

L'IVA OCCULTA. UN CASO DI TECHNOLOGICAL FISCAL DRAG?*

PERCHÉ IN EUROPA SI FUGGE DA UN BENEFICIO

G. BIANCHI**, L. FUMAGALLI***

La cosiddetta “iva occulta”, frutto della rottura della catena della detrazione connessa all’esonazione/esclusione dall’imposta sul valore aggiunto voluta negli anni ’70 del secolo scorso dal legislatore comunitario ripropone il formarsi di quell’effetto a cascata delle imposte indirette che l’IVA intendeva soppiantare.

Lo studio dimostra come le regole per le pubbliche autorità e l’esonazione senza diritto a detrazione dell’imposta nel caso delle cosiddette “esonazioni sociali” fosse stata accettata da un legislatore degli anni ’70 ben conscio che ciò avrebbe comportato il venir meno della neutralità dell’imposta ma proprio per la consapevolezza che avrebbe comunque rappresentato un “beneficio” anche rispetto all’applicazione dell’aliquota ridotta sociale a favore di comparti dove la produzione era caratterizzata prevalentemente da una forte componente di lavoro, con pochi acquisti e poca tecnologia (sanità, cultura, educazione, sport).

Il diffuso desiderio di “fuggire dall’esonazione” che si è riscontrato nei contenziosi promossi in vari paesi europei è confermato, in modo selettivo, dalla ricerca quantitativa effettuata a partire dai dati di tutte le aziende sanitarie pubbliche italiane per il periodo 2002-2007 che evidenzia in modo chiaro come una stima sicuramente prudentiale del fenomeno “iva occulta” mostri un’incidenza che a livello aggregato si avvicina all’aliquota sociale (in Italia il 4%) registrandosi però forti differenziazioni a danno delle strutture tecnologicamente più avanzate ove è prossima al 10%.

* L’articolo rappresenta una sintesi dell’opera di Giovanni Bianchi e Lucio Fumagalli intitolata *L’iva occulta. Un caso di technological fiscal drag?* pubblicata da Fausto Lupetti editore (2011). Si rinvia all’opera integrale per approfondimenti e per la bibliografia, documenti normativi e sentenze, analisi quantitative, cui è possibile accedere anche attraverso il sito della casa editrice, www.faustolupettieditore.it e degli studi “Comma10” (www.comma10.it) e “4changing” (www.4changing.it) che hanno sostenuto la ricerca.

** Dottore Commercialista e Revisore contabile. Ha fatto parte di vari gruppi di lavoro e commissioni tecniche per ministeri e regioni. È membro del Geneva Group International, una delle organizzazioni leader mondiale di studi professionali indipendenti. Ha recentemente promosso “Comma 10” uno studio che unisce le competenze di commercialisti ed avvocati.

*** Presidente di 4changing spa e Vicepresidente di Galileian Plus, società del Gruppo Geospatial Knowledge Holding. Si occupa di consulenza direzionale ed in 20 anni ha sviluppato una vasta esperienza internazionale in progetti di cambiamento organizzativo. È docente di Comunicazione ed organizzazione aziendale alla Sapienza e collabora con numerose istituzioni formative. È fellow del Centro ELIS.

Risulta quindi evidente che l'esclusione/esenzione senza diritto alla detrazione ha perso, limitatamente ai settori che hanno visto crescere la tecnologia, quella caratteristica di agevolazione che ne avevano giustificato l'introduzione a costo della perdita della neutralità dell'imposta. Il prelievo è infatti andato aumentando a parità di prodotto, con una crescita automatica funzione dello sviluppo tecnologico e del diverso modo di produrre il servizio e ha assunto la natura di una sorta di "technological fiscal drag" nell'imposizione indiretta in palese conflitto con l'obiettivo che la Comunità si è posta a Lisbona di un sistema fiscale che favorisca la "modernizzazione del modello sociale europeo" (COM 260/2001). È inoltre dimostrato che l'esclusione/esenzione dall'IVA ostacola l'esternalizzazione dei servizi cosiddetti "no core" agendo quindi contro la concorrenza ed operando a danno della ricerca della miglior forma di organizzazione del servizio. Ci troviamo di fronte ad un tipico esempio di norma che, pensata per un obiettivo, agisce al contrario da freno per l'incapacità di adattarsi alle nuove circostanze del contesto cui deve essere applicata. Che l'IVA vada rivista (l'avvocato generale Sharpston parla dell'elenco delle esenzioni come di "un fossile dell'era precedente") è ormai riconosciuto dalla stessa Commissione Europea come dimostra la pubblica consultazione lanciata dal Commissario Algirdas Semeta con il libro verde COM (2010) 695 def.

Il fenomeno analizzato costituisce, inoltre, un chiaro esempio della necessità di monitorare gli effetti delle normative prodotte: in assenza di un'analisi (preventiva e successiva) ed una determinazione puntuale delle conseguenze di un nuovo disposto legislativo è senz'altro possibile, come in questo caso, che si determini un effetto addirittura opposto rispetto a quello per cui la normativa è stata esplicitamente concepita.

Lo studio realizzato si propone di quantificare il fenomeno dell'IVA occulta e sostenere il processo di revisione della normativa specifica.

Il fenomeno dell'IVA occulta

L'IVA è un'imposta generale sul consumo plurifase che prevede per i soggetti d'imposta i principi cardine dell'obbligo di rivalsa e del diritto alla detrazione: questi due meccanismi congiunti permettono che l'imposta gravi effettivamente sul solo consumatore finale, detentore della capacità contributiva sulla quale l'imposta vuole incidere. Schematicamente:

€ 100 + Iva 20%	Fase di produzione 1: Vendita Materie Prime per Iva rivalsa = 20	Iva detratta = 0	saldo -20
€ 150 + IVA 20%	Fase di produzione 2: Vendita di Semilavorati per Iva rivalsa = 30	Iva detratta = 20	saldo -10
€ 200 + IVA 20%	Fase di produzione 3: Vendita di prodotti finiti a Iva rivalsa = 40	Iva Detratta = 30	saldo -10

Iva pagata dal consumatore finale = $200 \times 20\% = 40$

Si nota che l'importo pagato dal consumatore finale sia pari alla somma degli importi generati nelle singole fasi di produzione.

In questo esempio semplificato si presenta l'ipotesi (irrealistica) che ciascuna fase produttiva abbia un solo fornitore; nella realtà, evidentemente, ogni produttore ha un numero di fornitori cui paga i beni e servizi gravati da IVA, poi rivalsa. Per il consumatore finale, che non può rivalersi su alcuno, l'IVA costituisce un costo pieno, riscosso dal venditore e da esso trasmesso, compensato con l'IVA a credito, allo Stato.

Il Legislatore comunitario, con la c.d. Sesta Direttiva¹ ha previsto per determinate categorie produttive il diritto all'esenzione o all'esclusione. Più oltre detaggeremo i motivi - che sono chiari ed espliciti - di questa misura; fatto sta che escludendo il prodotto/servizio finale da assoggettamento alla specifica imposta, l'IVA corrisposta a monte per i fattori produttivi non determina il diritto alla detrazione ed entra nella struttura dei costi del venditore. Il prezzo finale dell'esercente, dunque, terrà conto di questo costo aggiuntivo e lo ribalterà sul consumatore finale, il quale pagherà "un'imposta occulta sui costi del prestatore"². L'ammontare di IVA così generata prende il nome di IVA occulta (*Hidden VAT*) che ripropone il cosiddetto Effetto a Cascata tipico delle altre imposte indirette. In sede europea si è rilevato inoltre che "[...] se il consumatore di una prestazione esente è un'impresa soggetta ad imposta, questa verrà addebitata dei costi inclusivi di IVA occulta non deducibile. Ciò comporterà costi più elevati per l'impresa soggetta ad imposta e, quando questa impresa soggetta ad imposta andrà ad addebitare l'IVA sulle sue vendite, il calcolo del valore aggiunto includerà l'IVA occulta nella base imponibile. Ne risulta che il consumatore finale pagherà più imposte, poiché pagherà l'IVA sull'IVA occulta"³.

Ambito di interesse: esenzione/esclusione dall'imposta e aliquota ridotta

Esenzione/esclusione

L'esenzione IVA è stata prevista per tre ordini di ragioni:⁴ interesse pubblico, ragioni tecniche, criteri di politica economica e finanziaria.

La Giurisprudenza Comunitaria⁵ ha dettagliato come la prima categoria di esenzioni, rivolta ad attività assistenziali, sanitarie ed educative, oltre che al settore

1 Direttiva 77/388/CEE.

2 Direttiva del Consiglio che modifica la Sesta Direttiva IVA relativamente al-l'imposta sul valore aggiunto nel settore postale 5/5/2003, documento COM (2003) 234 definitivo.

3 *Ibidem*.

4 Direttiva 77/388/CEE (c.d. Sesta Direttiva) art. 13 si veda il punto 12 delle conclusioni dell'avvocato generale Colomer nella causa C-235/00.

5 Si veda punto 30 della Sentenza C-498/03, il punto 19 della causa C-174/00 ed i punti 13 e 16 delle conclusioni dell'avvocato generale Antonio Saggio nella Causa C-384/98.

postale⁶, sia stata prevista per ridurre l'aggravio di costi sugli utenti nella misura dell'IVA che sarebbe stata imposta. Rientrano in questa categoria, tra l'altro

- l'ospedalizzazione e le cure mediche nonché le operazioni ad esse strettamente connesse
- la fornitura di organi
- il trasporto di malati
- le prestazioni connesse con l'assistenza sociale e la sicurezza sociale
- le prestazioni connesse con la protezione dell'infanzia e della gioventù
- l'educazione dell'infanzia e della gioventù
- l'insegnamento scolastico e universitario
- talune prestazioni connesse con la pratica dello sport
- talune prestazioni di servizi culturali
- etc.

Si può affermare, quindi, che l'esenzione, non a caso costantemente indicata come un "beneficio" nella direttiva⁷ e nei documenti ufficiali, intenda determinare un vantaggio economico agli utenti di alcune attività; peraltro tali settori all'epoca erano decisamente *labour intensive* e, non rientrando il costo del lavoro in campo IVA, l'IVA occulta avrebbe inciso in maniera inferiore al beneficio determinato. Rientrano nella seconda tipologia, tra l'altro:

- le operazioni di assicurazione e riassicurazione
- la quasi totalità delle attività bancarie ed accessorie come la negoziazione di crediti
- le scommesse, lotterie, etc.
- l'affitto e la locazione di beni immobili a scopo non commerciale
- la locazione di aree destinate a parcheggio
- la cessione di fondi non edificati e non edificabili
- la locazione di alcuni utensili e beni semi-mobili
- etc.

L'esenzione di questa categoria, ed in particolare gli aspetti relativi all'attività bancaria ed assicurativa, trovava ragione nella difficoltà *tecnica* - senza gli odierni strumenti informatici - di calcolare l'IVA su un numero molto elevato di prestazioni di entità contenuta, come potevano essere le operazioni bancarie⁸.

⁶ Con doc. (V.) per evitare le distorsioni generate dall'IVA occulta, il Legislatore Comunitario ha autorizzato gli operatori postali ad applicare un'aliquota ridotta, con conseguente diritto alla deduzione.

⁷ Art. 134 della Direttiva 112/2006.

⁸ Secondo l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nel punto 24 delle conclusioni nella Causa C-235/00 "l'esenzione non può avere altra ratio che quella di svincolare il regime impositivo a operazioni che, data la loro frequenza ed abitualità costituiscono un elemento fondamentale dei sistemi finanziari".

Per la particolare rilevanza economica e sociale, il presente studio si occupa delle conseguenze dell'esenzione nel campo della sanità pubblica, con uno scopo comunque esemplificativo del fenomeno nell'ambito generale dell'esenzione nel sistema europeo.

Aliquote ridotte

Sin dall'inizio il legislatore ha stabilito una aliquota normale e una o due aliquote ridotte da applicarsi a discrezione dello Stato membro ad una lista ristretta di beni e servizi⁹. Dalla lettura tanto dell'allegato H della direttiva 77/388/CEE quanto del vigente annesso III¹⁰ della Direttiva 2066/112/EC appare chiaro come il legislatore intendesse:

1. che l'esenzione avrebbe comunque rappresentato un beneficio per particolari settori socialmente rilevanti e nei quali la produzione del servizio - all'epoca in gran prevalenza labour intensive e poco tecnologica - avrebbe risentito in misura molto contenuta della negatività connessa alla impossibilità di detrazione dell'iva sugli acquisti;
2. che l'applicazione di un'aliquota ridotta con conseguente rispetto del principio della neutralità dell'imposizione avrebbe comunque rappresentato un minor beneficio rispetto all'esenzione tanto da prevederne la possibilità di applicazione a prestazioni analoghe ma rese da soggetti che gli Stati membri avrebbero ritenuto meno meritevoli. In questa fattispecie, per giunta, non è previsto di concedere agli Stati membri la facoltà di accordare il diritto all'imposizione in via opzionale.

Non possiamo quindi dedurre che il legislatore comunitario, nell'introdurre l'imposta sul valore aggiunto e nell'accettare come "male minore" le distorsioni insite nell'esenzione senza diritto alla detrazione, immaginava un'incidenza della imposta indetraibile che sarebbe rimasta come costo a carico del soggetto che esercita l'attività esente - quella che oggi viene chiamata "imposta occulta" - comunque inferiore alla misura dell'aliquota ridotta sociale.

Ciò era sicuramente vero negli anni '70 quando l'ospedale era composto da personale medico e paramedico, da amministrativi e tecnici e gli acquisti erano quasi solo concentrati in medicine, viveri, utenze e pochissime attrezzature tecnologiche, ma la situazione negli anni - almeno nelle strutture di eccellenza - è

⁹ Vedi http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/rates/index_en.htm

¹⁰ Si veda ai numeri 15) e 17) dell'annesso III l'espressione "nella misura in cui tali operazioni non siano esenti". Analoga espressione era anche nell'allegato H della sesta direttiva.

completamente cambiata¹¹. L'incidenza della tecnologia è aumentata moltissimo e l'esigenza di servizi sempre più sofisticati rende indispensabile l'esternalizzazione di servizi tecnologici oltre che amministrativi e gestionali.

Come abbiamo anticipato all'inizio di questo lavoro l'esenzione senza diritto alla detrazione agisce quindi come "fiscal technological drag"¹².

Modello di analisi per la quantificazione del fenomeno iva occulta

Per poter determinare il volume di IVA occulta generata dal regime di esenzione/esclusione¹³ si è sviluppato un modello caratterizzato dal seguente schema logico.

Tipo di costo	Aliquota	Percentuale costi	Iva su acquisti	Esborso totale
Esente-escluso		50%	-	50,00
Assoggettato	4%	10%	0,40	10,40
Assoggettato	10%	20%	2,00	22,00
Assoggettato	20%	20%	4,00	24,00
Media	0,06%	100%	6,40	106,40

L'incidenza media dell'iva sugli acquisti sarà evidentemente funzione:

a) del livello delle aliquote (prima colonna) che può essere determinato dai diversi Stati membri nell'ambito della libertà loro concessa dagli articoli da 96 a 101 e dall'allegato III della direttiva 112/2006. In questa tabella è stato indicato a livello esemplificativo sulla base delle aliquote vigenti in Italia in vigore ormai dal 1 ottobre 1997¹⁴ ma può essere modificato a seconda delle diverse aliquote applicabili nei diversi paesi membri.

¹¹ "In particolare il settore dell'assistenza medica e paramedica in senso lato ha registrato negli ultimi decenni notevoli cambiamenti quanto a natura, organizzazione e contenuti delle prestazioni; le forme istituzionali dell'erogazione di assistenza - che non ha più un carattere esclusivamente pubblico - presentano differenze fondamentali all'interno di ogni stato membro: è materialmente impossibile descriverle in modo soddisfacente facendo uso di termini ellittici, come "organismi", "istituti debitamente riconosciuti" o "organismi aventi carattere sociale" (punto 10 delle Conclusioni dell'avvocato generale Georges Cosmas del 17 novembre 1998 nella causa C-216/97).

¹² Si vedano le "considerazioni preliminari: il peccato originale dell'IVA comunitaria" ai punti 14, 15 e 16 delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Damaso nella Causa c-498/03.

¹³ Si ricorda che l'art. 13 della Dir 2006/112/EC consente agli Stati membri di "considerare come attività della Pubblica Amministrazione le attività degli enti di diritto pubblico quando esse sono esenti". In Italia tale disposizione è stata recepita dall'art. 4 del DPR 633/72 che considera al di fuori dell'ambito della commercialità "le prestazioni sanitarie erogate dalle unità sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere del Servizio sanitario nazionale".

¹⁴ Attualmente il 21% in seguito alla modifica introdotta dal D.L. 138/2011 convertito con L. 148/2011.

- b) dal peso dei diversi fattori produttivi assoggettati alle diverse aliquote per la produzione del servizio (le percentuali della seconda colonna qui in valori solo indicativi) che a sua volta dipende:
- b.1) dalle scelte che ogni Stato membro compie rispetto all'aliquota da attribuire a ciascun fattore della produzione nell'ambito della libertà consentita dall'allegato III e da eventuali deroghe storicamente consolidate come l'aliquota 0;
 - b.2) dal diverso modo di produrre i servizi: a seconda di aspetti quali l'incidenza dei costi da Risorse Umane, la spesa in tecnologia, il livello di esternalizzazione, etc., l'impatto dell'effetto a cascata risulterà diversamente rilevante. Ad esempio, in campo sanitario, una struttura di lungodegenza avrà bisogno probabilmente di meno tecnologia ed avrà più "intensità di lavoro" di una struttura ad alta specializzazione.

È evidente quindi che variando le aliquote di assoggettamento e/o il peso relativo di ogni classe di costo varieranno gli ammontari di IVA occulta e di esborso totale.

Metodologia di applicazione del modello per la quantificazione dell'iva occulta

Dal punto di vista metodologico lo strumento di analisi utilizzato è rappresentato dal costo di produzione delle aziende sanitarie desunto dai conti economici del modello CE ministeriale degli anni 2002-2007¹⁵. All'interno del costo della produzione vengono rintracciate le voci che rilevano costi di beni e/o servizi assoggettati al regime IVA, sulla base dell'ipotesi della loro totale indetraibilità¹⁶.

Da ciascun conto del conto economico, che rappresenta il dato lordo, viene scorporata l'imposta occulta sulla base dell'aliquota ipotizzata in un'apposita tabella da noi realizzata, della quale riportiamo un estratto.

¹⁵ La scelta dell'orizzonte temporale è stata dettata principalmente da ragioni di confrontabilità tra periodi differenti: solo a partire dal 2002 è stata introdotta in tutte le regioni la contabilità economica; i dati del 2008 non sono qui analizzati non solo per la loro recente emissione ma anche per l'intervenuta modifica del piano dei conti che, pur rendendo più agevole l'attività di analisi, rende più difficoltosa la confrontabilità con i periodi antecedenti; i dati sono comunque in fase di analisi e paiono confermare i riscontri fin qui rilevati.

¹⁶ Si sottolinea che i soggetti del SSN possono avere una limitata detraibilità dell'IVA sugli acquisti connessa ad attività commerciali non esenti; si ritiene, tuttavia, che l'incidenza sia tale da non alterare sostanzialmente i risultati dell'analisi. Si fa inoltre presente che alcuni conti possono includere beni o servizi sia esenti sia assoggettati ad IVA con aliquote anche diverse. In questa prima stima si è attribuita una aliquota unica per ogni conto.

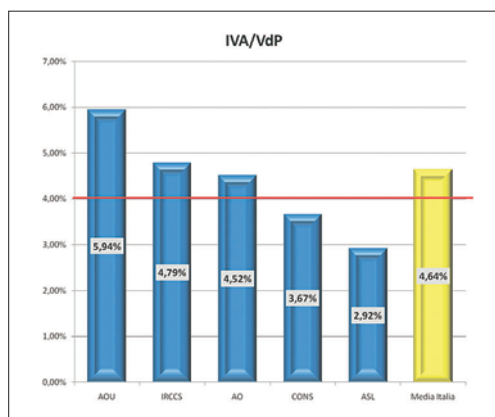
Cod.	Voce	Aliquota (E = esente)	
B0010	B.1) ACQUISTI DI BENI		
B0020	B.1.A) PRODOTTI FARMACEUTICI	10%	BENI SANITARI
B0030	B.1.B) EMODERIVATI E PRODOTTI DIETETICI	10%	
...	
B0110	B.1.J) PRODOTTI ALIMENTARI	10%	BENI NON SANITARI
B0120	B.1.K) MATERIALI DI GUARDAROBBA, DI PULIZIA E DI CONVIVENZA IN GENERE	20%	
...	
B0221	B.2.1.1) - DA CONVENZIONE	E	
B0222	B.2.1.2) - DA PUBBLICO (ASL DELLA REGIONE)	E	
B0223	B.2.1.3) - DA PUBBLICO (ASL EXTRA REGIONE)	E	
B0230	B.2.2) PER FARMACEUTICA -	10%	SERVIZI PER FARMACEUTICA
B0231	B.2.2.1) - DA CONVENZIONE	10%	
B0232	B.2.2.2) - DA PUBBLICO (ASL DELLA REGIONE)	10%	
B0233	B.2.2.3) - DA PUBBLICO (ASL EXTRA REGIONE)	10%	
...	
B0340	B.2.5) PER ASSISTENZA INTEGRATIVA E PROTESICA -	E	
B0350	B.2.5.1) - DA PUBBLICO (ASL E AZIENDE OSP. DELLA REGIONE)	E	
B0530	B.2.10.2) NON SANITARIE	20%	SERVIZI non SANITARI
...	
B0580	B.2.12) FORMAZIONE (ESTERNALIZZATA E NON)	E	
B0590	B.2.13) SERVIZI NON SANITARI	20%	
B0600	B.2.13.1) LAVANDERIA	20%	
...	
B0700	B.3) MANUTENZIONE E RIPARAZIONE (ORDINARIA ESTERNALIZZATA)		MANUTENZIONE
B0710	B.3.A) - AGLI IMMOBILI E LORO PERTINENZE	20%	
B0720	B.3.B) - AI MOBILI E MACCHINE	20%	
B0890	B.11) AMMORTAMENTO DEI FABBRICATI	E	
B0900	B.11.A) DISPONIBILI	E	
B0910	B.11.B) INDISPONIBILI	E	
...	

Si rileva che, a differenza di quanto avviene generalmente nelle aziende private, che spesso evidenziano l’IVA indetraibile relativa agli acquisti effettuati tra gli Oneri Diversi di Gestione, le aziende del SSN rilevano i costi al lordo dell’imposta sul valore aggiunto che - in quanto indetraibile - rappresenta un maggior onere connesso allo specifico acquisto effettuato.

Anticipando le conclusioni riportiamo gli ammontari percentuali di IVA occulta da noi rilevati, suddivisi per tipologia di struttura, così come rappresentati nei dati ufficiali del Ministero.

Tipo struttura ¹⁷	IVA/CdP	IVA/(CdP-Amm.)	IVA/VdP
Consolidata Regionale (Cons)	3,64%	3,72%	3,67%
ASL ¹⁸	2,86%	2,90%	2,92%
Aziende Ospedaliere (AO)	4,48%	4,65%	4,52%
Aziende Ospedaliere Universitarie (AOU)	5,29%	4,49%	5,94%
Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico (IRCCS)	4,88%	5,10%	4,79%

È significativo indicare come i valori qui riportati siano senz'altro sottostimati a causa non solo della presenza di quella che possiamo definire IVA occulta indiretta¹⁹, ma soprattutto del fatto che viene qui considerata l'IVA occulta connessa alla sola gestione *ordinaria* delle aziende senza includere quella connessa agli investimenti immobiliari, tecnologici e generici. Si tratta di componenti che, malgrado abbiano ed avranno un'importanza crescente, non possono avere una rappresentazione nel modello CE.

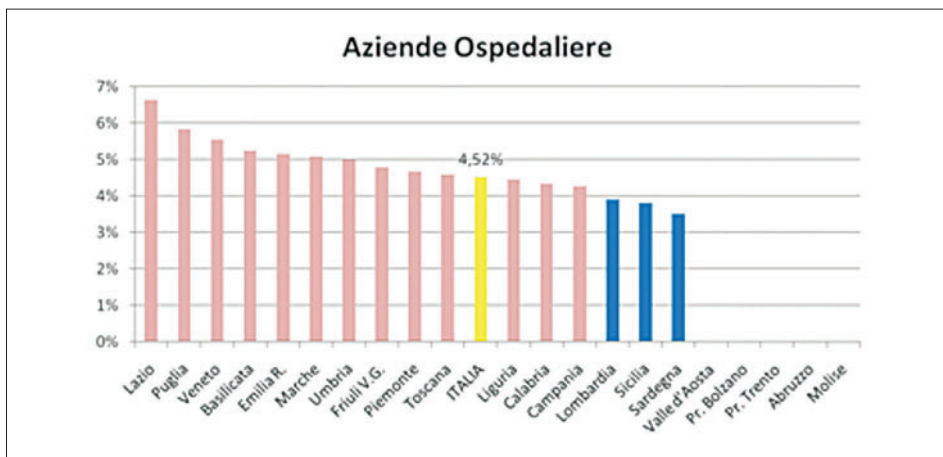


17 Il Sistema Sanitario Nazionale Italiano è formato dalle ASL (Aziende sanitarie locali) che si occupano della medicina territoriale e, in molti casi gestiscono direttamente Presidi Ospedalieri, dalle AO (aziende ospedaliere), dalle AOU (Aziende ospedaliere Universitarie) e dagli IRCCS (Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico). Ovviamente i dati si riferiscono solo agli Ospedali ed agli Istituti Pubblici.

18 L'analisi di dettaglio dei costi delle varie tipologie di strutture evidenzia come le ASL presentino, tra l'altro un'incidenza assai rilevante dei costi esclusi, pari al 76,5% dei costi totali; tali strutture subiscono quindi un'alta incidenza dell'IVA occulta indiretta, non quantificata in questo studio.

19 Si tratta dell'IVA occulta insita negli acquisti effettuati da strutture sanitarie pubbliche o private che essendo a loro volta esenti o esclusi da IVA contengono l'IVA occulta rimasta a carico del fornitore di beni e/o servizi. Tipico il fenomeno nelle Aziende sanitarie locali che, più di quanto avviene nelle aziende ospedaliere, acquistano prestazioni sanitarie da soggetti a loro volta incisi dall'imposta (si pensi a tutte le prestazioni acquisite dalle ASL da ospedali, cliniche e ambulatori pubblici e/o privati a loro volta incisi dall'imposta).

Si può apprezzare che, anche con tali *caveat*, l'incidenza dell'IVA occulta si approssimi e in molti casi superi anche significativamente l'incidenza dell'aliquota sociale stabilita nel nostro paese. Ciò è ancora più significativo se viene considerato il livello regionale, rispetto al quale riportiamo qui il dettaglio delle Aziende Ospedaliere.

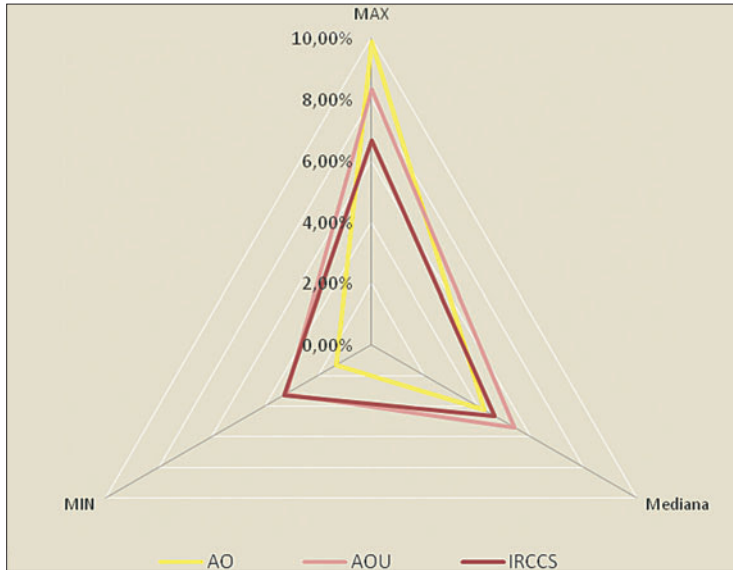


Evidenza della variabilità dell'incidenza dell'IVA occulta stimata

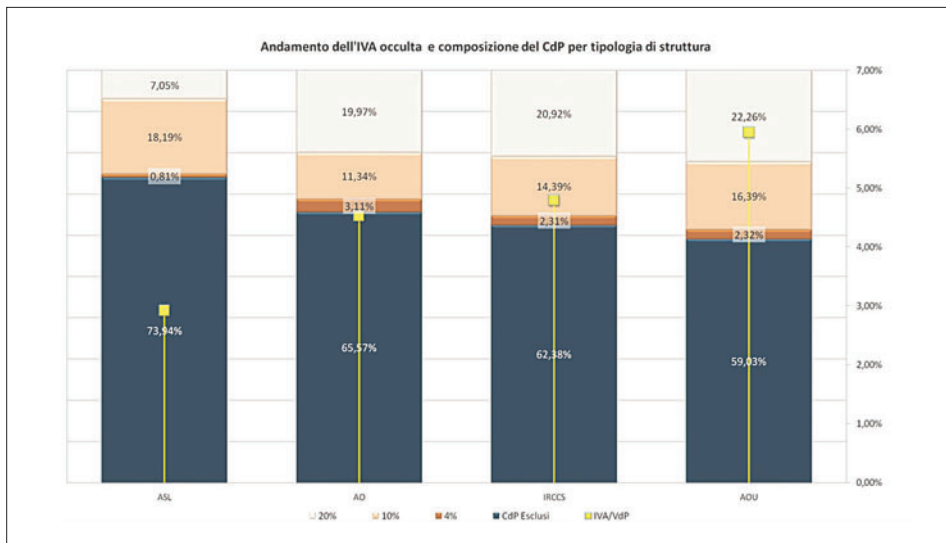
Lo studio sottolinea come, pur essendo sicuramente opportuni ulteriori approfondimenti che ci si riserva di effettuare in seguito i dati relativi all'incidenza dell'IVA occulta abbiano una significativa variabilità. Sembra quindi opportuno affiancare ai dati medi sin'ora esaminati anche i valori massimi e minimi relativi al rapporto IVA/VdP (e si ricorda che si tratta sempre di dati sottostimati per i motivi sopra indicati). Innanzi tutto, i valori di riferimento:

	AO	AOU	IRCCS	TOTALE
Mediana	4,243%	5,386%	4,659%	4,448%
MAX	9,867%	8,326%	6,650%	9,867%
MIN	1,316%	3,219%	3,268%	1,316%

Anche graficamente si può apprezzare una differenziazione tutto sommato modesta per quanto riguarda la mediana; inoltre AOU e IRCCS hanno tra loro delle differenze non sostanziali; al contrario, le AO, evidenziate in giallo nel grafico, si caratterizzano per avere il valore massimo significativamente superiore alle altre tipologie di struttura ed il valore minimo molto inferiore.



Appare quindi evidente come le soluzioni da trovare al fenomeno IVA occulta non possano che tener conto di questa variabilità.



Vi sono - anche nel settore sanitario - attività per le quali l'incidenza dell'IVA occulta può ancora essere considerata un "beneficio" anche se è ormai certo che per la maggior parte degli operatori questa caratteristica si sia persa. Da questo la necessità evidenziata dalla Commissione Europea di affrontare e risolvere il problema.²⁰

Possibilità di estendere la stima dell'IVA occulta con la stessa metodologia in altri paesi

Il lavoro di analisi quantitativa fino ad oggi svolto ha riguardato uno specifico settore di esenzione, la sanità pubblica, in un determinato sistema paese, l'Italia. L'Europa, d'altra parte, permette, come si è anticipato, agli Stati membri una certa autonomia nella determinazione delle aliquote IVA. Riportiamo a titolo di esempio i seguenti valori²¹ nel grafico che segue.

Evidentemente, potendo associare i costi registrati alle rispettive aliquote IVA, sarà possibile determinare la specifica incidenza del fenomeno dell'IVA occulta in altri settori economici ed in altri paesi.

Stati Membri	Minima < 5%	Ridotta	Standard	Parcheggio
Austria	-	10	20	12
Francia	2,1	5,5	19,6	-
Germania	-	7	19	-
Grecia	-	6,5/13	23	-
Irlanda	4,8	13,5	21	13,5
Polonia		5/8	23	-
Regno Unito		5	20	-
Spagna	4	8	18	-

Fonte: sintesi da "VAT Rates applied in the Member States of the European Union", stato al 1 gennaio 2011, taxud.c.1 (2011)39295 - EN paragrafo I.

Quanto dettagliato nel testo originale e fin qui riassunto evidenzia come l'esenzione determini, attraverso l'IVA occulta, un aggravio di costi per l'utente di prestazioni mediche. Tale aggravio contrasta almeno in parte con l'obiettivo che dette origine al "beneficio"; l'IVA occulta, infatti, determina che l'utente finale, nelle intenzioni non soggetto all'imposta, diventi tale e subisca un aggravio di spesa sanitaria mediamente non inferiore al 4,64%. D'altronde questa conseguenza non è l'unica e forse nemmeno la più rilevante: dal punto di vista dell'impianto giuridico generale la neutralità dell'imposta "[...] rappresenta il fondamento logico dell'imposta sul valore aggiunto"; entrando, invece, a far parte della struttura dei costi di un soggetto che non dovrebbe essere l'inciso, la neu-

²⁰ Di particolare interesse "open invitation tender n. TAXUD/2009/AO-03".

²¹ N.B. la tabella non include l'aliquota zero con diritto a rimborso.

tralità cessa e l'imposta influenza indebitamente i processi decisionali degli operatori economici.

A riprova di ciò si rimanda all'articolata analisi, riportata nel testo, delle cause intentate presso la Corte di Giustizia Europea, ove numerosi operatori economici esenti o esclusi si sono rivolti con l'intento, variamente formulato, di *fuggire* - come dice il titolo del presente lavoro - dell'esenzione stessa. Tali tentativi arrivano a fenomeni parossistici e finanche comici, come quello della causa Causa 216/97:²² i coniugi Jennifer Gregg e Mervyn Gregg di Belfast si autorappresentano come detentori di attività *venali*, orientati al profitto, deenfaticizzando l'aspetto di utilità sociale della propria attività pur di tentare, senza successo, di essere, per così dire, "esclusi dall'esclusione"; il fenomeno si presenta in modo ripetuto, rendendo assai dubbio che l'esenzione possa essere ancora considerata come un "beneficio" almeno in alcuni dei settori che sono stati esentati negli anni '70.

Contrasto con il principio di neutralità e relative conseguenze

Si è accennato a come l'IVA occulta influenzi le scelte organizzative e gestionali degli operatori interessati; nello specifico campo della sanità - ma il ragionamento si può senz'altro estendere agli altri settori - un incremento del costo di taluni beni e servizi di un valore che può arrivare al 20% condiziona senz'altro le scelte rispetto agli investimenti in innovazione e *renewal* delle infrastrutture tecnologiche; così nelle politiche di *make or buy* rispetto alle scelte di *outsourcing*: in breve, il più alto costo di tali investimenti diminuisce la propensione alla spesa degli operatori proprio per quelle tipologie di spese ed investimenti suscettibili di contribuire all'efficienza ed all'eccellenza operativa.

In effetti risulta evidente che l'IVA occulta nel settore sanitario operi come un "Technological Fiscal Drag": un condizionamento sulle preferenze di investimento in tecnologia ed innovazione degli operatori, in perfetta controtendenza rispetto all'obiettivo di una fiscalità quale fattore di "modernizzazione del modello sociale europeo", individuato a Lisbona dalla Comunità; ostacolando l'esternalizzazione dei servizi cosiddetti "*no core*", l'IVA agisce sia contro la concorrenza, sia a danno delle scelte della miglior forma di organizzazione del servizio.

Aspetti strategici e sistemici

Ci sembra essere di particolare rilevanza una prima conclusione di carattere generale e metodologica di questo lavoro, vale a dire l'importanza di effettuare verifiche quantitative in grado di sostenere valutazioni in merito agli impatti normativi, specialmente in ambito fiscale; le analisi di bilancio qui proposte prospet-

²² Causa 216/97 Jennifer Gregg e Mervyn Gregg/Commissioners of Customs&Excise, sentenza della sezione del 7 settembre 1999.

tano l'idea che questo regime abbia condizionato le scelte organizzative e le decisioni di investimento delle aziende sanitarie, ma una cosa è sostenere che un regime fiscale cessi di essere privo della necessaria neutralità e determini effetti distorsivi nella concorrenza e nelle scelte imprenditoriali, un'altra è la misurazione puntuale di tali effetti.

In Italia e altrove questo stimolo ha determinato l'adozione di strumenti - in vero ancora scarsamente implementati - quali l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), la Verifica di Impatto della Regolamentazione (VIR), oltre ad altri strumenti con finalità simili; ciò risponde all'esigenza delle Pubbliche Amministrazioni di dotarsi di strumenti che permettano di migliorare la propria capacità normativa e di allinearla con le effettive esigenze della società, senza dimenticare la necessità di determinare gli effetti desiderati riducendo al minimo quelli indesiderati.

Nel caso analizzato è evidente che il *Technological Fiscal Drag* sia in contrasto con la strategia di Lisbona ma, in assenza di una verifica puntuale, l'indeterminatezza delle conseguenze non porta ad un adeguamento legislativo né tantomeno strategico.

In una situazione globale che vede la competizione spostarsi in maniera progressiva e costante dai prodotti ai sistemi, diventa di primaria importanza per le Amministrazioni dotarsi di strumenti che misurino la propria competitività, la propria efficienza e la coerenza delle proprie iniziative con le strategie perseguite. In ambito fiscale, vista la particolare rilevanza della materia e la sua peculiare capacità di condizionamento degli operatori economici, un'attività di monitoraggio risulta di particolare rilevanza strategica.

In definitiva, sotto il profilo dei processi amministrativi e di controllo, crediamo sia importante in tutta l'Unione sostenere l'adozione di meccanismi di rappresentazione e rilevazione contabile che consentano di misurare nel tempo l'incidenza dei fenomeni impositivi secondo metodiche omogenee.

Prossimi sviluppi

Identificato il perimetro del fenomeno, oltre ad aggiornare i dati con le rilevazioni più recenti, verrà effettuato uno studio ulteriore rispetto al presente lavoro, basato su di un approccio sperimentale e con il quale ci si riferirà ad un *panel* di soggetti diversamente impattati dall'imposta.

Attraverso i *panel* sulle aziende, in particolare, oltre all'impatto effettivo dell'IVA occulta, verrà verificata la percezione soggettiva del fenomeno: sono le aziende al corrente dell'esistenza del fenomeno? Quanto le scelte relative agli investimenti a lungo termine, includendo in questi anche le attività di *outsourcing*, vengono consapevolmente limitate o influenzate a causa della legislazione fiscale? Una legislazione di questo tipo modifica gli equilibri concorrenziali? In che modo ed in quale misura?

L'intervento verrà effettuato attraverso interviste dirette con gli *stakeholder*, vale a dire le aziende sanitarie private e pubbliche nelle persone dei propri manager e funzionari amministrativi, gli utenti-pazienti, le società di servizi, i fornitori di alta tecnologia, le società di *outsourcing*, le istituzioni statali e governative, etc. I soggetti saranno individuati in contesti diversi per nazionalità e per *industry*, permettendo così un *benchmarking* che tenga conto delle differenti realtà istituzionali e delle differenti specificità imprenditoriali. Possiamo ad esempio presumere che le diverse *industry* subiranno un diverso impatto dell'IVA occulta a seconda che siano *capital intensive* o *labour intensive*, a seconda della struttura dei costi, delle aliquote applicate, etc. Di questi differenti aspetti sarà necessario dare debito conto, anche in una prospettiva evolutiva che consideri un arco di tempo superiore a quello che è stato finora possibile esaminare.

A questo proposito, sempre nello studio che ci apprestiamo a realizzare, si detaglieranno ed analizzeranno le migliori metodiche ad oggi previste e/o applicate dai vari paesi, destinate a valutare l'adeguatezza della normativa tempo per tempo, dalla fase propositiva a quella di verifica.

Quest'analisi critica porterà ad un progetto-proposta, ovvero ad un ventaglio di progetti-proposta, tra loro comparati ed argomentati, destinati agli organi istituzionali preposti.

RIASSUNTO

Lo studio dimostra come l'esenzione senza diritto alla detrazione fosse stata accettata dal legislatore degli anni '70 conscio che ciò avrebbe comportato il venir meno della neutralità dell'imposta determinando il fenomeno dell' "iva occulta". Era però chiara la consapevolezza che l'esenzione avrebbe rappresentato un "beneficio" a favore di comparti socialmente meritevoli dove la produzione era caratterizzata da una forte componente di lavoro, con pochi acquisti e poca tecnologia (sanità, cultura, educazione, sport). Beneficio ritenuto superiore a quello connesso all'applicazione dell'aliquota ridotta sociale.

La ricerca quantitativa evidenzia in modo chiaro come una stima prudenziale del fenomeno "iva occulta" mostri un'incidenza aggregata vicina all'aliquota sociale (in Italia il 4%) registrando però incidenze negative di gran lunga superiori a danno delle strutture tecnologicamente più avanzate e prossime al 10%. Si spiega così il diffuso desiderio di "fuggire dall'esenzione" riscontrato nei contenziosi promossi in vari paesi europei che in alcuni casi presentano tratti perfino umoristici.

Inoltre il fenomeno del "technological fiscal drag" risulta inoltre in palese conflitto con l'obiettivo comunitario di un sistema fiscale che favorisca la "modernizzazione del modello sociale europeo".

Ci troviamo quindi di fronte ad un esempio di norma che, pensata per un obiettivo di agevolazione, agisce al contrario da freno spiegando così perché la Commissione

Europea, pur in assenza di una determinazione quantitativa del fenomeno, avverta l'esigenza di una riforma ed abbia avviato una pubblica consultazione promossa dal Commissario Algirdas Semeta con il libro verde COM (2010) 695 def.

Lo studio si prefigge quindi non solo di analizzare e quantificare il fenomeno, ma di avviare anche ulteriori ricerche destinate al ridisegno dell'intera normativa per assicurare che i regimi agevolatori delle attività sociali sostengano o non confliggano con gli obiettivi di sviluppo scientifico e tecnologico e che ricomprendano procedure di manutenzione normativa destinate ad assicurare la verifica nel tempo del loro effettivo perseguimento.

SUMMARY

The study shows that the exemption without the right to deduct had been accepted by the legislature of the 70's, conscious that it would mean the loss of its tax neutrality by determining the phenomenon of "hidden VAT." It was clear, however, that the awareness that the exemption would have represented a "benefit" in favour of socially deserving sectors where production was characterised by a labour-heavy component, with little to purchase and not much technology (health, culture, education, sports). A benefit considered superior to that associated with the application of the reduced social security tax rate.

Quantitative research indicates, in a clear manner, how a prudential estimate of the "hidden VAT" phenomenon showed an aggregate incidence close to the social security rate (4% in Italy) but registering a negative impact far superior to the damage of the most technologically advanced facilities and close to 10%. This thus explains the widespread desire to "flee from the exemption" found in contentious proposals brought in several European countries that contain passages, in some cases, even humorous.

In addition, the phenomenon of "Technological fiscal drag" is also in clear conflict with the EU objective of a tax system that favours the "modernisation of the European social security model."

We are thus faced with an example of regulation, designed for a purpose of facilitation, that acts to the contrary as a brake, explaining why the European Commission, despite the absence of a quantitative determination of the phenomenon, points out the need for reform and has launched a public discussion promoted by Commissioner Algirdas Semeta with the Green Paper: COM (2010) 695 final. The study therefore aims not only to analyze and quantify the phenomenon, but also to start off further research aimed at redesigning the entire set of regulations to ensure that the regimes facilitating social occupations support rather than conflict with the objectives of scientific and technological development and comprise regulatory maintenance procedures designed to ensure the verification over time of their effective pursuit.