dell'acqua e lo smaltimento rifiuti, le tecnologie per il recupero ed riciclo dei materiali, il contrasto al lavoro nero.

dei rispondenti a favore della
rimozione delle aliquote ridotte

Per contro, un altro 16% ha invece dichiarato la propria preferenza per una abolizione integrale delle aliquote ridotte, compensata dal contemporaneo assoggettamento della base imponibile ad una aliquota standard più contenuta di quella ordinaria attualmente vigente (ed uniforme in tutti i paesi), al fine di rendere il mercato interno più efficiente e meno esposto a distorsioni e a costi di compliance.

Dalla più bassa aliquota introdotta sarebbero esclusi solo i beni di lusso e quelli ad elevato impatto ambientale, su cui invece ricadrebbe una imposta ad hoc di maggiori dimensioni.

L'idea di procedere con una soppressione dell'istituto delle agevolazioni è accompagnata da alcuni rilievi più complessivi di politica economica: secondo i proponenti, infatti, il ricorso ad aliquote ridotte non rappresenta l'unico strumento per perseguire obiettivi di equità, al contrario misure quali sussidi, abbattimento di imposta sul reddito ed assistenza sanitaria pubblica permettono di meglio identificare i beneficiari e di offrire loro un sostegno più puntuale.

“ Dibattito anche sul tema
esenzioni ”

Oggetto di dibattito in sede comunitaria è stato anche il tema delle esenzioni. Accanto alle agevolazioni, infatti, la Direttiva (Titolo IX) ha introdotto anche l'istituto delle esenzioni, stabilendo per un gruppo di beni e servizi la facoltà concessa agli Stati membri di escluderli in tutto o in parte dal

campo di applicazione dell'imposta. Circa le esenzioni a favore di specifiche attività di interesse pubblico, gli orientamenti espressi nella consultazione sono risultati a favore di una progressiva soppressione, eventualmente accompagnata dal riconoscimento agli Stati membri della facoltà di inserire le relative fattispecie tra le operazioni cui applicare aliquote agevolate o ridotte.

“ In Italia
maggioranza favorevole
all'abolizione graduale delle
esenzioni ”

Anche nel nostro paese il dibattito sui temi sollevati dal documento di consultazione ha riscosso interesse: larga parte delle risposte pervenute da portatori di interesse residenti in Italia (imprese, associazioni di categoria, autorità pubbliche, università) si sono espresse a favore della graduale eliminazione delle esenzioni. Nel dettaglio, profili di criticità sono stati espressi al riguardo delle esenzioni in favore dei servizi finanziari e assicurativi nonché delle operazioni immobiliari (ad esempio le compravendite di immobili non nuovi). Le prime sono state storicamente escluse dal campo di applicazione dell'imposta sulla base della difficoltà tecnica di tassare alcuni servizi finanziari, e in particolare quelli riferibili alla remunerazione del capitale (tasso di interesse). Benché in sede di consultazione sia emerso parere favorevole rispetto alla loro rimozione, la Commissione risulta aver assunto un orientamento più morbido. Quanto alle operazioni immobiliari, il sistema disegnato a riguardo dalla Direttiva - dove sono individuate due tipologie contrattuali, le cessioni e le locazioni di immobili - è stato oggetto di proposta di correzione, benché nel suo complesso l'impianto sia stato valutato coerente con la logica applicativa dell'Iva.

A tal proposito, si ricorda che è imponibile a fini

Iva solo la prima cessione di beni immobili di nuova costruzione (se la cessione avviene entro 5 anni dalla costruzione), siano essi a fini abitativi o commerciali, nella considerazione che il primo passaggio sia quello nel quale si produce di regola un valore aggiunto; le successive cessioni (o le cessioni realizzate dopo 5 anni dalla costruzione) sono invece esenti, anche se si applica l'imposta di registro. Restano esenti anche le locazioni di unità abitative, nonché le cessioni di unità abitative diverse da quelle di nuova costruzione.

Viceversa, è opinione condivisa di alcuni rispondenti alla consultazione che, con riguardo agli immobili a carattere strumentale (utilizzati nell'ambito dell'attività di impresa), il regime di imponibilità - anche dopo il primo passaggio - dovrebbe costituire il regime "naturale", considerata la loro natura di fattori funzionali alla produzione di altri beni e servizi.

1.3 I regimi in deroga: le esenzioni

L'Iva è un'imposta neutrale per i soggetti passivi. Questi ultimi grazie alla possibilità di detrarre l'Iva sugli acquisti non sono incisi dall'imposta: in tale contesto i regimi di esenzione di cui godono alcuni servizi d'interesse generale presentano alcune controindicazioni.

Nei casi di beni e servizi in regime di esenzione si pone tuttavia un problema: l'esenzione dall'Iva nel passaggio al consumatore finale si accompagna normalmente all'impossibilità da parte del venditore di detrarre l'Iva pagata sui propri acquisti. L'Iva perde la sua proprietà di tributo neutrale, finendo per diventare un costo non recuperabile e come tale influenzando le scelte dei soggetti passivi.

Nel caso delle esenzioni riservate ad attività di interesse generale erogate dal settore pubblico si pongono altresì alcune rilevanti questioni in materia di distorsione della competizione tra soggetti pubblici (esenti) e soggetti privati.

Una distorsione originata dal fatto che l'indetraibilità dell'Iva da parte dei soggetti pubblici incentiva l'autoproduzione di alcuni servizi, che potrebbero invece essere più utilmente esternalizzati. Questa distorsione origina dal fatto che le attività realizzate al proprio interno non sono gravate da Iva mentre l'acquisto da soggetti terzi ne comporta normalmente il pagamento: questa distorsione può condurre ad accrescere la dimensione e la sfera d'azione degli Enti pubblici oltre il livello socialmente desiderabile.

Una seconda distorsione insorge allorché i servizi offerti da Enti pubblici sono in competizione con quelli erogati da soggetti privati: in questi casi il soggetto pubblico può essere avvantaggiato dall'esclusione dei propri servizi dall'ambito di applicazione dell'Iva nei confronti dei consumatori finali. Tra le possibili soluzioni a questo tipo di problematiche vi sono la possibilità da parte degli Enti pubblici di detrarre comunque l'Iva sugli acquisti: soluzione che offre una risposta solo parziale giacché continuerebbero a manifestarsi le distorsioni della concorrenza in tutti quei settori nei quali aziende pubbliche e private sono effettivamente in competizione tra loro (si pensi al caso dei servizi postali, al trasporto, ecc.).

Gli argomenti che spesso sono utilizzati per giustificare il mantenimento delle esenzioni insistono sul fatto che sino ad oggi, nonostante le periodiche revisioni della Direttiva Iva, per mancanza di un accordo tra gli Stati non è stato possibile ricondurre a chiare fattispecie le casistiche eleggibili: alle esenzioni giustificate da ragioni di ordine sociale e redistributivo, che attribuiscono all'Iva una "nota" di progressività, si affiancano infatti quelle riservate a beni e servizi di interesse generale e quelle motivate dalle difficoltà tecniche nella tassazione.

“ In regime di esenzione l'Iva perde il carattere di neutralità.. ”

“ ... creando potenzialmente distorsioni nella competizione ”

I beni ed i servizi per i quali sono ammessi regimi in deroga sono elencati in dettaglio dalla Direttiva. Le esenzioni (Titolo IX) sono catalogate come segue:

- ▶ Esenzioni a favore di alcune attività di interesse pubblico: servizi postali, cure mediche, servizi sanitari e socio-assistenziali, educazione dell'infanzia, insegnamento scolastico ed universitario, corsi di formazione, prestazione di servizi sportivi e culturali, servizi di trasporto per talune categorie di individui (malati, feriti), attività degli enti radiotelevisivi diversi da quelli a carattere commerciale.
- ▶ Esenzioni a favore di altre attività: servizi assicurativi, attività di concessioni di crediti e fidejussioni, operazioni relative ai depositi di fondi, conti correnti, azioni, obbligazioni e altri titoli, la gestione di fondi comuni di investimento, bolli, scommesse, lotterie e giochi d'azzardo, l'affitto e la locazione di beni immobili.
- ▶ Esenzioni delle operazioni di acquisto/cessione intracomunitari di beni, spediti o trasportati fuori dal paese di produzione ma all'interno del territorio della Comunità europea (compresi mezzi di trasporto e prodotti soggetti ad accisa).
- ▶ Esenzioni delle prestazioni di trasporto effettuate a destinazione delle o in provenienza dalle isole che formano le regioni autonome delle Azzorre e di Madeira.
- ▶ Esenzioni delle importazioni definitive di beni la cui cessione da parte di soggetti passivi è esente nel loro rispettivo territorio, delle importazioni di beni effettuate nell'ambito delle relazioni diplomatiche, consolari, di difesa comune o da organizzazioni internazionali, delle importazioni d'oro a carico delle Banche centrali, delle importazioni di gas naturale ed energia elettrica.
- ▶ Esenzioni connesse ai trasporti internazionali.
- ▶ Esenzioni delle prestazioni di servizi effettuate da intermediari.

È utile a questo punto mostrare un confronto con riferimento al trattamento riservato nei principali paesi europei alle attività di interesse pubblico, che come detto più sopra possono essere fornite da soggetti pubblici o privati.

La Tavola riporta per i principali servizi di interesse generale l'ammissione all'esenzione o, in alternativa, il livello di tassazione prevista, con la distinzione tra le situazioni in cui le prestazioni sono offerte da Enti pubblici o da imprese private. L'analisi conferma che l'esenzione rappresenta un istituto ampiamente diffuso nei principali paesi europei.

“ Ma per alcuni beni e servizi si riconosce comunque l'utilità dell'esenzione ”



“ L'esenzione rimane un istituto ampiamente diffuso nei paesi europei ”

Tra i servizi eligibili di esenzione, in Germania, Spagna e Regno Unito risulta fuori dal campo di applicazione dell'imposta tutto ciò che è in capo alla Pubblica amministrazione. In Francia, al contrario, sono soggetti ad Iva i servizi radiotelevisivi e quelli di raccolta e smaltimento rifiuti, indipendentemente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto titolare della fornitura del servizio.

Nel nostro paese, infine, rientrano nell'ambito di applicazione del tributo i servizi radiotelevisivi a fini commerciali, con aliquota ordinaria, e quelli ambientali, con aliquota ridotta.

Le esenzioni in EU

(Livello dell'aliquota)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Servizi radiotelevisivi					
Pubblico	Esente	2,1	Esente	Esente	Esente
Privato	22	19,6	19	Esente	17,5
Servizi culturali					
Pubblico	Esente	Esente	Esente	Esente	Esente
Privato	Esente	5,5	Esente	Esente	17,5
Trattamento rifiuti					
Pubblico	10	5,5	Esente	Esente	Esente
Privato	10	5,5	19	7	17,5
Servizi sanitari					
Pubblico	Esente	Esente	Esente	Esente	Esente
Privato	Esente	Esente	Esente	Esente	Esente
Istruzione					
Pubblico	Esente	Esente	Esente	Esente	Esente
Privato	Esente	Esente	Esente	Esente	17,5
Servizi della Pubblica Amministrazione					
	Esente	Esente	Esente	Esente	Esente
Esenzioni	8	6	9	10	7

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Copenhagen Economics

1.4 Le aliquote di tassazione: lo stato dell'arte nella UE

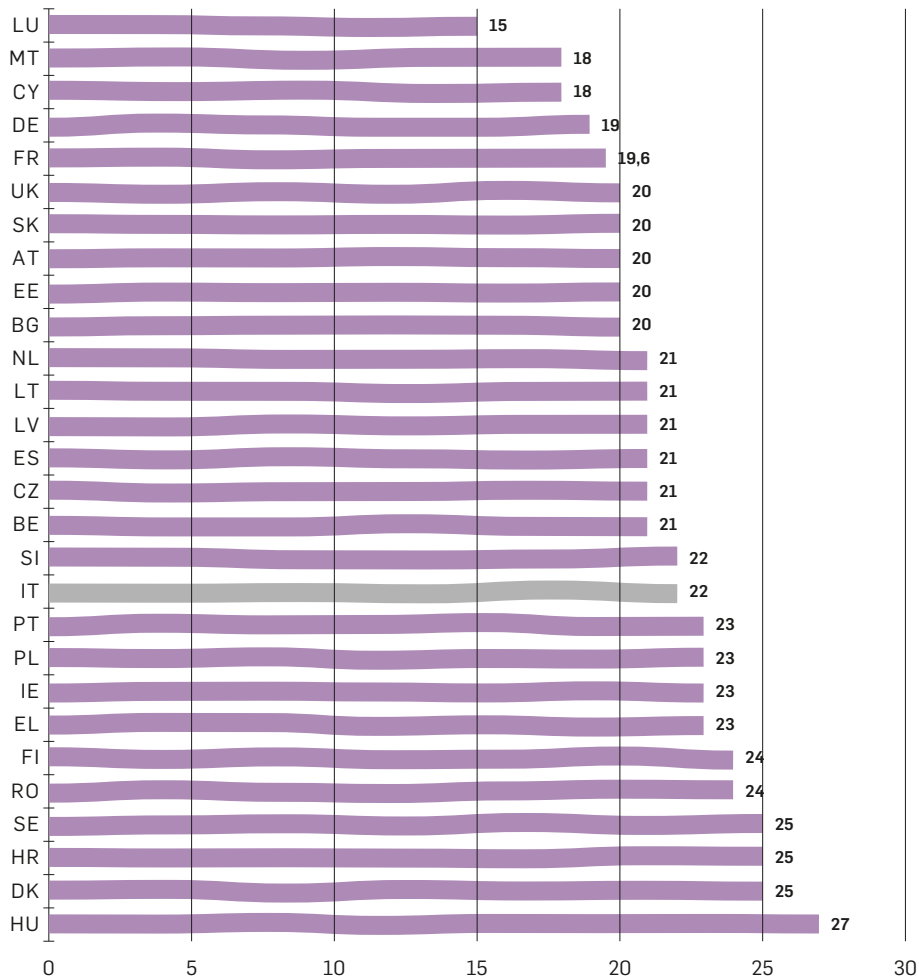
Come sintetizzato dalla Tavola, emerge una discreta variabilità nell'aliquota ordinaria nell'ambito della UE: sono ben 12 i punti percentuali che separano l'aliquota più contenuta, il 15% del Lussemburgo, da quella più elevata, il 27% dell'Ungheria.

L'Italia, con una aliquota ordinaria al 22%, si colloca intorno alla media.

“ La variabilità dell'aliquota ordinaria nell'UE: l'Italia è nella media (22%) ”

Livello dell'aliquota ordinaria dell'Iva nella UE

(livello %)



In larga parte dei casi i paesi si sono dotati di una o più aliquote agevolate in aggiunta a quella ordinaria: la possibilità di applicare un'aliquota ridotta è tuttavia condizionata all'eleggibilità del bene o del servizio in base a quanto indicato nell'allegato III della Direttiva, che elenca puntualmente ventuno fattispecie ammissibili.

Come risulta dalla *ratio* della Direttiva, il principio fondamentale è che qualsiasi cessione di beni o prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso da un soggetto passivo dell'imposta è soggetta all'Iva in base all'aliquota ordinaria, a meno che non sia espressamente possibile l'applicazione di un'aliquota diversa da quella ordinaria. Le disposizioni relative alla riduzione delle aliquote e alle esenzioni vanno dunque interpretate restrittivamente, in quanto costituiscono un'eccezione al principio fondamentale della Direttiva.

Secondo quanto stabilito dall'allegato III, sono ammessi i seguenti beni e servizi:

- prodotti alimentari destinati al consumo umano e animale
- erogazione di acqua
- prodotti farmaceutici utilizzati per le cure mediche
- apparecchi e strumenti medici
- trasporto di passeggeri
- fornitura di libri, giornali e periodici
- ingresso a spettacoli, teatri, circhi, fiere, parchi di divertimento, concerti, musei, zoo, cinema, mostre ed altre manifestazioni culturali
- ricezione di servizi radiotelevisivi
- prestazioni di servizi fornite da o diritti da versare a scrittori, compositori e artisti interpreti
- cessione, costruzione, restauro e trasformazione di abitazioni fornite nell'ambito della politica sociale
- cessioni di beni e prestazioni di servizi utilizzati ai fini della produzione agricola
- servizi ricettivi (alberghi, alloggi per vacanze, campeggi e simili)



“ Diversi i beni e servizi soggetti a Iva ordinaria ”

- ingresso a manifestazioni sportive e uso di impianti sportivi
- cessioni di beni e prestazioni di servizi da parte di organismi impegnati in attività di assistenza e sicurezza sociale
- servizi funebri
- prestazioni di cure mediche ed odontoiatriche, trattamenti termali
- prestazioni di servizi fornite nell'ambito della pulizia delle strade pubbliche, della rimozione dei rifiuti domestici e del trattamento dei residui
- piccoli servizi di riparazione (biciclette, calzature e articoli in pelle, indumenti e biancheria per la casa)
- riparazione e ristrutturazione di abitazioni private
- pulitura di vetri e pulizie presso privati
- servizi di assistenza domestica quali aiuto domestico e assistenza ai bambini, anziani, malati o disabili
- parrucchieri

Rientra nella discrezionalità dei singoli Stati membri la facoltà prevedere una o più aliquote agevolate in favore di tutte o di una parte delle casistiche sopra elencate.

In tutti i paesi, ad eccezione della Danimarca, che applica una sola aliquota Iva del 25%, sono presenti una o più aliquote ridotte: escludendo i casi in deroga, si va da un minimo del 5% ad un massimo 18%.

Infine, alcuni paesi, tra i quali l'Italia, applicano un'aliquota super-ridotta ammessa in via transitoria perché inferiore al 5%, risalente ad un momento antecedente a quello dell'entrata in vigore della prescrizione comunitaria che disciplina il livello minimo: tale aliquota super-ridotta, la cui entrata in vigore nel caso italiano è datata al 1989, è attualmente pari al 4%. Aliquote super-ridotte, in deroga al minimo del 5%, sono presenti in 7 dei 28 paesi della UE: oltre all'Italia, la Francia (2.1%), la Spagna (4%), l'Irlanda (nulla e 4.8%), il Lussemburgo (3%), Malta e il Regno Unito (0%).

Di regola in questi paesi l'aliquota super-ridotta è riservata ai generi alimentari di prima necessità, alle spese farmaceutiche e sanitarie, alle forniture di acqua potabile e al settore dell'editoria (giornali, libri e periodici).

“ Discrezionalità del singolo paese nel prevedere una o più aliquote agevolate ”

Le aliquote Iva nella UE

Paesi	Sigla	Super ridotta	Ridotta	Ridotta 2	Ordinaria
Belgio	BE	-	6	12	21
Bulgaria	BG	-	9	-	20
Repubblica Ceca	CZ	-	15	-	21
Danimarca	DK	-	-	-	25
Germania	DE	-	7	-	19
Estonia	EE	-	9	-	20
Grecia	EL	-	6,5	13	23
Spagna	ES	4,0	10	-	21
Francia	FR	2,1	5,5	7	19,6
Croazia	HR	-	5	10	25
Irlanda	IE	0-4.8	9	13,5	23
Italia	IT	4,0	10	-	22
Cipro	CY	-	5	8	18
Lettonia	LV	-	12	-	21
Lituania	LT	-	5	9	21
Lussemburgo	LU	3,0	6	12	15
Ungheria	HU	-	5	18	27
Malta	MT	0,0	5	7	18
Olanda	NL	-	6	-	21
Austria	AT	-	10	-	20
Polonia	PL	-	5	8	23
Portogallo	PT	-	6	-	23
Romania	RO	-	5	9	24
Slovenia	SI	-	9,5	-	22
Slovacchia	SK	-	10	-	20
Finlandia	FI	-	10	14	24
Svezia	SE	-	6	12	25
Regno Unito	UK	0,0	5	-	20
Media		2,2	7,5	10,9	21,5
Max		4	15	18	27
Min		0	5	7	15
Frequenza		7/28	27/28	14/28	-

Aliquote Iva ridotte: le motivazioni

La previsione di aliquote ridotte risponde tipicamente ad alcuni ordini di motivazioni.

La prima muove dal riconoscimento del fatto che l'applicazione dell'Iva sugli scambi incentiva le forme di auto-produzione, e in particolare di quei servizi, come i servizi domestici, che possono essere facilmente interiorizzati perché non necessitano di particolari competenze.

A titolo di esempio ricadono in questa categoria i servizi di assistenza ad anziani e bambini, la preparazione dei cibi, le pulizie, le piccole manutenzioni,

“ Le aliquote ridotte per disincentivare l'autoproduzione di alcuni servizi ”

ecc. L'applicazione dell'Iva, accrescendo il prezzo di questi scambi, ne scoraggia la produzione.

La seconda, che muove da considerazioni simili alla prima, insiste sui servizi offerti dai lavoratori con basso livello di istruzione, in un mercato a

“ .. per disincentivare il lavoro nero ”

elevata incidenza di lavoro irregolare. Si pensi alle attività legate all'edilizia, al turismo e ai pubblici esercizi. In questi settori, la presenza di aliquote ridotte contribuisce a sostenere l'occupazione e anche a rendere relativamente meno conveniente il ricorso al lavoro nero.

La terza motivazione poggia sulla necessità di attenuare il carattere regressivo dell'Iva. È noto, infatti, che un'imposta proporzionale che grava sul

“ .. per attenuare il carattere regressivo dell'Iva ”

consumatore finale, quale è per l'appunto l'Iva, tende a favorire i consumatori caratterizzati da una capacità contributiva superiore. Queste considerazioni si rafforzano all'occorrenza dell'ipotesi di scambio fiscale tra imposte sul lavoro e imposte indirette, essendo le prime caratterizzate da una pronunciata progressività. Le aliquote ridotte sui beni di prima necessità tendono ad attenuare questa redistribuzione di gettito, concedendo benefici ai beni e ai servizi di prima necessità, che tipicamente rivestono un peso maggiore nella spesa dei ceti sociali più deboli. Rispondono a questa logica le riduzioni di aliquote di cui beneficiano i generi alimentari, le utenze dell'abitazione (acqua, energia, gas, rifiuti) e alcuni servizi di trasporto pubblico (quali la mobilità extra-urbana, ad esempio). L'ultimo elemento di carattere economico è riferito al ruolo dei cosiddetti beni meritori, cioè i beni e servizi legati in generale alla cultura e all'istru-

“ .. per sostenere la diffusione dei beni e servizi meritori ”

zione, come libri, giornali e spettacoli teatrali, in ragione dell'importanza dei benefici associati alla loro diffusione nel processo di avanzamento sociale e culturale. L'idea è che un'aliquota Iva ridotta contribuisca a calmierarne il prezzo favorendone il consumo a beneficio della collettività.

1.4.1 Le agevolazioni: i generi alimentari

Il caso certamente più noto di agevolazione Iva è quello riservato ai generi alimentari di prima necessità. Come si è già avuto modo di dire, le agevolazioni Iva sui generi alimentari rispondono all'esigenza di attenuare la regressività dell'imposta, andando a ridurre l'onere che grava sul consumo di beni che incidono in misura maggiore di altri sulla spesa delle classi sociali più deboli. Nel caso dei beni alimentari gli studi documentano anche una bassa esposizione agli scambi tra paesi, per cui si può presumere che siano limitate anche le conseguenze in termini di distorsioni al funzionamento del mercato interno.

In generale, si può affermare che in tutti i paesi della UE sono previste forme di agevolazione per gli acquisti di generi alimentari, con la sola eccezione di alcune economie di più recente ammissione nella UE, Bulgaria, Estonia, Lituania e Romania, e della Danimarca, che applicano l'aliquota ordinaria.

Sono invece 6 i paesi che si sono dotati di un'aliquota super ridotta: tra questi, oltre all'Italia, la Spagna e il Regno Unito, il Lussemburgo e Malta. In Spagna e in Italia, l'aliquota agevolata è assicurata ai generi alimentari di prima necessità, con l'esclusione della carne, del pesce, ai quali si applica una aliquota ridotta, e delle bevande, gravate dall'aliquota ordinaria. In Lussemburgo e nell'isola di Malta l'aliquota super-ridotta interessa invece tutti i generi alimentari, mentre nel Regno Unito e in Irlanda beneficiano dell'agevolazione, con una aliquota pari a zero, tutti i beni alimentari e le bevande con l'esclusione dei cibi precotti, delle bevande alcoliche, dei gelati e dei dolci.

Molto diverse risultano infine le scelte dei paesi con riferimento all'aliquota ridotta. Dall'analisi di tale istituto emergono orientamenti non omogenei: nella maggior parte dei sistemi fiscali una o più aliquote ridotte si affiancano a quella ordinaria, mentre in altri tutto il paniere alimentare è assoggettato ad una sola aliquota ridotta.

Tra gli altri rientrano nella prima fattispecie la Germania (aliquota ridotta al 7%, rispetto a quella ordinaria al 19%) e la Francia (al pari del caso italiano sui generi alimentari gravano più aliquote di tassazione ridotte, per graduarne l'importanza e la necessità).

Nel novero del secondo gruppo, per contro, vanno menzionati paesi quali l'Olanda (6%), la Grecia (13%), l'Austria (10%) e la Finlandia (14%), che al contrario agevolano l'intero spettro dei consumi destinati all'alimentazione senza distinzione tra prodotti di primissima necessità e non.

“ Agevolazioni Iva per i beni alimentari di prima necessità ”

6

i paesi
dotati di
aliquota super
ridotta

“ Con scelte diverse da paese a paese ”

Le aliquote Iva sull'alimentare nella UE

Paesi	Sigla	Super ridotta	Ridotta	Ridotta 2	Ordinaria
Belgio	BE	-	6	12	21
Bulgaria	BG	-	-	-	20
Repubblica Ceca	CZ	-	15	-	-
Danimarca	DK	-	-	-	25
Germania	DE	-	7	-	19
Estonia	EE	-	-	-	20
Grecia	EL	-	13	-	-
Spagna	ES	4	10	-	-
Francia	FR	-	5,5	7	19,6
Croazia	HR	-	5 ⁽¹⁾	10 ⁽²⁾	25
Irlanda	IE	0-4,8 ⁽³⁾	13,5	-	23
Italia	IT	4	10	-	22
Cipro	CY	-	5	-	18
Lettonia	LV	-	12 ⁽⁴⁾	-	21
Lituania	LT	-	-	-	21
Lussemburgo	LU	3	-	-	-
Ungheria	HU	-	18 ⁽⁵⁾	-	27
Malta	MT	0 ⁽⁶⁾	-	-	-
Olanda	NL	-	6	-	-
Austria	AT	-	10	-	-
Polonia	PL	-	5	8	23
Portogallo	PT	-	6	13	23
Romania	RO	-	-	-	24
Slovenia	SI	-	9,5	-	-
Slovacchia	SK	-	10	-	20
Finlandia	FI	-	14	-	-
Svezia	SE	-	12	-	25
Regno Unito	UK	0 ⁽⁶⁾	-	-	20
Media		2,2	9,6	10,0	21,9
Max		4	18	13	27
Min		0	5	7	18
Frequenza		6/28	20/28	5/28	-

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

1. Ogni tipo di pane e latte e sostitutivi del latte materno
2. Oli e grassi, zucchero, alimenti per l'infanzia e i bambini (anche a base di cereali)
3. Alimentari e bevande, esclusi alcolici e bevande industriali, gelati e dolciumi, pet
4. Alimenti per l'infanzia
5. Latte e prodotti a base di latte, prodotti contenenti cereali, farina, latte
6. Alimentari e bevande, esclusi precotti e preparati, bevande alcoliche e industriali, gelati e dolciumi, pet food

Le aliquote Iva sulle bevande nella UE

Paesi	Sigla	Acqua minerale	Bevande aromatiz.	Succhi di frutta	Ordinaria
Belgio	BE	6 (R)	6 (R)	6 (R)	21
Bulgaria	BG	20	20	20	20
Repubblica Ceca	CZ	15 (R)	15 (R)	15 (R)	21
Danimarca	DK	25	25	25	25
Germania	DE	19	19	19	19
Estonia	EE	20	20	20	20
Grecia	EL	13 (R)	13 (R)	13 (R)	23
Spagna	ES	10 (R)	10 (R)	10 (R)	21
Francia	FR	5,5 (R)	5,5 (R)	5,5 (R)	19,6
Croazia	HR	25	25	25	25
Irlanda	IE	23	23	23	23
Italia	IT	22	22	22	22
Cipro	CY	18	5 (R)	5 (R)	18
Lettonia	LV	21	21	21	21
Lituania	LT	21	21	21	21
Lussemburgo	LU	3 (SR)	3 (R)	3 (R)	15
Ungheria	HU	27	27	27	27
Malta	MT	18	18	18	18
Olanda	NL	6 (R)	6 (R)	6 (R)	21
Austria	AT	20	20	20	20
Polonia	PL	23	23	8 (R)	23
Portogallo	PT	13 (R)	23	6 (R)	23
Romania	RO	24	24	24	24
Slovenia	SI	9,5 (R)	9,5 (R)	9,5 (R)	22
Slovacchia	SK	20	20	20	20
Finlandia	FI	14 (R)	14 (R)	14 (R)	24
Svezia	SE	12 (R)	12 (R)	12 (R)	25
Regno Unito	UK	20	20	20	20
Media		16,9	16,8	15,6	21,5
Max		27	27	27	27
Min		3	3	3	15
Frequenza aliq. ridotta		10/28	11/28	13/28	-
Freq. aliq. super-ridotta		1/28	-	-	-

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

(R) – aliquota ridotta

(SR) – aliquota super-ridotta

Il solo raggruppamento merceologico per il quale non è previsto alcun tipo di agevolazione nel nostro paese è quello che include le bevande (acque minerali, bevande, succhi di frutta, alcolici), cui si applica l'aliquota ordinaria al 22%.

Come illustra la Tavola proposta, si tratta di una impostazione non pienamente condivisa nel panorama europeo: guardando ai principali partner, esclusi la Germania ed il Regno Unito (che come l'Italia adottano sulle bevande l'aliquota ordinaria), in Francia e Spagna le bevande beneficiano di una aliquota ridotta, rispettivamente al 5% e al 10%. Nel complesso, la variabilità nell'ambito della UE è decisamente accentuata: a parità di prodotto, lo scostamento tra aliquota minima (3%, in Lussemburgo) e quella massima (27%, in Ungheria) arriva a 24 punti percentuali.



1.4.2 Le agevolazioni: i beni non alimentari ed i servizi

Escluso il paniere alimentare, che copre larga parte delle agevolazioni, sono numerosi i beni e le prestazioni di servizi che godono di aliquota ridotta.

Molteplici sono anche le ragioni che giustificano l'applicazione delle aliquote ridotte su alcune categorie di consumi delle famiglie diversi dall'alimentare, dal disincentivo all'auto-produzione al sostegno all'occupazione sino all'attenzione riservata a specifiche tipologie di beni e servizi considerati meritori per il loro valore funzionale allo sviluppo morale e sociale della collettività.

A partire dall'elenco previsto dalla Direttiva, ciascun paese ha facoltà di recepirne parzialmente o integralmente le voci all'interno del proprio ordinamento.

Come già rilevato nel caso dei generi destinati all'alimentazione, le scelte non risultano univoche, il che contribuisce a rafforzare la necessità di procedere nella direzione di una graduale armonizzazione della tassazione sui consumi.

La Tavola sotto riportata offre una sintesi del trattamento delle diverse categorie di beni e servizi eligibili di agevolazione ai sensi della Direttiva, con un confronto tra l'Italia ed i principali paesi dell'Unione (Germania, Francia, Spagna, Regno Unito).

“ Oltre ai beni alimentari sono numerosi i beni e servizi che godono di aliquota ridotta ”

Le agevolazioni diverse dall'alimentare

(livello dell'aliquota, %)

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Erogazione Acqua	10	5,5	7	10	0
Medicinali	10	2,1	19	4	0
Apparecchi medici	4	5,5	7	10	0
Trasporto passeggeri	10	7	7/19	10	0
Libri, giornali, periodici	4	2.1/5.5	7	4/21	0
Ingresso a spettacoli culturali	10	5.5/19.6	esenti/7	esenti/21	20
Servizi radiotelevisivi	4/21	2.1/7	19	21	20
Diritti d'autore	21	5,5	7	21	20
Operazioni edilizie a fini sociali	4	7	19	4	20
Beni e servizi utilizzati ai fini della produzione agricola	4	7	7	10	20
Servizi ricettivi e ristorativi	10	7	7	10	20
Ingresso a manifestazioni sportive	10	19,6	7	10	20
Ingresso a impianti sportivi	21	19,6	19	esenti	20
Beni e servizi per attività di assistenza e sicurezza sociale	esenti	19,6	7	10	esenti
Servizi funebri	esenti	19,6	19	21	esenti
Cure mediche, odontoiatriche e termali	esenti	esenti	7	21	esenti
Pulizia delle strade pubbliche e trattamento rifiuti	10	19,6	19	10	0
Piccoli servizi di riparazione	21	19,6	19	21	20
Ristrutturazione di abitazioni private	10	7	19	10	5
Servizi di pulizia e assistenza domestica	esenti	5,5	19	21	20
Parrucchieri	21	19,6	19	21	20
Esenzioni	4	1	1	2	3
Aliquota ridotta	13	13	10	12	7
Aliquota Ordinaria	4	8	11	9	11

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

L'istruttoria condotta sulle agevolazioni possibili conferma la marcata eterogeneità all'interno del territorio dell'Unione.

L'analisi delle singole voci evidenzia disparità di orientamento nei diversi paesi, dove si spazia dall'esclusione dal campo Iva sino all'assoggettamento ad aliquota ordinaria.

Alcuni esempi sono in questo senso paradigmatici: si passa da situazioni in cui tutti i paesi si trovano ad applicare l'aliquota minima (rientra in questa categoria l'acquisto di apparecchi e strumentazioni di tipo medico, eccezion fatta per la Spagna) al caso di prestazioni per le quali vige trasversalmente l'aliquota ordinaria (i parrucchieri), benché oggetto di potenziale agevolazione.

Ancora più significativa è la situazione in cui la medesima fattispecie è sottoposta a diverso trattamento fiscale: per i medicinali, ad esempio, trova applicazione sia l'aliquota nulla (Regno Unito), sia quella super-ridotta (Francia e Spagna) che agevolata (Italia), sino a quella ordinaria (Germania).

“ Italia con il maggior numero di esenzioni ”

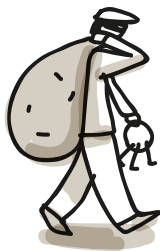
Sul complesso delle attività che la Direttiva indica come ammissibili per l'istituto della agevolazione, l'Italia è il paese che si caratterizza per il numero maggiore di esenzioni e quello minore di prestazioni soggette ad aliquota ordinaria.

Ne consegue che il nostro è il paese in cui si rileva il ricorso più diffuso all'applicazione dell'aliquota ridotta, almeno in termini di copertura dell'elenco proposto dall'Allegato III della Direttiva.

“ Forte eterogeneità nel territorio dell'Unione ”



1.5 Il gap Iva: Italia "maglia nera"



“ Evasione: tema molto sentito in Italia... ”

Il tema dell'evasione fiscale è da sempre molto sentito nel nostro paese ed al centro degli interventi del legislatore comunitario. Come noto, i comportamenti finalizzati alla riduzione o alla sottrazione di base imponibile dal campo d'imposta (elusione ed evasione) producono sul sistema economico due tipologie di effetti distortivi: la prima ha a che vedere con la mancata entrata tributaria che può pregiudicare gli equilibri di bilancio dei singoli Stati, contribuendo ad accrescere il disavanzo tra spesa pubblica ed entrate; la seconda si riferisce invece all'alterazione del carico tributario fra i cittadini, poiché il mancato gettito finisce con il ricadere su una parte dei contribuenti, con ripercussioni sul piano dell'efficiente allocazione delle risorse e dell'equità sociale.

Per l'Italia, numerosi studi hanno stimato l'impatto della diffusa infedeltà fiscale in termini di mancato gettito: tra questi l'Agenzia delle Entrate ha recentemente quantificato in circa 130 miliardi di euro l'anno il mancato introito associato alle varie forme di elusione ed evasione fiscale.

Venendo più nello specifico al tema dell'imposta sul valore aggiunto, che come noto insiste sui consumi e sugli investimenti delle famiglie, della pubblica amministrazione e delle imprese, le informazioni disponibili sono abbastanza concordi nel misurare la cosiddetta "propensione all'evasione o all'elusione Iva" (o "VAT gap"), calcolata come differenza tra il gettito effettivo e quello teorico, ottenibile in assenza di evasione, ed espressa in percentuale di quest'ultimo.

Le stime sembrano convergere su una misura compresa tra il 27% di un recente studio commissionato dalla Commissione Europea² ed il 29% di una recente quantificazione realizzata dalla Corte dei Conti³. Sono indicazioni che, seppur in ridimensionamento rispetto ai livelli prossimi al 40% degli anni '80 e '90, confermano il diffuso malcostume.

Si tratta infatti di livelli particolarmente elevati e superiori alla media europea, come mostra la Tavola, che si spiegano oltre che con i comportamenti opportunistici degli operatori, anche con la oggettiva complessità della disciplina Iva.

“ .. con alterazione del carico tributario tra i cittadini ”

2. *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-27 member States*, Final Report, July 2013.

3. Elementi conoscitivi in merito ai criteri e alle modalità attraverso cui è stata operata la stima dei costi che l'evasione fiscale comporta a carico dell'intera economia nazionale, ottobre 2012.

Evasione
maggiore della
media europea,
stimata tra

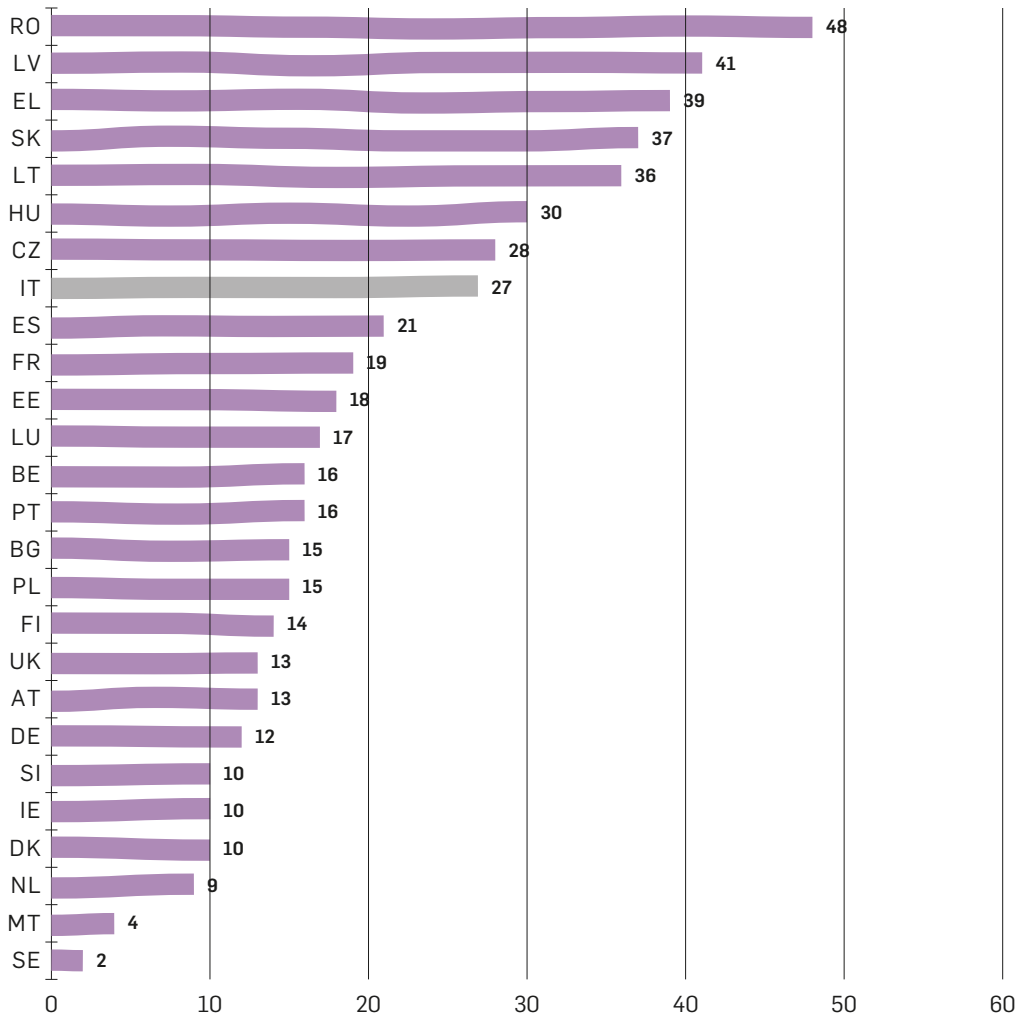
27%

e

29%

Stima del "VAT gap" in EU

(livello %)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Stima dell'erosione della base imponibile

(VRR, VAT Revenue Ratio*)

Paese	VAT Revenue Ratio
Messico	35%
Turchia	35%
Italia	41%
Grecia	46%
Spagna	46%
Regno Unito	46%
Australia	49%
Belgio	49%
Francia	49%
Polonia	49%
Portogallo	51%
Islanda	54%
Slovacchia	54%
Germanya	55%
Irlanda	55%
Ungheria	57%
Norvegia	57%
Finlandia	58%
Svezia	58%
Repubblica Ceca	59%
Olanda	60%
Austria	61%

Continua >

Paese	VAT Revenue Ratio
Denimarca	62%
Korea	65%
Giappone	67%
Isra	68%
Slovenia	68%
Canada	74%
Cile	75%
Svizzera	77%
Lussemburgo	93%
Nuova Zelanda	98%
Media	
Paesi OCSE	58,5%
Paesi OCSE-EU	55,9%
Paesi OCSE-non EU	62,8%

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

$$* VRR = VR / (FCR - VR) * r$$

dove:

VR = gettito effettivo

FCR = spesa per consumi delle famiglie

r = aliquota ordinaria dell'IVA

Nella graduatoria dei paesi UE l'Italia si colloca nelle ultime posizioni, alle spalle delle principali economie dell'Unione e in prossimità di paesi periferici come Grecia, Lituania, Lettonia e Romania.

Gli studi realizzati per la Commissione Europea offrono altresì una misura del gettito potenziale Iva associato ai soli consumi delle famiglie per un importo pari a circa 90 miliardi di euro nel 2011, che salgono a circa 135 miliardi di euro se si ricomprende anche l'Iva sugli investimenti, quella sui consumi della Pubblica Amministrazione e sugli acquisti delle imprese in regime di esenzione. Secondo queste stime il mancato introito Iva totalizzerebbe la cifra di 36 miliardi di euro, corrispondenti al 27% del gettito teorico e al 2.3% del Pil.

36

mld
il mancato
introito

Utilizzando i dati Ocse⁴ è altresì possibile costruire una differente misura del divario tra gettito teorico, conseguibile se tutta la base imponibile teorica fosse assoggettata ad aliquota ordinaria, e gettito effettivo. Questa misura sintetizza due elementi: da un lato, il peso dell'elusione/evasione fiscale, dall'altra l'intensità delle agevolazioni e delle esenzioni.

Anche in questa graduatoria internazionale l'Italia si collocherebbe agli ultimi posti, superata solo da Messico e Turchia.

4. OECD, *Consumption Tax Trends 2010*, 2011.

2.

**L'Iva in Italia:
un tributo con 40 anni di storia**

Introdotta dal d.p.r. 633/1972 “Istituzione e disciplina dell’imposta sul valore aggiunto”, l’Iva entra in vigore in Italia il 1° gennaio 1973.

Il legislatore ha scelto l’Iva per sostituire l’Ige (l’Imposta Generale sulle Entrate, presente nel nostro ordinamento dal 1940), ritenuta distorsiva perché, a differenza dell’Iva, gravava sull’intero valore del bene o del servizio ceduto, addizionando ad ogni passaggio del processo di produzione una maggiore imposizione, con una conseguente lievitazione del prezzo finale. Lavorazioni caratterizzate da un minore numero di passaggi erano dunque avvantaggiate rispetto a processi produttivi meno integrati verticalmente.

Contrariamente all’Ige, l’Iva è neutrale rispetto al numero dei passaggi e delle lavorazioni che la merce segue per arrivare al consumatore finale, che risulta nella generalità dei casi l’unico soggetto inciso dall’imposta.

Nello schema originario le aliquote erano tre, di cui una ridotta nella misura del 6%, una ordinaria al 12% ed una maggiorata, applicabile ai beni di lusso pari al 18%. Quest’ultima fu definitivamente abolita nel 1991.

Nel corso degli anni le aliquote vigenti sono state oggetto di molteplici interventi di rimodulazione. Quella ordinaria era stata portata dal 12% al 14% nel 1977, per poi salire al 15% nel 1980 e al 18% nel 1982. Dopo sei anni di stabilità, fu la volta dell’adeguamento al 19% nel 1988, prima del passaggio al 20% nel 1997.

Nel corso degli ultimi anni l’aliquota ordinaria è stata quindi oggetto di due ulteriori interventi: al settembre 2011 risale l’innalzamento al 21%, e più di recente, dal 1° ottobre 2013 è scattato l’aumento al 22%.

Nella Tavola che segue è riportata la complessa evoluzione delle aliquote Iva nel nostro paese negli ultimi 40 anni, dal 1973 ad oggi.

Iva introdotta in
Italia nel

1973

L'evoluzione delle aliquote Iva in Italia

(Data di entrata in vigore e articolazione dell'aliquota)

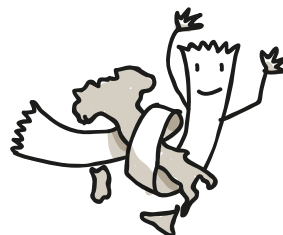
Entrata in vigore	Aliquota agevolata	Aliquota ordinaria	Aliquota maggiorata
1/1/73	6	12	18
1/1/75	6	12	30
5/10/76	6/9	12	30
12/23/76	1/3/6/9	12	30
2/8/77	1/3/6/9/12	14	35
7/3/80	2/8	15	35
11/1/80	1/2/3/6/9/12	14	35
1/1/81	2/8	15	35
8/5/82	2/8/10/15	18	38
4/19/84	2/8/10/15	18	30/38
12/20/84	2/9	18	30
8/1/88	2/9	19	38
1/1/89	4/9	19	38
5/13/91	4/9/12	19	38
1/1/93	4/9	19	-
2/24/95	4/10	19	-
10/1/97	4/10	20	-
9/17/11	4/10	21	-
10/01/13	4/10	22	-

Fonte: elaborazioni REF Ricerche



Le tre differenti aliquote attualmente in vigore si articolano come segue:

- ▶ L'aliquota minima, attualmente determinata nella misura del 4%, è applicabile ai beni alimentari di prima necessità, ai libri e alla stampa periodica, alle cessioni di fabbricati, laddove l'acquisto avvenga direttamente dall'impresa costruttrice e ricorrano i requisiti per l'applicazione delle agevolazioni "prima casa".
- ▶ L'aliquota agevolata, pari al 10%, si applica ai restanti generi alimentari, quali carni, salumi, pesce, biscotti, ma anche



pane comune e molti ingredienti di base, come uova di gallina, latte, zucchero, eccetera. Accanto a questi prodotti beneficiano dell'aliquota Iva agevolata anche i servizi di alberghi, bar, ristoranti e più in generale le attività correlate al turismo, come i viaggi aerei, il trasporto ferroviario, il trasporto extra-urbano e alcuni spettacoli ricreativi (spettacoli teatrali di ogni genere, attività circensi, concerti, eccetera). Parimenti beneficiari di agevolazione sono i medicinali, i servizi di erogazione dell'acqua potabile, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, la fornitura al dettaglio di energia elettrica e gas (fino ad una certa soglia di consumo), oltre ad alcuni interventi di manutenzione straordinaria degli edifici e l'acquisto di immobili non di lusso laddove non ricorrano i requisiti per l'applicazione dell'agevolazione "prima casa".

- In ultimo l'aliquota ordinaria, la più diffusa, applicabile alla generalità delle cessioni di beni e servizi, è attualmente pari al 22%.

3

differenti
aliquote oggi in
vigore

2.1 Le agevolazioni Iva sui consumi: quanto valgono?

Coerentemente con quanto previsto dalla disciplina comunitaria, la spesa per consumi delle famiglie può essere disaggregata in aree di agevolazione come di seguito riportato:

“ Sono diverse le aree di agevolazione ”

- l'alimentazione;
- i servizi ristorativi e ricettivi;
- i beni "meritori": medicinali, servizi medici ed assistenziali, istruzione e formazione, libri e giornali;
- le utenze: raccolta e smaltimento rifiuti, forniture di energia elettrica, gas naturale ed acqua potabile;
- i trasporti: collegamenti via terra e mare, voli aerei.

Al fine di offrire una misurazione dettagliata del valore delle agevolazioni, è stato condotto un esercizio associando un'aliquota Iva a ciascuna voce di consumo rilevata dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) nell'ambito dell'*Indagine sui consumi delle famiglie*⁵.

Il valore dell'agevolazione così calcolato dipende da due variabili: l'esborso monetario sostenuto dalle famiglie e la distanza tra l'aliquota vigente e quella ordinaria per ciascun bene o servizio considerato.

Più della metà delle agevolazioni, per un totale di circa 17.5 miliardi di

5. L'*Indagine sui consumi delle famiglie* è una rilevazione condotta annualmente dall'Istat presso un campione di 24 mila famiglie italiane. L'Indagine accerta l'ammontare monetario dei consumi familiari e mira ad osservare particolari aspetti socio-economici delle condizioni di vita delle famiglie italiane. Vengono rilevati i consumi privati mentre sono escluse tutte le altre spese effettuate dalle famiglie per scopi diversi.

euro, riguarda l'acquisto di generi alimentari: le merceologie che beneficiano in misura maggiore sono i generi alimentari di base, per circa 10 miliardi di euro.

Seguono le agevolazioni che insistono sui servizi ricettivi e di ristorazione (3.6 miliardi di euro, il 13% del totale) e le agevolazioni che interessano i beni meritori (3.1 miliardi di euro, pari all'11%), guidati dai medicinali e dalle prestazioni sanitarie che da soli valgono oltre un miliardo e mezzo.

Più contenuto, per concludere, il mancato gettito che proviene dalle ultime due aree di spesa: le utenze della casa (rifiuti, acqua, energia elettrica e gas naturale), per un totale di 2.3 miliardi di euro e i trasporti, che invece determinano una minore entrata di 1.4 miliardi, equivalente in quota al 5.3% del totale.

“ Più della metà delle agevolazioni per l'acquisto di generi alimentari ”

Le agevolazioni dell'Iva: una stima dei monti

(milioni di euro per aliquota ridotta)

Area di agevolazione	Dal 4% al 22%	Dal 10% al 22%	Totale	Quota %
Alimentare	10.512	6.909	17.421	62,0%
Servizi ristorativi e ricettivi	0	3.662	3.662	13,0%
Beni meritori	1.274	1.843	3.117	11,1%
Medicinali e servizi sanitari	126	1.483	1.609	5,7%
Cultura, istruzione, formazione	0	360	360	1,3%
Libri e giornali	1.148	0	1.148	4,1%
Casa - Utenze	0	2.398	2.398	8,5%
Trasporti	0	1.489	1.489	5,3%
TOTALE	11.786	16.300	28.087	100,0%

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat e Ministero dell'Economia

Regressività del tributo e spese per l'alimentazione

“ Regressività per la quota dei generi alimentari e per i consumi legati a casa e utenze ”

Scorrendo il dettaglio delle voci, si rileva come la quota dei generi alimentari, quella dei consumi non comprimibili legati alla casa e alle utenze e, in misura minore, quella delle spese per la comunicazione, si riduce al crescere della capacità di spesa mensile. Per i nuclei alto-spendenti, al contrario, una quota della spesa decisamente superiore a quella dei nuclei a minore spesa è associata alla spesa per la mobilità, il tempo libero e il vestiario. In questi casi l'incidenza della spesa nei nuclei basso spendenti è fino a quattro volte inferiore a quella delle famiglie a maggiore spesa. Una evidenza che segnala che al crescere della capacità di spesa queste spese crescono più che proporzionalmente a indicare un consumo più discrezionale e voluttuario.

Il tema dell'allocazione delle risorse disponibili tra le diverse aree del bisogno può essere analizzato anche con riferimento all'incidenza di ciascuna dimensione sul totale della spesa.

La spesa per consumi delle famiglie

(% sul totale della spesa)

Dimensioni del bisogno	Distribuzione dei consumi (percentili)					Totale	0-10% / 90-100%
	0-10%	10-30%	30-70%	70-90%	90-100%		
Casa	37%	30%	27%	25%	26%	27%	1,44
Alimentazione	33%	29%	25%	21%	18%	23%	1,81
Vestiario e Calzature	3%	5%	7%	8%	10%	8%	0,30
Mobilità	10%	15%	16%	18%	16%	16%	0,63
Salute e servizi alla famiglia	7%	7%	9%	9%	9%	9%	0,76
Comunicazione	5%	4%	3%	3%	2%	3%	1,96
Tempo libero	4%	8%	12%	14%	16%	13%	0,28
Altro	2%	2%	2%	2%	3%	2%	0,54
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	1,0

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat - Indagine consumi delle famiglie

Il rapporto tra le quote di consumi riferite agli estremi della distribuzione delle famiglie ordinate per ammontare della spesa offre un ulteriore elemento di giudizio: un valore superiore all'unità (per l'appunto nel caso delle spese per la casa, l'alimentazione e le comunicazioni) indica una incidenza della spesa che decresce all'aumentare della capacità di spesa. Si tratta di spese che possono ritenersi in buona misura obbligate e incomprimibili, che gravano in misura sensibilmente maggiore sulle famiglie a più basso consumo. Il 75% delle spese di una famiglia a basso consumo è assorbito da queste voci, quota che si riduce al 46% nel caso delle famiglie a maggiore consumo.

Focalizzando l'attenzione sul dettaglio della spesa per generi alimentari, si osserva una certa uniformità tra i decili di consumo, a segnalare che siamo in presenza di un insieme di beni che rispondono a bisogni fondamentali e di prima necessità. Guidano la graduatoria i generi di primissima ne-

cessità come pane, pasta, latte, formaggi e uova. Per queste voci l'incidenza della spesa nella prima classe di consumo rispetto all'ultima assume un valore più che doppio. Seguono verdura, legumi, ortaggi, frutta e carni, anch'essi con un rapporto superiore alla media dell'aggregato alimentare. Fanno invece eccezione le bevande alcoliche, la cui incidenza sulla spesa dei nuclei familiari aumenta al crescere del consumo.

“ Quindi le agevolazioni sostengono la spesa dei nuclei a più basso consumo ”

Un analogo esercizio può essere replicato ad un livello di dettaglio pari a quello della singola referenza. Si documenta così che i nuclei che fanno registrare l'esborso più contenuto destinano

La spesa per consumi delle famiglie

(% sul totale della spesa)

Dimensioni del bisogno	Distribuzione dei consumi (percentili)					Totale	0-10% / 90-100%
	0-10%	10-30%	30-70%	70-90%	90-100%		
Alimentazione	33%	29%	25%	21%	18%	23%	1,81
Pane e cereali	5,9%	4,6%	3,5%	2,8%	2,2%	3,3%	2,68
Gelati, dolciumi e drogheria	2,6%	2,6%	2,3%	2,1%	1,8%	2,2%	1,42
Carni	7,6%	7,0%	5,8%	4,8%	4,2%	5,4%	1,82
Pesci	2,6%	2,6%	2,1%	1,9%	1,6%	2,0%	1,59
Latte, formaggi e uova	4,8%	4,2%	3,5%	2,8%	2,2%	3,2%	2,17
Verdura, ortaggi e legumi	3,0%	2,7%	2,3%	1,9%	1,6%	2,1%	1,86
Frutta	3,0%	2,6%	2,1%	1,8%	1,6%	2,0%	1,85
Acqua e bevande non alcoliche	1,3%	1,3%	1,1%	1,0%	0,8%	1,0%	1,57
Alcolici	0,7%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,0%	0,65

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat - Indagine consumi delle famiglie

Le maggiori risorse all'acquisto di prodotti di base e a basso valore unitario: il rapporto tra le quote relative ai due decili estremi della distribuzione assume i valori più elevati per il pane, dove l'incidenza nella dieta delle famiglie a basso consumo è quasi 4 volte superiore a quella delle famiglie alto-spendenti, la carne di pollo e di maiale, dove il rapporto tra le due percentuali è rispettivamente pari a 3 e 2, il latte intero, con un rapporto vicino a 4, l'olio di semi (2.4), i pomodori freschi (2.3), le patate (2.1), le mele (2.7) e le pere (2.4).

Queste evidenze suggeriscono come il fabbisogno calorico e proteico delle diete alimentari delle famiglie a più basso consumo sia soddisfatto prevalentemente da alimenti a basso valore unitario e che presentano un elevato apporto di calorie, proteine e fibre in relazione al prezzo.

Tutto ciò aiuta a spiegare perché la previsione di aliquote agevolate per i generi alimentari contribuisce a ridurre la regressività dell'Iva: i benefici dell'agevolazione sostengono infatti la spesa dei nuclei a più basso consumo.

Queste medesime valutazioni potrebbero essere utilizzate per migliorare la portata dell'intervento redistributivo in favore delle classi meno abbienti. Le analisi mostrano infatti che interventi mirati di rimodulazione delle aliquote Iva di alcuni beni di prima necessità come il pane comune, i biscotti per la prima colazione, le uova, il latte, il caffè, il sale e lo zucchero, le carni suine e avicunicole fresche, gli ortaggi e i legumi conservati, l'acqua minerale e i succhi di frutta, potrebbero sostanziare un trasferimento di risorse verso i ceti sociali più deboli, contribuendone ad abbattere di circa due punti l'inflazione alimentare, ed un costo per le finanze pubbliche contenuto.

La spesa per consumi delle famiglie

(% sul totale della spesa)

Dimensioni del bisogno	Delta gettito
Pane e cereali	-144
Drogheria, gelati, dolci	-192
Carni	-170
Pesci	-0
Latte, formaggi e uova	-48
Verdura, ortaggi e legumi	-27
Frutta	-0
Acqua Bevande	-259
Alcolici	0
Oli e grassi	-2
Costo totale	-840

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat, ACNielsen

2.2 Come cambia l'incidenza al crescere del consumo

Al fine di verificare la distribuzione dei benefici delle agevolazioni Iva, l'analisi può essere arricchita indagando l'aliquota media sopportata dalle famiglie al crescere della capacità di spesa.

Dall'elaborazione delle informazioni disponibili si deduce che nel complesso circa la metà della spesa per consumi delle famiglie beneficia di un'agevolazione Iva: l'aliquota agevolata del 10% interessa circa un quarto della spesa per consumi, l'aliquota super-ridotta del 4% un 11%. Il 15% della spesa per consumi delle famiglie afferisce a beni o servizi esenti, esclusi dall'ambito di applicazione del tributo. Per contro, sul restante 50% dei consumi insiste l'aliquota ordinaria. Come da attese, l'incidenza dei consumi agevolati sul totale della spesa risulta inversamente proporzionale al crescere della spesa, in altri termini ciò significa che nelle famiglie che destinano minori risorse ai consumi, la spesa tende a concentrarsi sui beni e sui servizi essenziali che godono dell'agevolazione o dell'esenzione.

La Tavola allegata sintetizza queste evidenze: nel primo decile di famiglie a minore spesa i due terzi dei consumi godono di agevolazione Iva (il 23% risulta fuori campo Iva), mentre sul 37% grava l'aliquota ordinaria. Per contro, nel 10% di famiglie a maggiore consumo, il 57% della spesa è soggetta all'aliquota ordinaria e appena l'8% all'aliquota super-ridotta.

“ In media circa metà della spesa beneficia di un'agevolazione Iva ”

Distribuzione dei consumi per aliquota Iva

(in % sui consumi delle famiglie per classe di consumo)

Aliquota	Distribuzione dei consumi					Totale famiglie
	0-10%	10-30%	30-70%	70-90%	90-100%	
Aliquota al 4%	15%	14%	12%	10%	8%	11%
Aliquota al 10%	25%	26%	25%	23%	22%	24%
Aliquota al 22%	37%	43%	48%	53%	57%	50%
Fuori campo Iva	23%	17%	15%	14%	12%	15%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat - Indagine consumi delle famiglie

Una valutazione più accurata può essere effettuata a partire dal calcolo dell'aliquota media per dimensione del bisogno e per classe di spesa.

La prima considerazione è che, a fronte di un'aliquota media calcolata sui

consumi dichiarati dalle famiglie pari al 13.9%, l'imposizione grava per una misura compresa tra l'11% della prima classe ed il 15% dell'ultima.

La progressione dell'aliquota media al crescere della spesa segnala che il sistema delle agevolazioni e delle esenzioni previsto nel nostro ordinamento ed attualmente in essere contribuisce a correggere la regressività che caratterizza l'imposta sul valore aggiunto.

Alcuni elementi di interesse possono poi essere evidenziati con riferimento alle diverse aree della spesa per consumi delle famiglie.

La spesa alimentare è tra i diversi aggregati del paniere quello che presenta l'aliquota media più contenuta: l'8.7%, con uno scarto di circa un punto tra gli intervalli esterni della distribuzione della spesa delle famiglie. Seguono le spese per la salute ed i servizi per la famiglia, con una aliquota media del 9.1%.

Scorrendo il dettaglio si osservano due situazioni disomogenee: da una parte, un'aliquota media sostanzialmente uniforme piatta per vestiario, calzature e mobilità, consumi su cui grava nella generalità dei casi l'aliquota ordinaria al 22%.

Dall'altra, il caso dell'alloggio: l'aliquota media nel primo decimo di popolazione è pari all'8.5% e tende a crescere all'aumentare della spesa, arrivando al 15.6%, in ragione principalmente della crescente incidenza delle manutenzioni.

“ La progressione dell'aliquota media contribuisce a correggere la regressività dell'Iva ”

L'imposta sui consumi: aliquota media dell'Iva

aliquota % media per settore pesata per i consumi della relativa classe)

Dimensioni del bisogno	Distribuzione dei consumi (percentili)					Totale
	0-10%	10-30%	30-70%	70-90%	90-100%	
Casa	8,5	11,0	12,2	13,8	15,6	12,9
Alimentazione	8,1	8,4	8,6	8,9	9,1	8,7
Vestiario e Calzature	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
Mobilità	21,4	21,4	21,4	21,4	21,4	21,4
Salute e servizi alla famiglia	9,4	9,2	9,1	9,1	8,9	9,1
Comunicazione	19,9	19,3	19,3	19,0	19,1	19,2
Tempo libero	12,4	13,0	13,4	13,7	13,4	13,4
Altro	13,7	13,5	12,7	13,1	14,7	13,4
TOTALE	11,2	12,7	13,6	14,4	15,1	13,9

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat - Indagine consumi delle famiglie

L'Iva e i soggetti incisi: cenni metodologici

Al fine di offrire una quantificazione del valore monetario dei consumi ed una misurazione dettagliata del valore delle agevolazioni, sono stati elaborati i micro dati sulla spesa dalle famiglie italiane, così come rilevati nei 24 mila questionari somministrati dall'Istituto Nazionale di Statistica nell'ambito dell'annuale *Indagine sui consumi delle famiglie*.

Sotto il profilo metodologico, si è proceduto con un raccordo tra due distinte basi informative: da una parte il paniere dei prezzi al consumo (il livello di dettaglio che meglio si è prestato alla riclassificazione è quello delle sottoclassi, per un totale di 232 voci), dall'altra l'indagine sui consumi delle famiglie, che annovera circa 280 voci di spesa registrate nel cosiddetto Libretto degli acquisti compilato dalle famiglie del campione.

Nella prima fase si è proceduto con un ordinamento delle famiglie italiane in funzione della loro "spesa equivalente" (tale da tenere conto, mediante l'utilizzo di appositi coefficienti, della numerosità di ciascun nucleo e permettere confronti diretti fra i livelli di spesa di famiglie di diversa ampiezza e composizione) e della "spesa ricorrente", calcolata includendo esclusivamente le voci di spesa di carattere ordinario al netto delle spese straordinarie (ad esempio, gli investimenti sulla casa).

In seguito le famiglie sono state classificate in cinque sottopopolazioni, ciascuna delle quali risulta composta da uno o più decili della distribuzione: nella prima sono quindi presenti le famiglie con la spesa mensile più bassa (verosimilmente i ceti sociali più deboli), mentre nell'ultima classe trovano collocazione i nuclei con la spesa mensile più alta. Le singole voci di dettaglio relative ai micro dati dell'Indagine sui consumi sono state successivamente aggregate sulla base di una classificazione dei bisogni.

La tassonomia adottata prevede nove dimensioni, ciascuna delle quali è rappresentativa di una specifica funzione di consumo:

- ▶ Casa
- ▶ Alimentazione
- ▶ Vestiario e calzature
- ▶ Comunicazione
- ▶ Mobilità
- ▶ Istruzione, salute e servizi sociali
- ▶ Tempo libero
- ▶ Tabacchi
- ▶ Altro

Più nel dettaglio, la "casa" risponde all'esigenza di avere un luogo confortevole e sicuro in cui risiedere in modo stabile. Ricadono in questa dimensione un complesso di voci di spesa difficilmente comprimibili quali l'affitto, le utenze (illuminazione, riscaldamento, acqua potabile, rifiuti urbani), le manutenzioni ordinarie e straordinarie, le spese per i mobili e l'arredo degli interni, gli elettrodomestici.

Per quanto riguarda l'"alimentazione" sono state

considerate le sole spese di acquisto di generi alimentari destinati ad essere consumati tra le mura domestiche.

Nella categoria del “vestiario e calzature” sono inclusi gli acquisti e le riparazioni di capi di abbigliamento e calzature per uomo, donna e bambino, mentre alla voce “Comunicazione” vanno annoverati tutti i beni ed i servizi che consentono di relazionarsi con altri individui, dagli strumenti più tradizionali (lettere, telefoni fissi) a quelli più avanzati e tecnologici (smartphone, cellulari, tablet, pc), oltre ai servizi di abbonamento per l'accesso alle reti di comunicazione.

Nell'ambito della “mobilità” sono inclusi i costi di spostamento riferiti all'acquisto di biglietti e abbonamenti di mezzi pubblici (treno, autobus, tram, metro) e privati (biglietti aerei, la corsa del taxi) e le spese accessorie sostenute per la manutenzione del mezzo di proprietà (l'assicurazione del veicolo, il parcheggio, il carrozziere, ecc.). Sempre nella mobilità rientrano le spese per l'acquisto di un'autovettura o di altri mezzi privati, come moto e bicicletta, nuovi o usati.

La categoria dei bisogni di “istruzione, salute e servizi sociali” raccoglie le spese riferite alle tasse scolastiche, al materiale di cancelleria, alle cure medicali, i farmaci e agli aspetti più prettamente assistenziali e di supporto domestico, quali colf, badanti, asili nidi, case di riposo.

Per quanto riguarda i bisogni riferiti al “tempo libero” vengono distinte tre voci di dettaglio. Nella prima rientrano le principali modalità di svago, dallo sport al cinema, il giardinaggio, la lettura di libri e riviste. Nel secondo caso sono state contemplate le spese per pranzi e cene fuori casa (bar, ristoranti, pizzerie, ecc.), mentre vengono classificate alla sezione “viaggi” le spese per vacanze e soggiorni, pernottamenti in Italia e all'estero.

Infine, la categoria residuale “altro” accoglie le spese riferite alla tenuta del conto corrente bancario e gli onorari di notai, commercialisti, avvocati, oltre ad alcune voci di importanza minore.

L'incidenza dell'Iva sui bilanci familiari

A fronte della carenza di informazioni ufficiali, l'esercizio qui descritto ha inteso misurare l'incidenza dell'Iva sui bilanci delle famiglie.

L'analisi che segue poggia sull'osservazione abbastanza scontata che le abitudini di spesa delle famiglie possono risultare sensibilmente diverse da quelle della collettività considerata nel suo complesso. Ogni famiglia, infatti, mette in atto comportamenti di spesa distinti, acquistando beni e servizi diversi per caratteristiche qualitative e quantità, in punti di vendita che afferiscono ai vari canali della distribuzione commerciale.

In generale, i modelli di consumo delle famiglie sono influenzati da una pluralità di variabili quali il reddito e la propensione al risparmio, l'ampiezza e la composizione del nucleo familiare, la condizione professionale, le abitudini e le preferenze di acquisto, un mix di aspetti economici, demografici, sociali e culturali.

La strumentazione adottata ha consentito di indagare le differenze nella struttura dei consumi delle famiglie in relazione alla capacità di spesa, misurata dalla distribuzione delle cosiddette spese ricorrenti.

La Tavola proposta sintetizza l'esborso monetario che le famiglie di ciascuna classe hanno destinato al soddisfacimento delle diverse dimensioni del bisogno. A fronte di un importo di circa 2 mila euro/mese per la famiglia media, si osserva una



spiccata variabilità: la spesa oscilla tra i 700 euro/mese del primo 10% di famiglie a minore consumo ai circa 4 mila del 10% di famiglie a maggiore consumo.

In termini monetari, esaminando il dettaglio delle diverse dimensioni del bisogno lungo la distribuzione delle famiglie, l'esborso a carico delle famiglie per la Casa passa da circa 250 ad oltre 1000 euro, mentre per l'alimentazione la spesa oscilla dai 230 euro della prima classe sino ai 720 euro delle famiglie alto-spendenti.

Maggiore variabilità si osserva per il vestiario e le calzature (da 20 a più di 400 euro), la mobilità (da 70 a 650 euro) ed il tempo libero (da 30 ad oltre 600 euro).

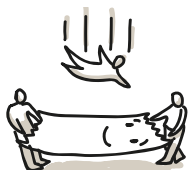
La spesa per consumi delle famiglie

(euro/mese)

Dimensioni del bisogno	Distribuzione dei consumi (percentili)					Totale
	0-10%	10-30%	30-70%	70-90%	90-100%	
Casa	258	355	512	697	1.022	543
Alimentazione	228	344	465	585	719	467
Vestiario e Calzature	21	58	131	228	407	152
Mobilità	71	171	304	494	648	327
Salute e servizi alla famiglia	47	88	163	261	358	175
Comunicazione	32	44	61	77	94	61
Tempo libero	31	93	221	406	636	255
Altro	11	19	36	60	116	43
TOTALE	700	1.172	1.894	2.808	3.999	2.023

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat - Indagine consumi delle famiglie

2.3 I regimi in deroga e l'erosione della base imponibile



Accanto alle riduzioni di aliquota la normativa nazionale prevede tuttavia più di 120 regimi in deroga rispetto all'applicazione dell'aliquota ordinaria.

Tali regimi speciali, che generano erosione della base imponibile, possono essere sintetizzati come segue: alcuni sono previsti dalla disciplina comuni-

taria, altri, invece, sono il frutto di scelte operate dal legislatore nazionale. In primo luogo vi sono i regimi di esenzione, cioè beni e servizi esclusi dal campo di applicazione. Rientrano in questa categoria molti servizi di interesse generale quali i servizi sanitari, i servizi per l'istruzione, i servizi postali, i servizi finanziari ed assicurativi e i servizi di trasporto internazionale delle persone, oltre al trasporto urbano.

Regimi speciali sono inoltre previsti in favore di numerose attività economiche quali l'agricoltura, l'editoria, il commercio di auto usate, le vendite all'asta, il commercio di beni d'antiquariato, le agenzie di viaggio, le attività di gioco e le scommesse, gli agriturismi e le auto pubbliche.

Tra gli altri regimi speciali vi sono poi i rimborsi di imposta a favore dei cittadini non residenti, le sospensioni di imposta per le attività di import-export, e le agevolazioni con differimento dei versamenti⁶.

La Tavola sotto riportata illustra una stima del valore di alcune agevolazioni e esenzioni, distinguendo tra quelle disciplinate dalle Direttive comunitarie e quelle invece introdotte dal legislatore nazionale. L'ammontare della perdita di gettito è calcolata come differenza tra il gettito teorico in caso di applicazione di aliquota ordinaria ed il gettito effettivo.

Nel complesso le agevolazioni valgono circa 40 miliardi di euro, di cui larga parte si riferisce ai consumi delle famiglie.

Tra le esenzioni la voce più rilevante è quella che riguarda i servizi finanziari, la cui esclusione dal campo di applicazione Iva produce un minore gettito per oltre 1.5 miliardi di euro.

L'esame dell'articolazione del monte agevolato è utile per verificare su quali categorie di operazioni e di contribuenti ricadano i maggiori benefici. Come sintetizzato nella Tavola, i circa 40 miliardi di euro stimati per l'istituto delle agevolazioni nel nostro paese giovano principalmente ai consumi delle famiglie e agli investimenti di famiglie ed imprese.

Disaggregando il mancato gettito in funzione delle due aliquote in vigore, si osserva che oltre 23 miliardi, pari al 60% del monte complessivo, sono riconducibili all'applicazione dell'aliquota agevolata al 10%, mentre 15 miliardi sono invece da riferire all'aliquota super-ridotta, che insiste prevalentemente sulla spesa per consumi delle famiglie ed in misura minore sugli investimenti residenziali di famiglie ed imprese.

120

Sono i regimi in deroga previsti

6. Per un approfondimento sul tema si rimanda alla *Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale del Ministero dell'Economia e delle Finanze*, novembre 2011.

“ Le agevolazioni giovano principalmente ai consumi delle famiglie e agli investimenti ”

Agevolazioni, esenzioni e elusione/evasione

(milioni di euro)

	Valore
AGEVOLAZIONI	
Agevolazione su consumi famiglie	28.087
Agevolazione su acquisti PA	1.269
Agevolazione su consumi di operatori economici	3.113
Agevolazione su investimenti	6.542
ESENZIONI decise dall'Italia	
Regime speciale per agricoltori	290
Regime speciale per settore dell'editoria	240
Istruzione, formazione e ricerca	170
Servizi cimiteriali	120
ESENZIONI decise dalla Comunità Europea	
Servizi finanziari	1.654
Servizi di trasporto	126
Beni di seconda mano	
Beni di antiquariato	
ELUSIONE/EVASIONE	
Elusione/Evasione	31.600

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati MEF e Commissione Europea

40
mld
il valore
complessivo
delle
agevolazioni

Le agevolazione dell'Iva: una stima dei monti

(milioni di euro per categoria di operazione)

Categoria di operazione	Dal 4% al 22%	Dal 10% al 22%	Totale	Quota %
Consumi finali delle famiglie	11.786	16.300	28.087	72%
Acquisti della PA	143	1.126	1.269	3%
Consumi di operatori economici con Iva indetraibile	579	2.534	3.113	8%
Investimenti	2.891	3.651	6.542	17%
TOTALE	15.399	23.611	39.011	100%

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat e Ministero dell'Economia

2.4 Gettito teorico ed effettivo: una misura del divario

Le informazioni di dettaglio sugli introiti da Iva per il bilancio pubblico risultano piuttosto carenti. La principale fonte è il bollettino delle entrate tributarie diffuso dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia. In quell'ambito è offerta evidenza della distinzione tra l'Iva accertata e riscossa sugli scambi interni, che rappresenta oltre l'80% del totale, e quella sulle importazioni.

Nel 2013 il gettito Iva è stato superiore ai 110 miliardi di euro, con una flessione rispetto al picco del 2007 di poco meno di 9 miliardi di euro (-7%), con un calo rispetto al 2012 di circa 3 miliardi (-2.7%).

Nell'ultimo biennio si è rivelato particolarmente accentuato il calo delle entrate per la componente delle importazioni, mentre ha tenuto il gettito sugli scambi interni. A questa evidenza hanno certamente contribuito il calo della domanda interna e l'innalzamento dell'aliquota ordinaria: tra il 2011 ed il 2013 dalle importazioni sono andati persi 4 miliardi di euro, segno che le imprese italiane a fronte della grave crisi economica, hanno pesantemente ridotto gli acquisti di materie prime, semilavorati e prodotti finiti dai paesi esteri.

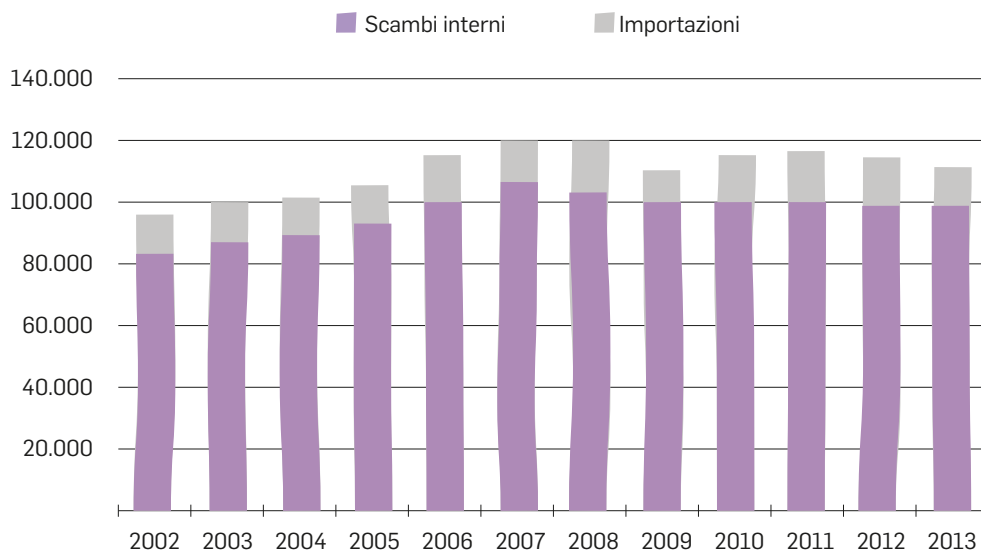
110

mld
il gettito Iva
2013
(-2,7% vs 2012)

“ Il calo dovuto a riduzione importazioni e della domanda interna e innalzamento aliquota ordinaria ”

Andamento del gettito dell'Iva in Italia

(milioni di euro)



Una volta ricostruito il monte dei consumi delle famiglie e quantificata l'aliquota media per raggruppamento merceologico, è possibile operare una ricostruzione del gettito Iva.

Complessivamente l'esercizio ha consentito di identificare circa 620 miliardi di euro di consumi dichiarati dalle famiglie italiane, di cui circa 90 miliardi tra beni e servizi esclusi dall'ambito di applicazione dell'Iva. La base imponibile dell'Iva si cifra in circa 530 miliardi di euro di spesa per consumi delle famiglie.

Tra le aree di spesa più significative, quella relative alla casa ed all'alimentazione, a cui rispettivamente vengono destinati ogni anno circa 160 e 140 miliardi di euro, rappresentano come da attese le dimensioni del bisogno che maggiormente incidono sui bilanci domestici.

A partire dai consumi dichiarati è possibile stimare un gettito Iva teorico di circa 72 miliardi di euro, di cui 11 miliardi ascrivibili ai generi alimentari e alle bevande.

In termini di contributo al gettito, la spesa alimentare segue quella di altri bisogni primari quali la mobilità (17.2 miliardi di euro) e la casa (16.8 miliardi di euro).

La Tavola sintetizza le grandezze in gioco.

11

mld
del gettito
sono ascrivibili
ai generi
alimentari e
bevande

Consumi e gettito Iva

(miliardi di euro)

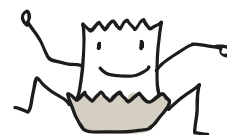
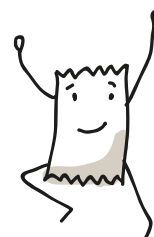
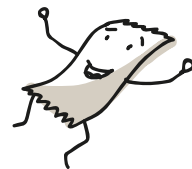
Dimensioni del bisogno	Totale	Gettito Iva
Casa	157,5	16,8
Affitto e mutuo	38,2	0,0
Cura e manutenzione	43,2	7,8
UtENZE	55,2	5,3
Arredamento	12,9	2,3
Elettrodomestici	8,0	1,4
Alimentazione	139,6	10,9
Pane e cereali	19,7	0,9
Gelati, dolci e drogheria	13,5	1,5
Carni	32,8	3,0
Pesci	12,2	1,1
Latte, formaggi e uova	19,2	1,0
Verdura, ortaggi e legumi	12,7	0,5

Dimensioni del bisogno	Totale	Gettito Iva
Frutta	12,2	0,5
Acqua e bevande non alcoliche	6,3	1,1
Alcolici	6,2	1,1
Olii e grassi	4,7	0,2
Vestiaro e Calzature	45,5	8,2
Mobilità	97,9	17,2
Costi spostamento privato	73,0	13,2
Costi spostamento pubblico	4,8	0,4
Mezzi propri di spostamento	20,1	3,6
Salute e servizi alla famiglia	54,4	4,1
Scuola	8,7	0,2
Salute	35,1	2,9
Servizi alla persona	10,6	1,0
Comunicazione	18,8	3,0
Tempo libero	75,4	8,7
Viaggi	20,6	2,0
Svago	32,5	4,7
Bar/ristoranti	22,4	2,0
Altro	31,6	3,5
TOTALE	620,8	72,5

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat - Indagine consumi delle famiglie

Una interessante prospettiva di lettura per esaminare la composizione del gettito Iva che origina dai consumi delle famiglie riguarda, oltre alla dimensione del bisogno individuale che un determinato consumo va a soddisfare, anche l'incidenza della fiscalità e nello specifico l'aliquota vigente. Gli introiti stimati, dipendono sia dalla ricostruzione della base imponibile sia dalla aliquota che su di essi grava, ordinaria o agevolata.

I beni ed i servizi assoggettati ad aliquota ordinaria rappresentano un volume di spesa per consumi superiore ai 300 miliardi di euro. Seguono i beni con aliquota agevolata al 10% ed al 4%, accreditati di un valore dei consumi rispettivamente di circa 150 e 70 miliardi di euro.



A fronte di un gettito ricostruito di circa 72 miliardi di euro, circa 56 miliardi (77%) sono imputabili a voci di spesa gravate da aliquota ordinaria. Dai beni e dei servizi cui si applica l'Iva agevolata al 10% e quella minima al 4% proviene un gettito annuo che si attesta rispettivamente a 13.6 e 2.6 miliardi di euro.

I consumi delle famiglie e una stima del gettito Iva

(milioni di euro - distribuzione per aliquota)

Dimensioni del bisogno	Consumi	Gettito
Aliquota al 4%	68.099	2.619
Aliquota al 10%	149.420	13.641
Aliquota al 22%	312.082	56.277
Fuori campo Iva	91.167	-
TOTALE	620.768	72.537

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat e Ministero dell'Economia

A completamento delle analisi la Tavola che segue illustra il contributo offerto da ciascuna dimensione del bisogno, secondo la tassonomia in uso. La Tavola illustra la differenza tra il contributo al gettito teorico, desumibile sulla base dei consumi di contabilità nazionale (che includono anche una stima del sommerso) e il contributo effettivo, a partire dai dati dichiarati nell'ambito dell'Indagine sui consumi delle famiglie, nell'assunto che questi ultimi, essendo basati su una dichiarazione resa attraverso un questionario somministrato da una istituzione pubblica, siano riferibili a transazioni sulle quali sono stati raccolti o sono disponibili delle "pezze giustificative", quali scontrini e/o ricevute fiscali⁷.

Il confronto tra la stima del gettito Iva a partire dai consumi "dichiarati" e il suo potenziale ottenuto a partire dai consumi di contabilità rivela un ulteriore elemento informativo: l'alimentare, beneficiario di aliquote agevolate e super-ridotte, contribuisce per circa il 15% al gettito Iva, una quota non distante dal suo peso sulla spesa per consumi delle famiglie (pari al 17%).

Un risultato che è il frutto sia dei bassi livelli di evasione presenti nel commercio al dettaglio di generi alimentari, sia dell'esclusione dal campo di applicazione Iva di una quota non secondaria di altre spese per consumi (servizi sanitari, istruzione, servizi finanziari e assicurativi, ecc.).

7. Le istruzioni per la compilazione dei questionari fanno in effetti esplicito riferimento alla conservazione dei documenti di spesa, ricevute e scontrini, quali elemento di contabilizzazione dei relativi esborsi. In effetti, la guida alla rilevazione nel libretto degli acquisti recita: "Poiché nel caso di grosse spese per generi alimentari è necessario registrare le singole voci separatamente e non per grandi categorie (per esempio, registrare: banane, mele, uva e non frutta), è utile conservare gli scontrini dei negozi". (cfr. *Rilevazione sui consumi delle famiglie, Libretto degli acquisti*. Anno 2013).

Riguardo al primo aspetto giova sottolineare che a partire da un fatturato dalla vendita di generi alimentari e bevande di circa 78 miliardi nei punti vendita della DMO, ipermercati, supermercati, discount e piccoli esercizi a libero servizio, risultano versate a titolo di Iva somme per 7.6 miliardi di euro. Considerando che i punti vendita della DMO sono accreditati di una quota di mercato del 72%⁸ si può stimare che il gettito Iva sull'alimentazione si aggiri su valori non distanti dagli 11 miliardi di euro identificati a partire dal monte dei consumi delle famiglie Istat. Un'evidenza che conferma che l'evasione Iva nel mercato dei generi alimentari e delle bevande è un fenomeno del tutto marginale, soprattutto se messa a confronto con quella riferibile al complesso dei consumi, documentata da diverse fonti in una percentuale compresa tra il 20 e il 30% del gettito teorico.

“ Assolutamente marginale il fenomeno dell'evasione per i beni alimentari ”

8. Fonte: Federdistribuzione. http://www.federdistribuzione.it/studi_ricerche/files/Mappa_Distributiva.pdf

Fatturato e gettito Iva nella DMO

(milioni di euro)

Paesi	Fatturato	Gettito Iva
Aliquota al 4%	23.455	902
Fresco peso variabile	9.331	359
LCC	14.124	543
Aliquota al 10%	34.620	3.147
Fresco peso variabile	13.386	1.217
LCC	21.234	1.930
Aliquota al 22%	19.881	3.585
LCC	19.881	3.585
TOTALE	77.956	7.635
TOTALE ALIMENTARE E BEVANDE RICOSTRUITO	108.273	10.603

Fonte: REF Ricerche su dati ACNielsen

* Ipotesi DMO = 72% totale mercato (DMO + tradizionale + ambulanti)

I bassi livelli di evasione associati al consumo di generi alimentari e bevande si giovano indubbiamente della presenza di operatori qualificati e di grandi dimensioni, quali le catene della DMO, di procedure standar-

“ Bassa evasione grazie ad operatori qualificati ”

dizzate e trasparenti per l'incasso, oltre che della diffusione della moneta elettronica, quale strumento di pagamento.

Questi fattori, nonostante la presenza di aliquote agevolate, aiutano a spiegare perché il contributo della filiera alimentare al gettito Iva è "equilibrato" e proporzionato al peso sulla spesa per consumi delle famiglie.

Come si evince dalla Tavola le altre dimensioni della spesa per consumi delle famiglie non possono vantare un primato equivalente.

Ricostruzione del gettito Iva effettivo e potenziale

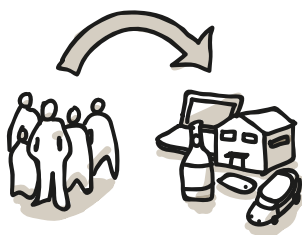
(quota % sul totale del gettito)

Dimensioni del bisogno	Gettito Iva effettivo	Gettito Iva potenziale
Casa	23,2%	23,9%
Affitto e mutuo	0,0%	0,0%
Cura e manutenzione	10,8%	11,1%
Utenze	7,3%	7,5%
Arredamento	3,2%	3,3%
Elettrodomestici	2,0%	2,0%
Alimentazione	15,0%	12,5%
Pane e cereali	1,3%	1,0%
Gelati, dolci e drogheria	2,1%	1,7%
Carni	4,1%	3,4%
Pesci	1,5%	1,3%
Latte, formaggi e uova	1,4%	1,1%
Verdura, ortaggi e legumi	0,7%	0,6%
Frutta	0,7%	0,5%
Acqua e bevande non alcoliche	1,6%	1,3%
Alcolici	1,5%	1,3%
Oli e grassi	0,3%	0,2%
Vestiaro e Calzature	11,3%	11,7%
Mobilità	23,7%	24,4%
Costi spostamento privato	18,2%	18,7%
Costi spostamento pubblico	0,6%	0,6%

Dimensioni del bisogno	Gettito Iva effettivo	Gettito Iva potenziale
Mezzi propri di spostamento	5,0%	5,2%
Salute e servizi alla famiglia	5,7%	5,9%
Scuola	0,3%	0,3%
Salute	4,0%	4,2%
Servizi alla persona	1,4%	1,4%
Comunicazione	4,1%	4,3%
Tempo libero	12,0%	12,4%
Viaggi	2,7%	2,8%
Svago	6,5%	6,7%
Bar/ristoranti	2,8%	2,9%
Altro	4,8%	4,9%
TOTALE	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Istat - Indagine consumi delle famiglie

2.5 Riformare l'Iva: lavori in corso



“ Spostare la tassazione *dalle persone alle cose* ”

re la tassazione “dalle persone alle cose”, realizzato mediante una riduzione delle imposte dirette, che gravano sul reddito da lavoro e sui redditi d’impresa, compensata dall’inasprimento dell’imposizione indiretta, sui consumi, quale manifestazione “indiretta” della capacità contributiva.

La letteratura economica si è a lungo occupata del tema dell’equità delle politiche fiscali, misurando la regressività rispetto al reddito dell’imposta sul valore aggiunto.

Un fattore quello della redistribuzione implicita in ogni esperimento di riforma fiscale di grande rilevanza per i suoi risvolti sul gettito fiscale, sull’attività economica e più in generale sui comportamenti degli operatori economici, famiglie e imprese.

Anche il dibattito recente nel nostro paese si è orientato sull’ipotesi di promuovere uno “scambio fiscale”, un dibattito cui si spesso si riferisce nei termini di sposta-

Un dibattito quest'ultimo che ha investito anche le istituzioni comunitarie e che ha di fatto ispirato l'avvio della procedura di periodica revisione delle Direttive in materia di tassazione: l'Iva è infatti riconosciuta quale fondamentale risorsa a disposizione dei governi nazionali, anche a fronte delle crescenti difficoltà del ciclo economico e dei loro riflessi sulle entrate dirette.

Le imposte sui consumi sono infatti considerate entrate più stabili per gli Stati membri e meno distorsive per la crescita economica, anche in ragione dei livelli elevati raggiunti dalle imposte dirette e del disincentivo all'offerta di lavoro e all'esercizio di attività di impresa che ne consegue.

Se in linea di principio queste proprietà della tassazione indiretta sono condivisibili, a distanza di 40 anni dalla sua introduzione la disciplina Iva nazionale rivela la necessità di un intervento.

Le numerose esenzioni e deroghe concesse dai governi nazionali hanno contribuito ad erodere la base imponibile del tributo e distorcere il funzionamento del mercato interno. Alcune agevolazioni pensate per rispondere a logiche non sempre pienamente intelligibili possono rivelarsi a distanza di anni superate. L'oggettiva complessità della materia fiscale e la stratificazione di provvedimenti non sempre coerenti hanno altresì contribuito ad alimentare l'incertezza applicativa, rendendo nello stesso tempo l'Iva l'imposta più evasa e più elusa.

“ I principi generali: allargare la base imponibile e semplificare le procedure ”

“ Attenzione alle numerose deroghe e esenzioni ”

I cambiamenti favoriti dall'avvento delle nuove tecnologie pongono infine rilevanti interrogativi: si pensi al caso della tassazione dei contenuti on-line rispetto a quelli off-line, ovvero alle difficoltà connesse all'applicazione del principio di destinazione.

La prossima revisione della Direttiva Iva è chiamata a rispondere a tante sollecitazioni: allargare la base imponibile, semplificare le procedure, accrescere la fedeltà fiscale, assicurando al contempo quella neutralità necessaria allo sviluppo equilibrato del mercato interno.

Bibliografia

- ▶ Agenzia delle Entrate (2009), *“L’Iva nell’Unione Europea: una nuova cultura fiscale di impresa”*, Roma
- ▶ Associazione Nazionale Costruttori Edili (2013), *“Osservatorio congiunturale sull’industria delle costruzioni”*, Roma
- ▶ Banca d’Italia (2011), *“Audizione al Senato nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale (AC 4566). Testimonianza di Vieri Ceriani e Daniele Franco”*, Roma
- ▶ CASE - Center for Social and Economic Research (2012), *“Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Final report for TAXUD/2012/DE/316”*, Varsavia
- ▶ Chiarini B. e Marzano E. (2007), *“Evasione fiscale e sommerso economico in Italia: fatti stilizzati, differenze tra periodi e puzzle”*, Documenti di discussione Agenzia delle entrate, n. 2007/1, Roma
- ▶ Commissione Europea (anni vari), *“VAT Rates applied in the Member States of the European Union”*, Bruxelles, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/rates/index_en.htm
- ▶ Commissione Europea (2010), *“Libro verde sul futuro dell’Iva. Verso un sistema dell’Iva più semplice, solido ed efficiente”*, SEC(2010)1455, Bruxelles

-
- ▶ Commissione Europea (2011), “*Communication from the Commission to the European Parliament, the council and the european economic and social committee on the future of VAT: Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market*”, COM(2011)851, Bruxelles
 - ▶ Commissione Europea (2011), “*Summary report of the outcome of the public consultation on the Green Paper on the future of VAT towards a simpler, more robust and efficient VAT system*”, Bruxelles
 - ▶ Commissione Europea (2012), “*Consultation paper. Review of existing legislation on VAT reduced rates*”, TAXUD/C1, Bruxelles
 - ▶ Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli esperti contabili (2011), “*Libro verde sul futuro dell’Iva: verso un sistema dell’Iva più semplice, solido ed efficiente*”, Roma
 - ▶ Copenhagen Economics (2007), “*Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report*”, Copenhagen
 - ▶ Copenhagen Economics (2011), “*VAT in the public sector and exemptions in the public interest. Final report for TAXUD/2009/DE/316*”, Copenhagen
 - ▶ Corte dei Conti, “*Elementi conoscitivi in merito ai criteri e alle modalità attraverso cui è stata operata la stima dei costi che l’evasione fiscale comporta a carico dell’intera economia nazionale*”, Audizione alla Commissione Finanze del Senato, ottobre 2012, Roma
 - ▶ D’Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2012), “*Asimmetrie territoriali nel Gap Iva*”, XXIV Conferenza scientifica Società Italiana Economia Pubblica, Pavia
 - ▶ Deloitte Consulting (2011), “*The VAT Directive*”, Londra
 - ▶ International Monetary Fund (2013), “*Report on Italy. Reforming tax expenditures in Italy*”, Washington
 - ▶ Istat (anni vari), “*Indagine sui consumi delle famiglie*”, Roma, <http://www.istat.it/it/archivio/4021>

-
- ▶ Istat (2010), “*Dossier - L'economia sommersa: stime nazionali e regionali*”, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Enrico Giovannini presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, Roma
 - ▶ Istat (2013), “*Rilevazione sui consumi delle famiglie italiane - Libretto degli acquisti anno 2013*”, Roma
 - ▶ KPMG (2011), “*Italy - Country VAT/GST Essentials*”, Milano
 - ▶ OECD (2011), “*Consumption Tax Trends 2010*”, <http://www.oecd.org/tax/consumption/oecdconsumptiontaxtrendspublications.htm>, Parigi
 - ▶ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011), “*Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale*”, Roma
 - ▶ PwC (2011), “*How the EU VAT exemptions impact the Banking Sector*”, Londra
 - ▶ Senato della Repubblica - Servizio affari internazionali, Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (2008), “*Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto - COM (08) 428 def.*”, Dossier n. 17/DN, Roma
 - ▶ Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli di Roma (2011), “*Risposte alle domande formulate dalla Commissione Europea nel Libro Verde sul futuro dell'Iva*”
 - ▶ Vitaletti G. (2012), “*L'evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l'emersione*”, XXIV Conferenza scientifica Società Italiana Economia Pubblica, Pavia



