



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0002706 P-4.22.1  
del 08/03/2017



16182523

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO:** Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione temporanea di un meccanismo generalizzato di inversione contabile alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi al di sopra di una determinata soglia - COM(2016) 811.*

Facendo seguito alla nota in data 13 febbraio 2017 n. 1610, si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, l'integrazione della relazione elaborata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione temporanea di un meccanismo generalizzato di inversione contabile alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi al di sopra di una determinata soglia

- Codice della proposta: COM(2016) 811 del 21/12/2016
- Codice interistituzionale: 2016/0406(CNS)
- Amministrazione con competenza prevalente: Ministero dell'Economia e delle Finanze

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

*La proposta in esame è volta a sperimentare in concreto l'efficacia di un'applicazione generalizzata del meccanismo dell'inversione contabile anche nella prospettiva delle future discussioni sull'attuazione del regime definitivo dell'IVA nell'ambito di uno spazio unico europeo dell'IVA, che costituisce una delle azioni principali preannunciate dalla Commissione nel Piano d'azione IVA<sup>1</sup>.*

*La proposta è consequenziale all'accordo politico raggiunto alla riunione dell'Ecofin del 17 giugno 2016, in occasione della quale la Commissione europea si era impegnata a presentare entro fine anno una proposta normativa per l'avvio di un progetto pilota di applicazione del meccanismo dell'inversione contabile (reverse charge) a tutte le forniture domestiche di beni e servizi effettuate tra soggetti passivi IVA (business to business) di importo superiore a 10.000 euro, con l'obiettivo di contrastare le frodi IVA.*

*La proposta in esame è stata presentata dalla Commissione il 21 dicembre 2016 in considerazione del fatto che la preparazione, l'adozione e l'attuazione del regime definitivo IVA richiederanno un certo tempo, per cui è necessario lavorare in parallelo anche su altre iniziative, al fine di verificare se esistono strumenti in grado di assicurare una efficace lotta alle frodi IVA e, di conseguenza, una riduzione del divario dell'IVA.*

**A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

**1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo su un piano d'azione sull'IVA "Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento delle scelte", COM(2016)148 final del 7 aprile 2016.

*La proposta modifica la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto, introducendo una norma che deroga al principio fondamentale del pagamento frazionato.*

*Più nello specifico, la proposta intende incidere nel campo della riscossione, consentendo di derogare per tutte le operazioni interne alle norme che strutturano l'IVA come "imposta sul valore aggiunto", percepita, come tale, dall'Erario su ciascun passaggio della catena produttiva-distributiva.*

*Con il reverse charge generalizzato, l'IVA si trasforma in una sorta di imposta sulle vendite, applicata virtualmente a tutti i passaggi della catena, ma versata di fatto, per l'intero importo, dall'anello finale. Sotto tale profilo la proposta rientra nella competenza esclusiva dell'Unione Europea e la sua base giuridica viene correttamente indicata nell'articolo 113 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il principio di attribuzione di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del Trattato dell'Unione Europea (TUE) risulta, quindi, rispettato, agendo l'Unione nel caso in questione nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.*

## **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

*In considerazione del fatto che l'articolo 113 del TFUE demanda al Consiglio, su proposta della Commissione Europea, il compito di adottare le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari e alle imposte di consumo, e che gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, la proposta risulta rispettare il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, anche tenuto conto della portata e degli effetti delle azioni in questione. Infatti, gli Stati membri non potrebbero agire singolarmente in quanto l'applicazione del meccanismo generalizzato di inversione contabile da parte dei singoli Stati membri non può essere considerata una deroga "normale" ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA in quanto prevede una modifica fondamentale del sistema dell'IVA. Pertanto, affinché i singoli Stati membri possano applicare un meccanismo generalizzato di inversione contabile è necessaria una proposta della Commissione intesa a modificare la direttiva IVA per consentire un tale sistema di deroga.*

*Inoltre, la proposta lascia un elevato grado di sussidiarietà agli Stati membri in quanto l'applicazione del meccanismo è volontaria e gli Stati membri possono decidere se chiedere la deroga, purché siano soddisfatti i relativi criteri.*

*Occorre, tuttavia, segnalare che il rispetto del principio di sussidiarietà deve, nella materia de qua, considerare anche la necessità di prevedere competenze di controllo degli Stati membri, che adottano il reverse charge generalizzato, strettamente connesse ai rischi di migrazione delle frodi verso gli altri Stati membri ed ad altri effetti indesiderati come spostamenti di frode al dettaglio o incremento di vendite in nero. Pertanto, il dettaglio delle misure costituirà oggetto di approfondimento tecnico.*

## **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

*La proposta è conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del TUE in quanto la misura ha carattere facoltativo e temporaneo. Inoltre, può essere adottata solo se gli Stati membri registrano un forte aumento delle frodi IVA e non hanno la capacità amministrativa per combatterle. Difatti, l'autorizzazione ad applicare il meccanismo generalizzato di inversione contabile è subordinata a criteri predefiniti volti a limitare la portata della misura agli Stati*

*membri particolarmente colpiti dalla frode carousel.*

*È tuttavia necessario prevedere misure di salvaguardia che tutelino gli Stati membri che non adottano il reverse charge generalizzato da effetti negativi sul proprio mercato derivanti dalla migrazione del meccanismo di frode. A tal fine, come evidenziato con riguardo al principio di sussidiarietà, sarà necessario un approfondimento tecnico delle clausole di salvaguardia che mettano al riparo dagli effetti sopraindividuati.*

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

*La proposta in esame prevede nello specifico la possibilità per gli Stati membri di richiedere l'applicazione del meccanismo di inversione contabile alle cessioni di beni e prestazioni di servizi interne al di sopra di una soglia di 10.000 euro per fattura. La deroga ha natura facoltativa e temporanea, potendo gli Stati membri decidere se chiederla fino al 30 giugno 2022, ed è subordinata alla soddisfazione di criteri predefiniti, consistenti nello specifico nella dimostrazione di un divario IVA superiore di almeno 5 punti percentuali rispetto alla media comunitaria del divario IVA, nella presenza di un livello di frodi carousel superiore al 25% del divario IVA complessivo dello Stato membro e nell'insufficienza delle misure di controllo esistenti a combattere le frodi carousel.*

*Si prevede, inoltre, che l'applicazione generalizzata del meccanismo di inversione contabile sia attentamente monitorata. A tal fine è prevista una clausola di salvaguardia che abilita la Commissione europea ad abrogare le deroghe, senza effetto retroattivo, qualora l'impatto sul mercato interno sia negativo. La decisione è presa dalla Commissione sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri che non applicano il meccanismo generalizzato di inversione contabile che attestano un incremento nel loro territorio delle frodi IVA.*

*Non sono previste ulteriori misure di salvaguardia che tutelino gli Stati membri che non applicano a livello domestico il reverse charge generalizzato dal rischio di spostamento di frodi.*

*Dalla valutazione di impatto che accompagna la proposta di reverse charge generalizzato e dalla piattaforma REFIT emerge che la maggior parte delle organizzazioni imprenditoriali non è a favore di un meccanismo generalizzato di inversione contabile nei singoli Stati membri, in quanto accrescerebbe notevolmente i costi di conformità sia nel breve che nel lungo periodo. Per quanto riguarda, invece, le autorità fiscali, i costi amministrativi dipenderanno in grande misura dal loro effettivo grado di efficienza, che a sua volta risulta dalla loro struttura, dalla loro organizzazione e dal livello di informatizzazione. Inoltre, è espressamente affermato che l'efficacia del reverse charge generalizzato nella lotta alle frodi carousel è subordinata alla capacità degli Stati membri di controllare il meccanismo in esame e di evitare l'insorgenza di nuovi tipi di frode.*

*La proposta sarà stata discussa in occasione della prossima riunione del gruppo tecnico del Consiglio dell'Unione Europea, che si svolgerà il 26 gennaio 2017 sotto Presidenza maltese. È prevista anche una discussione politica alla riunione dell'Ecofin del 27 gennaio 2017.*

**DLTFF – AE – ADM**

*La proposta in esame di generalizzazione del meccanismo di inversione contabile pone perplessità innanzitutto in merito alla natura facoltativa e*

*temporanea della deroga ed altresì in merito alla definizione di una soglia per fattura. Tali aspetti possono incidere in maniera rilevante sia sui costi amministrativi a carico degli operatori economici, sia sullo sviluppo di nuovi schemi fraudolenti.*

## **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

*L'Italia è stata finora contraria ad un'applicazione del reverse charge generale per una serie di motivi che rendono tra l'altro il meccanismo generalizzato diverso da quello settoriale. Tra questi, l'abbandono di un sistema di riscossione a pagamenti frazionati e la conseguente tassazione di tutta l'IVA dovuta nell'ultimo passaggio dell'operazione soggetta a reverse charge. Infatti, con l'applicazione dell'inversione contabile l'acquirente è tenuto al versamento dell'IVA, anziché il fornitore. Applicato lungo una catena di soggetti IVA, tale meccanismo comporta che il versamento dell'IVA all'erario è effettuato (interamente) soltanto dal dettagliante che vende al consumatore finale. Questo cambiamento radicale nel funzionamento dell'IVA può avere effetti negativi rilevanti soprattutto per Paesi come l'Italia, in cui le imprese che operano nella vendita al dettaglio sono particolarmente numerose, di piccole dimensioni e meno affidabili sotto il profilo della compliance.*

*Pertanto, l'applicazione generalizzata del meccanismo di inversione contabile, pur riducendo il rischio di frodi, poiché elimina la possibilità di detrarre l'IVA sugli acquisti (non pagando l'IVA sulle vendite), pone il rischio finanziario del pagamento dell'IVA interamente a carico dei dettaglianti con il serio rischio di un impatto negativo sul gettito IVA.*

*DLTFF-AE-ADM*

## **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

*Quanto alle prospettive negoziali, l'Italia, a fronte delle evidenti criticità del reverse charge generalizzato, ha subordinato il proprio consenso alla proposta al raggiungimento di un'intesa su condizioni e misure di salvaguardia tali da scongiurare i rischi di migrazione di frode verso gli altri Stati membri ed altri effetti indesiderati come spostamenti di frode al dettaglio o incremento di vendite in nero.*

*Quanto ad eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune, la misura ha carattere temporaneo e facoltativo. Pertanto, eventuali modifiche, che riguarderanno le modalità di pagamento e riscossione dell'IVA, saranno necessarie qualora si opti per l'applicazione del reverse charge generalizzato. Occorrerà in ogni caso una valutazione specifica delle conseguenze per la situazione nazionale con riguardo ai controlli su possibili spostamenti di frodi, sia nel caso in cui si adotti la deroga in esame sia nel caso in cui non si proceda in tal senso.*

*DLTFF-AE-ADM*

## **C. Valutazione d'impatto**

### **1. Impatto finanziario**

*DEF – ADM - GF*

## 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

DLTFF-AE-ADM.

L'introduzione del meccanismo del *reverse charge* generalizzato comporta l'abbandono del principio di frazionamento dell'imposta in quanto, proprio per il fatto che gli scambi intermedi non hanno più una manifestazione finanziaria, l'imposta viene tralata in avanti fino al momento della cessione al consumatore finale.

Si osserva, in primo luogo, come tale meccanismo possa alimentare lo sviluppo di nuovi fenomeni frodo-evasivi basati, ad esempio, sull'utilizzo di partite iva fittizie: il privato, per evitare l'assoggettamento al tributo, potrebbe fornire un numero di partita iva falso o riconducibile a soggetti economici differenti: tale meccanismo avrebbe inoltre maggiore facilità di sviluppo soprattutto in contesti particolarmente parcellizzati, comportando di conseguenza la necessità per gli Stati di responsabilizzare maggiormente i soggetti economici, addebitando sui cedenti l'onere di maggiori controlli sul reale *status* soggettivo degli acquirenti. Tale meccanismo, infatti, sotto il profilo delle frodi assume un grado di rischio maggiore in quanto, con l'abbandono della riscossione frazionata, si presta alla sottrazione dell'intero ammontare di iva prodotto nel ciclo produttivo.

Un ulteriore aspetto risiede nel rischio che soggetti *missing trader* si posizionino all'ultimo anello della catena distributiva, al momento della vendita al dettaglio: in tal modo acquisirebbero l'iva pagata dai consumatori finali e sparirebbero prima di versarla all'erario. Tale ipotesi è ancora più rischiosa delle frodi che oggi conosciamo lungo la catena di applicazione del tributo in quanto, mentre nella versione attuale i soggetti fraudolenti si appropriano dell'iva limitatamente allo stadio in cui si inseriscono, nell'ipotesi di generalizzazione dell'inversione contabile invece, ponendosi all'ultimo anello della catena, froderebbero l'intera iva maturata lungo il processo produttivo-distributivo, con danni ancora maggiori per le finanze degli Stati.

Inoltre, al fine di aggirare l'eventuale meccanismo introdotto, in assenza della previsione di un qualsivoglia limite temporale di fatturazione per un importo massimo, i soggetti inseriti in un circuito fraudolento potrebbero comunque emettere più fatture (frazionando dunque ciascuna operazione) per cessione di beni o prestazioni di servizi per importi inferiori ai 10.000 euro, neutralizzando in tal caso, in tutto o in parte, i benefici attesi dall'intervento normativo proposto.

## 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

DLTFF-AE-ADM

## 4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

*AE-ADM*

La concentrazione di nuovi fenomeni frodati al momento della vendita al consumatore finale, unico momento di manifestazione finanziaria dell'intera iva generata lungo il processo produttivo, obbligherebbe gli Stati Membri a rafforzare il sistema dei controlli sulle operazioni di vendita al dettaglio. L'attuale contesto nazionale risulta peraltro particolarmente sensibile a tale aspetto, dato l'elevato numero di partite iva presenti sul territorio che rendono pressoché impossibile predisporre forme di controllo capillare dei soggetti interessati ad operazioni *business to consumer*.

**5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

*AE-ADM*

**Altro**

*(EVENTUALE: DLFFF-DEF-AE-ADM - GF)*



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

*Roma*

UFFICIO LEGISLATIVO – FINANZE

Prot.

/UL

**URGENTISSIMO**

**Al Dipartimento per le Politiche Europee**  
*- Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

e, p.c.,

**All'Ufficio del Coordinamento Legislativo**

**All'Ufficio Legislativo Economia**

**Al Ministero degli Affari Esteri ed ella Cooperazione Internazionale**  
*- Nucleo di valutazione degli atti UE*

Loro Sedi

Oggetto: Invio relazione COM. **Integrazione**

Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione temporanea di un meccanismo generalizzato di inversione contabile alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi al di sopra di una determinata soglia.

- Codice del Consiglio: 15817/16
- Codice della proposta: COM(2016) 881
- Codice interistituzionale: 2016/0406 (CNS)
- WP Commissione (2016): presente

Per completezza di trattazione si inoltra la nota n. 2741 del 28 febbraio 2017 con cui il Dipartimento delle finanze inoltra nuovamente la relazione in oggetto integrata con il contributo reso dall'Agenzia delle Entrate.

**IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO**  
**(documento firmato digitalmente)**



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE  
DIREZIONE RELAZIONI INTERNAZIONALI  
UFFICIO IV

Roma,

Prot. /2017

Allegati: 2

*Trasmissione per e-mail*

All'Ufficio Legislativo – Finanze  
(legislativo.finanze@pec.mef.gov.it)

E, p.c.:

All'Ufficio del Direttore Generale delle Finanze  
(df.dirgen.segreteria@finanze.it)

Alla Direzione Legislazione Tributaria e del Federalismo Fiscale  
(df.dlt.segreteria@finanze.it)

Alla Direzione Studi e Ricerche Economico Fiscali  
(df.def.segreteria@finanze.it)

All'Agenzia delle Entrate

- Direzione Centrale Normativa

(dc.norm.ufficiodeldirettorecentrale@agenziaentrate.it)

- Ufficio Studi Economico Statistici

(ae.uses@agenziaentrate.it)

- Direzione Centrale Accertamento

(rif. prot. n. 40313 del 27 febbraio 2017)

(dc.accertamento@agenziaentrate.it)

- Direzione Centrale Gestione Tributi

(dc.gt.segreteria@agenziaentrate.it)

All'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

- Direzione Centrale Relazioni Internazionali

(dogane.internazionali@agenziadogane.it)

- Direzione Centrale Legislazione e Procedure Doganali

(dogane.contenzioso.normativadoganale@agenziadogane.it)

Al Comando Generale della Guardia di Finanza

- Reparto II

(rm00132910724@gdf.it)

- Reparto III

(rm0013990345@gdf.it)

Al Comando Generale della Guardia di Finanza

Ufficiale di Collegamento con il Dipartimento delle Finanze

(gdf.udc.df@finanze.it)

OGGETTO: Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione temporanea di un meccanismo generalizzato di inversione contabile alle cessioni di

beni e alle prestazioni di servizi al di sopra di una determinata soglia – Richiesta di relazione. **Integrazione relazione**

Codice del Consiglio: 15817/16

Codice della proposta: COM(2016)881

Codice interistituzionale: 2016/0406 (CNS)

WP Commissione (2016): presente

Ad integrazione della nota prot. n. 614 del 1° febbraio 2017, si trasmette il contributo ricevuto, evidenziato in rosso, dall'Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento con nota allegata prot. del 27 febbraio 2017, n. 40313 alla relazione di cui all'oggetto.



PER IL DIRETTORE  
Il Dirigente delegato  
Serenella Crisafulli  
(f.to digitalmente)