



Bruxelles, 6.12.2012  
COM(2012) 733 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**  
**ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio**

## **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**

### **ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio**

#### **1. CONTESTO**

Ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (la "direttiva IVA"), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro ad applicare misure speciali di deroga a tale direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali. È necessario l'accordo del Consiglio prima di qualsiasi modifica della legislazione nazionale di uno Stato membro. Poiché tale procedura prevede deroghe dai principi generali dell'IVA, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia tali deroghe devono avere una portata limitata ed essere proporzionate.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 24 febbraio 2012, la Repubblica francese ha chiesto l'autorizzazione ad introdurre misure di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, di tale direttiva, la Commissione, con lettera del 9 novembre 2012, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Francia. Con lettera del 12 novembre 2012, la Commissione ha comunicato alla Francia che disponeva di tutti i dati ritenuti necessari per valutare la domanda.

Con lettera protocollata dalla Commissione l'11 giugno 2012, la Repubblica federale di Germania ha chiesto l'autorizzazione ad introdurre misure di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, di tale direttiva, la Commissione, con lettera del 9 novembre 2012, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Germania. Con lettera del 12 novembre 2012, la Commissione ha comunicato alla Germania che disponeva di tutti i dati ritenuti necessari per valutare la domanda.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 25 luglio 2012, la Repubblica d'Austria ha chiesto l'autorizzazione ad introdurre misure di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, di tale direttiva, la Commissione, con lettera del 9 novembre 2012, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dall'Austria. Con lettera del 12 novembre 2012, la Commissione ha comunicato all'Austria che disponeva di tutti i dati ritenuti necessari per valutare la domanda.

#### **2. SINTESI DELLE RICHIESTE**

La Francia chiede una deroga volta a consentire l'introduzione del meccanismo d'inversione contabile per le cessioni nazionali tra soggetti passivi di gas ed energia elettrica e le prestazioni di servizi di telecomunicazione, quale misura antifrode in materia di IVA, in particolare per contrastare la minaccia di frodi "carosello" relative all'IVA.

La Germania e l'Austria chiedono una deroga volta a consentire l'introduzione del meccanismo d'inversione contabile per le cessioni nazionali tra soggetti passivi di gas e di

elettricità, quale misura antifrode in materia di IVA, in particolare per contrastare la minaccia di frodi carosello relative all'IVA.

### **3. DEROGA RELATIVA ALL'INVERSIONE CONTABILE**

La persona tenuta al pagamento dell'IVA ai sensi dell'articolo 193 della direttiva IVA è il soggetto passivo che effettua la cessione di beni o la prestazione di servizi. Lo scopo del meccanismo d'inversione contabile è quello di trasferire tale responsabilità al soggetto passivo a cui si effettua la cessione.

La frode "dell'operatore inadempiente" avviene allorché i rivenditori evadono il pagamento dell'IVA all'erario dopo aver venduto i loro prodotti. I loro acquirenti, tuttavia, hanno il diritto di beneficiare di una detrazione fiscale in quanto sono in possesso di una fattura valida. Nei casi più gravi di questo genere di evasione fiscale gli stessi beni o servizi sono ceduti più volte senza alcun versamento di IVA all'erario, mediante un meccanismo di "carosello" (che prevede che i beni o servizi siano rivenduti tra vari Stati membri). In tali casi designando il destinatario dei beni o servizi forniti quale persona tenuta al pagamento dell'IVA, si è constatato che il meccanismo d'inversione contabile elimina la possibilità di praticare questa forma di evasione fiscale.

Nel settembre 2009, la Commissione ha proposto di modificare la direttiva IVA per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e servizi a rischio di frodi (COM(2009) 511, GU C 26 del 28.1.2011, pag. 11). Per quanto riguarda i beni si trattava precisamente di telefoni cellulari, dispositivi a circuito integrato, metalli preziosi e profumi, e i servizi consistevano in quote di emissioni di gas a effetto serra. L'elenco si basava su informazioni raccolte dalla Commissione relative ai settori in quel momento pesantemente colpiti dalla frode "carosello". L'obiettivo di tale proposta era concedere la stessa possibilità a tutti gli Stati membri e, nel contempo, istituire un efficace meccanismo di valutazione per analizzarne le implicazioni transfrontaliere.

Il Consiglio all'epoca non ha potuto concordare una proposta in tutti i suoi elementi, ha invece adottato, tramite la direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, solo l'elemento relativo alle quote di emissioni di gas serra impegnandosi a tornare successivamente sugli elementi della proposta rimasti in sospeso. Tramite una dichiarazione a verbale, il Consiglio si è impegnato a proseguire le discussioni sulle altre parti della proposta. La Commissione ritiene che sia giunto il momento di riprendere tali negoziati.

In combinazione con la proposta di meccanismo di reazione rapida (COM(2012) 428), le frodi "dell'operatore inadempiente" relative all'IVA saranno pertanto affrontate sia nel breve che nel lungo termine.

### **4. LE RICHIESTE**

La Francia chiede, ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA, che il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, la autorizzi ad introdurre misure speciali di deroga all'articolo 193, per quanto riguarda l'applicazione del meccanismo d'inversione contabile alle cessioni nazionali tra soggetti passivi di gas ed energia elettrica e alle prestazioni di servizi di

telecomunicazione. Afferma che il meccanismo d'inversione contabile è necessario per istituire forme di tutela contro la perdita di entrate derivante dalla frode "carosello" in Francia.

La richiesta dalla Francia è motivata dal fatto che le attuali misure di prevenzione delle frodi non saranno efficaci e, sebbene per ora in Francia non siano state constatate frodi in tali settori, numerose imprese e persone sospette hanno avuto accesso al mercato francese del gas e dell'elettricità e sono oggetto di indagine. La Francia, pertanto, teme che la frode migri dalle quote di emissioni di gas a effetto serra verso altri beni e servizi trasferibili quali gas, elettricità e servizi di telecomunicazione. A decorrere dal 1° aprile 2012 la Francia ha modificato la propria legislazione al fine di applicare un meccanismo d'inversione contabile a tali forniture.

La Germania e l'Austria chiedono che il Consiglio, a norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, deliberando su proposta della Commissione, le autorizzi a introdurre misure speciali di deroga all'articolo 193, per quanto riguarda l'applicazione del meccanismo di inversione contabile alle cessioni nazionali tra soggetti passivi di gas e di energia elettrica. Tali paesi sostengono che il meccanismo d'inversione contabile sia necessario per istituire forme di tutela contro le perdite di entrate causate dalle frodi "carosello" in Austria e in Germania.

Le richieste di Germania e Austria sono motivate dal fatto che le misure di prevenzione della frode sono al momento esaurite e non saranno efficaci nel medio e lungo termine. Benché i paesi in questione non abbiano comunicato informazioni relative a casi di frode comprovati, attualmente numerose imprese e persone sospette hanno avuto accesso ai mercati tedesco e austriaco del gas e dell'elettricità e sono oggetto di indagine. Si teme che la frode migri dalle quote di emissioni di gas serra verso altri beni e servizi trasferibili, quali il gas e l'elettricità.

## **5. PARERE DELLA COMMISSIONE**

Quando la Commissione riceve una richiesta a titolo dell'articolo 395, la esamina per verificare che sussistano le condizioni fondamentali per accoglierla, ovvero che la misura specifica proposta semplifichi le procedure per i soggetti passivi e/o per l'amministrazione fiscale o che consenta di evitare talune forme di evasione o di elusione fiscale. In questo contesto la Commissione ha sempre adottato un'impostazione moderata e prudente affinché le deroghe non compromettano il funzionamento del regime generale dell'IVA, siano di portata limitata, necessarie e proporzionate.

Secondo la Commissione le domande ricevute da Francia, Germania e Austria non soddisfano la condizione fondamentale dell'articolo 395, ossia non sono intese a semplificare le procedure per i soggetti passivi e/o l'amministrazione fiscale, né ad evitare talune forme di evasione o elusione fiscale. Infatti né la Francia, né l'Austria adducono prove di evasione fiscale nei rispettivi Stati membri per quanto riguarda le forniture di gas e di elettricità, nonché, in Francia, di servizi di telecomunicazione, e, mentre la domanda francese riferisce un caso di frode constatata in Germania, la domanda tedesca non ne fa menzione.

Per di più, la Commissione ritiene che l'applicazione del meccanismo di inversione contabile per le cessioni di gas e di elettricità e le prestazioni di servizi di telecomunicazione avrebbe un'incidenza negativa notevole su altri Stati membri e sul mercato interno nel suo insieme. In effetti la frode in questo genere di beni e servizi può spostarsi rapidamente da uno Stato membro all'altro, a causa dell'integrazione paneuropea di tali mercati, nonché a causa della

quantità elevata di operazioni che si possono effettuare a distanza in poco tempo senza necessità di contatto fisico tra gli operatori.

Nel caso del gas e dell'elettricità, come avveniva per le quote di emissione di gas serra, è comune che i venditori e gli acquirenti siano stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del mercato in cui è registrata la cessione. Questo significa che i mercati degli Stati membri che beneficiano di una deroga potrebbero ancora essere utilizzati per commettere frodi relative all'IVA in altri Stati membri che non godono di deroghe, e, soprattutto, che non possono reagire tempestivamente mediante modifiche alla normativa.

Pertanto l'unico metodo adeguato ed efficace per affrontare questo genere di frode è modificare la direttiva IVA in modo analogo a quanto è stato fatto per le quote di emissioni di gas serra dalla direttiva 2010/23/UE del Consiglio, facendo sì che tutti gli Stati membri dispongano delle stesse misure antifrode e sia loro consentito di reagire rapidamente nel caso in cui tali frodi si spostassero in ambito transfrontaliero.

Questo parere è condiviso dal Consiglio, come conferma la dichiarazione a verbale della direttiva 2010/23/UE del Consiglio, in cui non solo il Consiglio si è impegnato ad approfondire le discussioni sull'applicazione del meccanismo di inversione contabile per combattere frodi specifiche, ma ha anche riconosciuto il carattere eccezionale di una deroga intesa a consentire l'introduzione di tale misura al fine di contrastare urgentemente una frode che ha causato notevoli perdite in uno Stato membro.

## **6. CONCLUSIONE**

Di conseguenza la Commissione conclude che le domande presentate dalla Francia, dalla Germania e dall'Austria non adempiono alle condizioni previste all'articolo 395 della direttiva IVA e che, se accolte, causerebbero notevoli effetti negativi su altri Stati membri e sul mercato interno nel suo insieme. La Commissione pertanto si oppone alle deroghe richieste.

La Commissione inoltre ricorda al Consiglio la sua proposta del settembre 2009 relativa ad un meccanismo facoltativo, accessibile a tutti gli Stati membri, che costituirebbe la risposta adeguata alle preoccupazioni espresse da Francia, Germania e Austria. La Commissione è favorevole ad inserire il gas e l'elettricità, nonché i servizi di telecomunicazione, nell'elenco dei beni e servizi attualmente in fase di negoziato. La Commissione è del parere che altri beni e servizi, ai quali gli Stati membri sono attualmente autorizzati ad applicare il meccanismo di inversione contabile e per i quali la migrazione della frode avrebbe un'incidenza negativa sul mercato interno, debbano essere trattati in modo coerente con le forniture di gas e di elettricità e di servizi di telecomunicazione.