



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.6.2014
COM(2014) 380 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

relativa all'articolo 6 della direttiva 2008/8/CE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

relativa all'articolo 6 della direttiva 2008/8/CE

1. CONTESTO

La direttiva del Consiglio 2008/8/CE del 12 febbraio 2008 che modifica la direttiva 2006/112/CE¹ per quanto riguarda il luogo delle prestazioni di servizi² è stata adottata nell'ambito del "pacchetto IVA" ed è volta a garantire il corretto funzionamento del mercato interno. La direttiva prevede che, per tutte le prestazioni di servizi, il luogo di imposizione dovrebbe essere di norma il luogo in cui avviene il consumo effettivo. Tuttavia, si riconosce altresì che potrebbe non essere possibile, in quel momento, applicare questo principio in tutti i casi, a causa degli oneri amministrativi e delle questioni pratiche che potrebbe comportare per i servizi prestati ai destinatari finali (operazioni tra imprese e consumatori, B2C - *business-to-consumers*). Per tale ragione si è deciso di limitare l'imposizione nel luogo di consumo a determinati settori.

Allo stesso tempo, si è convenuto di realizzare un portale elettronico unico per consentire un'attuazione delle nuove norme agevole per le imprese e il regolamento (UE) n. 143/2008 del Consiglio³ ha previsto pertanto i meccanismi necessari all'introduzione di questo "sportello unico".

2. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA RELAZIONE

Ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2008/8/CE, "entro il 31 dicembre 2014 la Commissione presenta una relazione in cui indica se sia possibile applicare efficacemente la norma stabilita all'articolo 5 relativa alla prestazione di servizi di telecomunicazione e di teleradiodiffusione e di servizi forniti per via elettronica a persone che non sono soggetti passivi e precisa se tale norma continui a corrispondere alla politica generale seguita in quel momento per quanto riguarda il luogo di prestazione dei servizi".

L'articolo 58 della direttiva IVA, sostituito dall'articolo 5 della direttiva 2008/8/CE, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, tutti i servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione ed elettronici prestati a persone che non sono soggetti passivi saranno imponibili nel luogo in cui il destinatario è stabilito oppure ha il domicilio o la residenza abituale. Tale disposizione riflette il principio dell'imposizione nel luogo di consumo.

Altre disposizioni di cui all'articolo 5 della direttiva 2008/8/CE prevedono l'istituzione di un regime speciale che consenta alle imprese che operano in Stati membri in cui non sono stabilite di avere un unico punto di contatto elettronico per gli adempimenti relativi all'iscrizione, alla dichiarazione e al pagamento dell'IVA. Per avvalersi del regime è necessario utilizzare un'interfaccia elettronica, chiamata "mini sportello unico" (MoSS).

¹ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (la "direttiva IVA") (GU L 347, dell'11.12.2006, pag. 1).

² GU L 44 del 20.2.2008, pag. 11.

³ Regolamento (UE) n. 143/2008 del Consiglio, del 12 febbraio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1798/2003 per quanto concerne l'introduzione di modalità di cooperazione amministrativa e lo scambio di informazioni in considerazione delle disposizioni in materia di luogo delle prestazioni di servizi, regimi speciali e procedura di rimborso dell'imposta sul valore aggiunto (GU L 44 del 20.2.2008, pag. 1). Da allora il regolamento (CE) n. 1798/2003 è stato sostituito dal regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (rifusione) (GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1).

La modifica della direttiva IVA, con l'adozione della direttiva 2008/8/CE, comporta cambiamenti fondamentali per gli operatori economici del settore dei servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione ed elettronici ed è finalizzata a ridefinire il funzionamento del sistema dell'IVA. Per tali ragioni è stato necessario porre in essere una serie di iniziative legislative e misure pratiche.

Le azioni necessarie sono state intraprese dal servizio giuridico e tecnico-informatico della Commissione. Si è garantita una partecipazione attiva degli Stati membri e dei rappresentanti dei settori economici interessati, per assicurare che nel processo prendessero in considerazione le sfide affrontate da tutte le parti interessate.

Una tappa cruciale per l'attuazione effettiva delle nuove norme dal 1° gennaio 2015 è la messa in opera rapida e lineare del "mini sportello unico", che consentirà a imprese e Stati membri di interagire in modo più semplice, veloce ed efficace.

Tutta la normativa necessaria in materia è stata adottata dal Consiglio prima della fine del 2013. Per fornire ulteriori indicazioni alle parti interessate, nella prima metà del 2014 sono stati pubblicati orientamenti e note esplicative, congiuntamente a un piano di comunicazione completo, volto a fornire informazioni alle imprese in Europa e in tutto il mondo sul funzionamento del nuovo sistema.

Nella presente relazione si presterà pertanto particolare attenzione alla strategia adottata per garantire un'attuazione corretta ed efficace delle nuove norme a partire dal 1° gennaio 2015.

3. STRATEGIA ADOTTATA PER GARANTIRE UN'ATTUAZIONE EFFICACE

La preparazione per l'entrata in vigore delle nuove norme è iniziata sei anni fa, subito dopo l'adozione della direttiva 2008/8/CE.

Da allora sono state adottate numerose misure per intensificare la comunicazione tra le autorità nazionali e per raggiungere una comprensione uniforme del contenuto delle nuove norme, nonché una posizione comune su come debbano essere attuate e applicate dagli Stati membri.

Al fine di garantire un'applicazione coerente e uniforme delle norme, la Commissione ha operato in stretta collaborazione con gli Stati membri, per scambiare opinioni e individuare di concerto soluzioni comuni e praticabili per le questioni tecniche connesse a questa importante riforma.

La strategia adottata per garantire un'attuazione efficace riguarda cinque ambiti principali:

- preparazione e adozione del quadro giuridico pertinente;
- raggiungimento di un'intesa comune sull'applicazione delle nuove norme relative al luogo di imposizione e sui relativi obblighi ("mini sportello unico");
- messa in atto a livello informatico del MoSS;
- precisazione dell'impostazione dell'audit nell'ambito del MoSS;

- informazione e sensibilizzazione delle parti interessate.

3.1. Adozione del quadro giuridico pertinente

Per un'attuazione efficace delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione ed elettronici a persone non soggetti passivi è stato necessario elaborare un quadro giuridico solido, che chiarisse le nozioni di cui all'articolo 5 della direttiva 2008/8/CE e permettesse di sviluppare un'interfaccia elettronica per semplificare gli obblighi di conformità degli operatori economici.

I seguenti atti normativi sono stati proposti dalla Commissione e successivamente adottati dalle istituzioni competenti:

- regolamento (UE) n. 967/2012 del Consiglio, del 9 ottobre 2012, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda i regimi speciali applicabili ai soggetti passivi non stabiliti che forniscono servizi di telecomunicazione, servizi di teleradiodiffusione o servizi elettronici a persone non soggetti passivi⁴. Tale regolamento elenca i principali obblighi dei soggetti passivi nell'ambito dei regimi speciali e disciplina questioni quali la registrazione, la cessazione e le esclusioni;
- regolamento di esecuzione (UE) n. 1042/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda il luogo delle prestazioni di servizi⁵. Tale regolamento tratta le regole sul luogo delle prestazioni di servizi e ne chiarisce le modalità di applicazione;
- regolamento di esecuzione (UE) n. 815/2012 della Commissione, del 13 settembre 2012, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda i regimi speciali applicabili ai soggetti passivi non stabiliti che prestano servizi di telecomunicazione, servizi di teleradiodiffusione o servizi elettronici a persone che non sono soggetti passivi⁶. Tale regolamento prevede modalità uniformi per le dichiarazioni e gli scambi di dati tra Stati membri, al fine di garantire la piena interoperabilità del "mini sportello unico".

Si è prestata particolare attenzione a evitare i problemi di interoperabilità riscontrati nell'attuazione della procedura per il rimborso dell'IVA imputata a soggetti passivi non stabiliti, prevista dalla direttiva in materia di rimborso IVA⁷. Il ricorso ad atti di esecuzione è stato fondamentale per permettere alla Commissione di introdurre procedure uniformi.

3.2. Raggiungimento di un'intesa comune sull'applicazione delle nuove norme

Le possibili difficoltà derivanti dall'applicazione delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi sono state esaminate per la prima volta in occasione di un seminario (finanziato nell'ambito del programma Fiscalis 2013) tenutosi a Malta nel novembre 2008.

⁴ GU L 290 del 20.10.2012, pag. 1.

⁵ GU L 284 del 26.10.2013, pag. 1.

⁶ GU L 294 del 14.9.2012, pag. 3.

⁷ Direttiva 2008/9/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, che stabilisce norme dettagliate per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, previsto dalla direttiva 2006/112/CE, ai soggetti passivi non stabiliti nello Stato membro di rimborso, ma in un altro Stato membro (GU L 44 del 20.2.2008, pag. 23).

I risultati delle discussioni hanno dimostrato che, per quanto concerne i servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione ed elettronici, saranno necessari contributi degli attori economici interessati, al fine di individuare e affrontare nel modo appropriato le sfide pratiche derivanti dall'attuazione del nuovo principio di imposizione.

Partendo da tali premesse, nel marzo 2012 è stato organizzato un secondo seminario in Lussemburgo, al quale sono stati invitati, per condividere le loro conoscenze in materia, non solo gli Stati membri, ma anche i rappresentanti del settore. L'esito del seminario ha rappresentato un'importante tappa nel processo di elaborazione della proposta della Commissione del dicembre 2012⁸, adottata dal Consiglio con il regolamento di esecuzione (UE) n. 1042/2013 (cfr. punto 3.1.).

Durante le discussioni tenutesi al Consiglio sul regolamento di esecuzione è stata ampiamente riconosciuta l'utilità per imprese e Stati membri di ulteriori note esplicative dettagliate sull'applicazione pratica delle nuove disposizioni. Di conseguenza, i servizi della Commissione hanno preparato un progetto di note esplicative sulle modifiche relative all'IVA in materia di norme sul luogo delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione e servizi elettronici che entreranno in vigore nel 2015. Le note riguardano particolarmente le disposizioni del regolamento di esecuzione (UE) n. 1042/2013 e non sono vincolanti.

Nel novembre 2013 la Commissione ha tenuto nei Paesi Bassi un seminario Fiscalis per i rappresentanti degli Stati membri e delle imprese per discutere il progetto di note esplicative. Le note sono state finalizzate dopo intense e proficue discussioni con i rappresentanti delle imprese e degli Stati membri tenutesi nel corso del seminario e in successivi incontri svoltisi a Bruxelles.

Il documento è stato pubblicato⁹ con largo anticipo rispetto alla data di entrata in vigore delle nuove norme, nell'aprile 2014, per offrire sostegno alle autorità fiscali e alle imprese nell'adeguare i processi interni e gli strumenti commerciali e aziendali al nuovo sistema.

Si ritiene che, per il momento, si siano adottate sufficienti misure per fornire alle parti interessate un quadro preciso su come applicare le future modifiche, assicurare la certezza del diritto e limitare gli oneri amministrativi per le amministrazioni fiscali e gli operatori economici nel periodo necessario per l'adeguamento alle nuove norme.

Questa attività di collaborazione per il raggiungimento di un'intesa comune sulle nuove norme relative al luogo delle prestazioni di servizi dovrebbe evitare divergenze nell'interpretazione del quadro giuridico applicabile nonché limitare il rischio di doppie imposizioni.

3.3. Conseguenze delle nuove norme

Sino al 31 dicembre 2014 i servizi forniti da prestatori stabiliti nell'UE a persone che non sono soggetti passivi nell'UE sono, di norma, imponibili nel luogo in cui è stabilito il fornitore.

⁸ COM(2012) 763 final.

⁹ Servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici - Commissione europea: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#explanatory_notes.

A partire dal 1° gennaio 2015, tutti i servizi di telecomunicazione, i servizi di teleradiodiffusione e i servizi elettronici saranno imponibili nel luogo in cui è stabilito il destinatario (tranne qualora sia applicabile la norma sull'effettiva utilizzazione e l'effettiva fruizione), anche se il destinatario non è un soggetto passivo.

Pertanto, per tali servizi prestati a persone che non sono soggetti passivi, i prestatori dell'UE e di paesi terzi dovranno registrarsi ai fini dell'IVA e conformarsi ai relativi obblighi dello Stato membro in cui il destinatario è stabilito oppure ha il domicilio o la residenza abituale.

Tuttavia, per esentare gli operatori economici dall'obbligo di registrarsi ai fini dell'IVA in ogni Stato membro in cui prestano detti servizi a persone che non sono soggetti passivi, per facilitare la conformità alla normativa nonché semplificare le operazioni commerciali, la legislazione prevede che i soggetti passivi possano avvalersi di un regime speciale che consente loro di essere identificati ai fini dell'IVA unicamente in uno Stato membro, piuttosto che doversi registrare in ciascuno Stato membro di consumo.

Tale regime speciale si basa su un'interfaccia elettronica (il MoSS), il cui sviluppo rappresenta una tappa cruciale, nonché una sfida di grande portata, che ha richiesto una stretta cooperazione della Commissione, degli Stati membri e dei rappresentanti delle imprese.

Si è quindi attribuita particolare importanza al fatto di iniziare con largo anticipo i preparativi per la messa in atto dell'interfaccia elettronica in tutti gli Stati membri, al fine di garantire buoni risultati operativi quando entreranno in vigore le nuove norme. Inoltre, in più occasioni si è ricordata agli Stati membri la necessità di destinare sufficienti risorse a questo progetto.

3.4. Facilitare la conformità delle imprese alla normativa e la riscossione delle imposte mediante un "mini sportello unico"

Il "mini sportello unico" deve essere completamente operativo per l'entrata in vigore delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi il 1° gennaio 2015. Per gli operatori sarà tuttavia possibile registrarsi al regime speciale sin dal 1° ottobre 2014.

Come indicato nel preambolo del regolamento di esecuzione (UE) n. 815/2012, l'attuazione tecnica dell'interfaccia elettronica da utilizzare come "mini sportello unico" spetta principalmente agli Stati membri.

Considerate le implicazioni che comporta la conformità alle nuove norme, l'attuazione tempestiva e il funzionamento efficace del sistema sono di fondamentale importanza per i prestatori che operano in Stati membri in cui non sono stabiliti.

Per raggiungere questo obiettivo la Commissione è intervenuta per tempo con misure coerenti per contribuire ad assicurare che l'interfaccia elettronica fosse sviluppata in modo uniforme in tutti gli Stati membri. Nell'ambito del programma Fiscalis 2013 sono stati organizzati e finanziati due seminari: il primo, dedicato alla messa in opera del "mini sportello unico", si è tenuto a Malmö nel giugno 2011 e ha gettato le basi per le attività volte a preparare le norme di attuazione per il funzionamento del regime e ad uniformare le dichiarazioni e lo scambio di dati. Il secondo, dedicato alla preparazione di orientamenti relativi al "mini sportello unico", si è svolto a Cipro nel maggio 2013.

La guida al "mini sportello unico", volta a garantire una migliore comprensione delle modifiche che entreranno in vigore nel gennaio 2015, è stata pubblicata sul sito Internet della Commissione¹⁰ alla fine del 2013 e fornisce orientamenti pratici su come applicare la legislazione e le specifiche relative al MoSS.

La guida è stata elaborata dai servizi della Commissione per soddisfare le legittime aspettative ed esigenze di chiarezza e certezza del diritto dei soggetti interessati dall'entrata in vigore delle nuove norme. È stata discussa nell'ottobre 2013 dal comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC)¹¹ e non è giuridicamente vincolante.

3.5. Messa in atto del "mini sportello unico" a livello informatico

La Commissione coordina altresì l'attuazione del MoSS sotto il profilo informatico in tutti gli Stati membri. Le specifiche funzionali e tecniche del sistema (ossia, le modalità precise su come gli Stati membri debbano realizzare i rispettivi sistemi informatici) sono state adottate dallo SCAC nell'autunno del 2012 e da allora gli Stati membri hanno fatto grandi passi avanti nello sviluppo del quadro informatico necessario.

Nell'ambito dell'intero progetto MoSS, i servizi della Commissione hanno avuto la responsabilità dell'elaborazione delle specifiche, dello sviluppo del sistema, dello svolgimento delle verifiche di conformità, della messa in funzione del sistema e del coordinamento delle attività degli Stati membri. L'ambito di intervento della Commissione è stato limitato al dominio comune, mentre i processi commerciali sono stati definiti separatamente a livello nazionale.

Molto è stato fatto in quest'area, in particolare mediante regolari seminari in ambito informatico con tutti gli Stati membri. Inoltre, gli esperti informatici della Commissione hanno organizzato in tutti gli Stati membri missioni di monitoraggio bilaterali, al fine di effettuare una valutazione unica delle difficoltà riscontrate in alcuni casi specifici e di individuare soluzioni efficaci.

È fondamentale che tutti gli Stati membri continuino a destinare le risorse necessarie a tali attività per essere pronti a tempo debito. Nei mesi che rimangono prima dell'entrata in vigore delle nuove norme, gli esperti informatici della Commissione continueranno a monitorare la situazione in ogni singolo Stato membro.

Qualora il 1° gennaio 2015 il sistema elettronico non sia pronto o non funzioni correttamente in uno Stato membro, i prestatori di servizi dello Stato membro in questione dovranno continuare a registrare e dichiarare l'IVA, conformemente alle norme generali, in tutti gli Stati membri in cui forniscono servizi di telecomunicazione, servizi di teleradiodiffusione e servizi elettronici a persone che non sono soggetti passivi.

Da questa esperienza sorge una domanda di cui tenere conto per il futuro, ossia se sia ancora opportuno, in un periodo di risanamento del bilancio, far sviluppare tali sistemi a livello nazionale da ogni amministrazione, oppure se non sia preferibile un sistema a livello dell'UE

¹⁰ Servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici - Commissione europea: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#one_stop

¹¹ Tale comitato è istituito dall'articolo 58 del regolamento (UE) n. 904/2010.

o, per lo meno, la condivisione delle risorse da parte degli Stati membri per elaborare determinati moduli in comune.

3.6. Audit del "mini sportello unico"

In base alla legislazione dell'UE relativa al MoSS, spetta agli Stati membri di consumo effettuare controlli e audit, sebbene esistano diversi strumenti volti a migliorare il coordinamento degli audit tra Stati membri.

Tali audit possono coinvolgere sino a 27 amministrazioni straniere differenti (in caso di imprese dell'UE o 28 in caso di imprese di paesi terzi), che svolgono verifiche sulla stessa impresa, senza alcun coordinamento, con conseguenti richieste di informazioni in diverse lingue. Ciò non solo può comportare eccessivi oneri amministrativi per il settore dell'imprenditoria elettronica, ma anche mettere a repentaglio l'efficacia degli stessi audit e il livello di conformità volontaria (in particolare da parte di imprese di paesi terzi). Inoltre, la mancanza di un approccio coordinato porterà a impegnare le risorse degli audit nell'ambito delle amministrazioni fiscali, il che potrebbe avere ripercussioni negative sul "rendimento degli audit" negli Stati membri.

Un gruppo di progetto Fiscalis ha elaborato una serie di raccomandazioni sull'audit del "mini sportello unico" per affrontare tali questioni. Le raccomandazioni, discusse in occasione di un seminario relativo all'audit e alle verifiche del mini sportello unico per l'IVA (MoSS) tenutosi in Svezia nel settembre 2013, promuovono il principio secondo cui è lo Stato membro di identificazione a coordinare gli audit, senza tuttavia pregiudicare la competenza degli Stati membri di consumo di effettuare accertamenti fiscali in linea con la legislazione esistente.

In base alle raccomandazioni della relazione del gruppo di progetto, lo Stato membro di identificazione, ossia lo Stato membro in cui è stabilita l'impresa o quello scelto come autorità di contatto principale, assumerà le funzioni di audit e controllo per conto dello Stato membro di consumo.

Tuttavia, benché la stragrande maggioranza degli Stati membri abbia sostenuto fermamente questo lavoro nell'ambito di un gruppo di lavoro di alto livello al Consiglio, nonché nel comitato competente, non tutti gli Stati membri si sono impegnati ad attuare le raccomandazioni.

I servizi della Commissione pubblicheranno sul loro sito Internet le raccomandazioni pertinenti per le imprese¹², che dovrebbero essere seguite da tutti gli Stati membri al fine di garantire la massima efficienza e minimizzare gli oneri per le imprese.

3.7. Comunicazione e sensibilizzazione

Una componente importante delle attività preparatorie per l'entrata in vigore delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi è la necessità di fornire alle imprese e alle amministrazioni fiscali nazionali sufficienti informazioni sulla portata e gli effetti delle future modifiche.

¹² Servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici - Commissione europea: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm.

La Commissione ha pertanto deciso di creare un portale Web dell'UE dedicato all'attuazione delle nuove norme, che potrebbe essere una prima versione di un portale Web più esteso per le questioni relative all'IVA nell'UE.

Poiché la riforma avrà un'incidenza non soltanto per gli operatori europei, ma anche per quelli del resto del mondo, la guida al "mini sportello unico" e le note esplicative sulle nuove norme riguardanti il luogo di prestazione saranno disponibili sul portale Web in giapponese, russo e cinese, oltre che nelle lingue ufficiali dell'UE.

Ulteriori informazioni su norme specifiche degli Stati membri, pertinenti per le imprese che utilizzano il MoSS, verranno caricate su detto portale prima della fine del 2014, assieme ai link dei portali Web nazionali. I dati riprenderanno i requisiti specifici esistenti negli Stati membri, in particolare per quanto concerne gli obblighi in materia di fatturazione, le norme sull'utilizzazione e la fruizione, il ricorso a determinate esenzioni, ecc.. È importante osservare che alcuni aspetti della legislazione nazionale continueranno a essere applicati nell'ambito del "mini sportello unico".

L'obiettivo del portale Web è semplificare le attività delle imprese che operano in Stati membri diversi, mettendo a loro disposizione una banca dati riassuntiva, che consenta loro di ottenere informazioni sugli obblighi di conformità applicabili nell'UE e, di conseguenza, ridurre i relativi costi.

Inoltre, è stato messo in atto uno specifico piano di comunicazione, la cui portata è stata estesa per raggiungere i soggetti stabiliti in paesi terzi che possono essere interessati dalle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi. Vengono organizzate conferenze di sensibilizzazione destinate ad illustrare meglio le nuove norme. In particolare, si è tenuta una presentazione per i partecipanti al secondo incontro del Forum mondiale dell'OCSE sull'IVA, a Tokyo, il 17 e 18 aprile 2014¹³. Gli eventi che si terranno nel corso del 2014 includono una conferenza a Lussemburgo il 15 maggio, una nel Regno Unito il 2 giugno, una in Polonia il 9 settembre e una negli Stati Uniti verso la fine di settembre. In un secondo momento potranno essere organizzati altri eventi.

4. VALUTAZIONE DELLA FATTIBILITÀ

4.1. Coerenza delle nuove norme rispetto alla politica generale sul luogo delle prestazioni di servizi

A sei anni dall'adozione della direttiva 2008/8/CE, le nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione e servizi elettronici sono ancora del tutto in linea con la politica generale perseguita per il futuro dell'IVA.

Il 6 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione sul futuro dell'IVA¹⁴, in cui ha presentato le caratteristiche fondamentali del sistema dell'IVA riformulato, che

¹³ <http://www.oecd.org/tax/consumption/>.

¹⁴ Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sul Futuro dell'IVA — Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico – COM(2011) 851 definitivo.

dovrebbe sostituire le attuali disposizioni transitorie, individuando le priorità di azione per le prossime fasi.

Nella comunicazione si riconosce che l'obiettivo di istituire un sistema di IVA definitivo basato sul principio dell'imposizione nel paese di origine non è realizzabile e che, pertanto, dovrebbe essere abbandonato a favore di un sistema fondato su un concetto alternativo basato sulla destinazione.

In base a questa nuova impostazione, il futuro sistema dell'IVA dovrebbe basarsi sul principio secondo cui il luogo delle prestazioni di servizi è situato nello Stato membro in cui avviene il consumo, come previsto dalle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici, che entreranno in vigore il 1° gennaio 2015.

Il sostegno alla comunicazione espresso da parte del Consiglio (nelle conclusioni adottate il 15 maggio 2012) costituisce un'altra dimostrazione del fatto che la norma di cui all'articolo 5 della direttiva 2008/8/CE non solo è conforme alla politica generale in materia di imposizione indiretta, ma ne esprime altresì il principale orientamento futuro.

Un'ulteriore illustrazione è data dall'importanza attribuita dalla Commissione all'attuazione tempestiva del "mini sportello unico", altra priorità che ha ricevuto il pieno sostegno del Consiglio.

Oltre a ciò è opportuno sottolineare che questa norma è del tutto coerente con le linee politiche attualmente in discussione a livello internazionale.

In base ai principi dell'OCSE sull'imposizione del commercio elettronico, concordati nel 1998 a Ottawa¹⁵, le imposte sul consumo (quali l'IVA) devono comportare l'imposizione nel luogo in cui avviene il consumo. Su tali principi si fondano gli orientamenti che l'OCSE sta elaborando in materia di IVA/imposta sui servizi per i servizi B2C.

Inoltre, l'applicazione del principio di destinazione costituisce la base per una soluzione sostenibile alle sfide che conseguono dallo sviluppo dell'economia digitale, in quanto garantisce condizioni di parità per gli operatori che forniscono beni e servizi a distanza. È quindi coerente anche con l'orientamento del gruppo di esperti di alto livello della Commissione sulla tassazione dell'economia digitale e con i lavori dell'OCSE sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili.

4.2. Attuazione efficace delle nuove norme entro il 1° gennaio 2015

L'introduzione delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, di teleradiodiffusione e servizi elettronici rappresenta un cambiamento di grande portata nelle norme vigenti nel sistema dell'IVA dell'UE. La preparazione ha dato origine a diverse sfide, sia giuridiche che tecniche.

¹⁵ <http://www.oecd.org/ctp/consumption/Taxation%20and%20eCommerce%202001.pdf>.

Tuttavia, grazie alle numerose misure prese anni prima del termine fissato e alla proficua cooperazione con gli Stati membri e gli attori del settore privato, si è istituito un quadro solido per un'attuazione coerente, efficace e tempestiva.

La Commissione ha adottato la strategia necessaria per garantire la messa in atto di un quadro giuridico solido, nonché di orientamenti pratici e dettagliati per le imprese e gli Stati membri. Ha inoltre sostenuto e monitorato gli sforzi profusi dagli Stati membri per preparare l'attuazione tecnica dell'interfaccia elettronica al fine di assicurare il corretto funzionamento del "mini sportello unico".

Sono state intraprese ulteriori iniziative al fine di sensibilizzare e informare le parti interessate dalle nuove norme nonché fornire orientamenti che ne consentano un'attuazione agevole.

La Commissione ritiene quindi che sia possibile l'applicazione efficiente delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici a persone che non sono soggetti passivi a partire dal 1° gennaio 2015.

Sino ad allora e dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, la Commissione continuerà a monitorare i progressi degli Stati membri nell'attuazione del "mini sportello unico", che dovrebbe rappresentare un grande passo avanti verso un funzionamento del mercato interno più semplice ed efficace.

5. CONCLUSIONI

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere prima dell'entrata in vigore delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici a persone che non sono soggetti passivi, la Commissione esorta gli Stati membri ad assumere la piena responsabilità dei preparativi tecnici e a essere pronti per la messa in atto del "mini sportello unico".

Poiché tutti gli interventi che spettavano alla Commissione sono stati effettuati a tempo debito, gli Stati membri dovrebbero portare a termine con successo il progetto e assicurare un'applicazione efficiente delle nuove norme dal 1° gennaio 2015.

Per garantire una transizione agevole alle nuove norme, la Commissione ritiene che, nell'attuare le misure di transizione, gli Stati membri dovrebbero privilegiare un approccio pragmatico. Le misure dovrebbero garantire un'imposizione adeguata e prevenire al contempo gli eventuali rischi di doppia imposizione. A tal proposito, l'orientamento sostenuto quasi all'unanimità dal comitato IVA¹⁶ dovrebbe essere l'"impostazione da adottare" per tutti gli Stati membri.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 221 della direttiva IVA, gli Stati membri possono imporre ai soggetti passivi l'obbligo di emettere una fattura¹⁷ per le prestazioni di servizi a persone che

¹⁶ Cfr. 100^a riunione del comitato IVA, documento di lavoro n. 797 definitivo:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/key_documents/vat_committee/guidelines-vat-committee-meetings_en.pdf.

¹⁷ Per il contenuto di una fattura ai sensi della legislazione in materia di IVA, si veda l'articolo 226 della direttiva IVA.

non sono soggetti passivi (operazioni B2C). Tuttavia, questo obbligo può essere oneroso per gli operatori che svolgono le loro attività in diversi Stati membri. Pertanto, al fine di semplificare ulteriormente la conformità alla normativa da parte degli operatori economici, la Commissione ritiene che gli Stati membri non dovrebbero richiedere alle imprese di emettere una fattura per le operazioni B2C contemplate dal MoSS.

Infine, la Commissione osserva che molte imprese hanno espresso serie preoccupazioni per il modo in cui potranno essere risolte in futuro le eventuali differenze tra Stati membri nell'imposizione dei servizi in questione. Temono infatti di ricevere richieste per crediti di imposta da diverse amministrazioni competenti per l'IVA per lo stesso servizio, senza che vi siano procedure o meccanismi di risoluzione delle controversie tra Stati membri. La Commissione condivide la preoccupazione in merito alla mancanza di un procedura o di un meccanismo di questo tipo. Il quadro legislativo vigente non prevede vie formali per affrontare tali situazioni e la Commissione non dispone di alcun potere per risolvere i problemi della doppia imposizione, questione quindi di piena competenza degli Stati membri.

La Commissione ritiene sia necessario mettere in atto a livello europeo un meccanismo per risolvere i casi di doppia imposizione. Considerata la ritrosia da loro dimostrata in passato ad approvare iniziative di questo tipo, la Commissione esorta gli Stati membri a istituire un punto di contatto facilmente accessibile e a comunicarne le relative informazioni dettagliate ai servizi della Commissione che potranno pubblicarne un elenco completo sul sito Internet di riferimento¹⁸. Si tratterebbe di un primo punto di accesso alla ricerca di soluzioni per i casi di doppia imposizione dovuti a valutazioni divergenti delle amministrazioni fiscali nazionali.

6. RACCOMANDAZIONI SULLE PROSSIME TAPPE

La Commissione invita gli Stati membri a:

- adottare tutte le misure del caso per istituire tempestivamente le infrastrutture informatiche necessarie;
- attuare appieno gli orientamenti in materia di audit;
- evitare di richiedere l'emissione di una fattura per le prestazioni B2C incluse nell'ambito delle nuove norme sul luogo delle prestazioni di servizi;
- definire un punto di contatto facilmente accessibile per i problemi di doppia imposizione.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm.