

Bruxelles, 3 giugno 2016
(OR. en)

9804/16

**Fascicolo interistituzionale:
2012/0193 (COD)**

**DROIPEN 103
JAI 520
GAF 33
FIN 344
CADREFIN 27
CODEC 815**

NOTA

Origine:	presidenza
Destinatario:	Consiglio
n. doc. prec.:	9301/16
Oggetto:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale - Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori/Dibattito orientativo

1. Sintesi

Il presente documento espone i risultati delle discussioni a livello di esperti sulla frode all'imposta sul valore aggiunto (IVA) e sulla sua inclusione nel progetto di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (direttiva PIF). Si invita il Consiglio a prendere atto dei risultati e a fornire orientamenti in merito alla prosecuzione dei lavori al fine di trovare una soluzione di compromesso con il Parlamento europeo.

2. Contesto

Nell'ultimo trilogio sulla direttiva PIF, tenutosi il 2 giugno 2015¹, il Parlamento europeo e il Consiglio erano vicini a un accordo. Tuttavia, i legislatori hanno concluso di essere in disaccordo su un aspetto essenziale, vale a dire l'inclusione o meno delle frodi in materia di IVA nel campo di applicazione del progetto di direttiva.

¹ Si veda il doc. 8604/15.

Il Parlamento europeo ha insistito sulla necessità di includere la frode all'IVA, il Consiglio ha invece mantenuto la posizione adottata nell'orientamento generale² secondo cui "*le entrate derivanti dall'IVA sono escluse dal campo di applicazione*". I negoziati sono stati pertanto rinviati. L'8 settembre 2015 la Corte di giustizia ha emesso una sentenza nella causa C-105/14 Taricco (la sentenza Taricco) che ha rilanciato il dibattito sull'inclusione della frode all'IVA nel progetto di direttiva PIF. In relazione a questa sentenza la presidenza lussemburghese del Consiglio ha organizzato una serie di discussioni, in particolare in sede di Consiglio GAI nell'ottobre 2015. Nei loro contributi al dibattito, i ministri hanno espresso opinioni divergenti sulle conseguenze derivanti dalla sentenza Taricco. Alcuni ministri hanno osservato che la sentenza non aveva modificato la loro opinione secondo cui l'IVA doveva essere esclusa dalla direttiva PIF, mentre numerosi ministri si sono mostrati disposti a includere, in certa misura, l'IVA nel campo di applicazione del progetto di direttiva PIF.

In seguito a tali dibattiti, la presidenza lussemburghese ha concluso³ che per poter giungere un giorno all'adozione di una direttiva PIF è necessario che il Consiglio faccia, a un certo punto, un passo verso il Parlamento. La questione dell'IVA deve pertanto essere ulteriormente approfondita. In particolare, e prima che i negoziati con il Parlamento europeo possano riprendere, è sembrato necessario:

- chiarire l'esatta portata e l'impatto delle frodi IVA in generale, in particolare in stretta collaborazione con esperti in materia fiscale (ad esempio, natura dell'IVA, metodi di calcolo dell'IVA, interazione tra procedimenti e sanzioni in campo amministrativo e penale);
- definire il possibile campo di applicazione della direttiva, nonché elaborare un progetto corrispondente (ad esempio, secondo quali criteri - la natura transnazionale del reato o una soglia; nel caso sia definita una soglia, su quale base questa debba essere calcolata - il danno causato al bilancio/il vantaggio ottenuto o l'importo dell'operazione in questione, IVA compresa o esclusa); e
- esplorare il nesso tra l'eventuale disposizione riguardante l'IVA nel progetto di direttiva e il progetto di regolamento sull'istituzione di una Procura europea (ad esempio, la natura transnazionale del reato).

² Si veda il doc. 10232/13.

³ Doc. 14281/15.

3. Sviluppi durante la presidenza dei Paesi Bassi

La presidenza dei Paesi Bassi ha dato seguito alle discussioni dei ministri e in particolare alle conclusioni della presidenza lussemburghese, con l'intento di vagliare le possibilità di affrontare nella direttiva le questioni relative all'IVA. La presidenza sintetizza come segue l'esito delle tre riunioni tenutesi a livello di gruppo:

- il 10 febbraio 2016 si è tenuta una riunione del gruppo competente (DROIPEN) con la partecipazione di esperti in materia di frode IVA. Scopo della riunione era raggiungere un'interpretazione comune, non solo di come funziona l'IVA negli Stati membri, ma anche di come avvengono le frodi all'IVA, di come sono contrastate (ad esempio attraverso procedimenti amministrativi e penali) e delle conseguenze di tali frodi per l'Unione, oltre che per il contenuto della direttiva PIF. Sebbene le delegazioni di vari Stati membri avessero indicato espressamente di non aver modificato la loro posizione riguardo alla non inclusione dell'IVA nella direttiva PIF, la maggior parte delle delegazioni era disposta a procedere a uno scambio di opinioni sulle questioni cui la presidenza desiderava dedicare la riunione. La compresenza di esperti di diritto penale e esperti in materia fiscale ha favorito una discussione approfondita che ha consentito a tutti gli esperti di comprendere meglio l'insieme degli aspetti della materia in questione. Gli esperti in materia fiscale hanno ascoltato le spiegazioni relative al modo in cui il progetto di direttiva PIF mira ad armonizzare i reati e le sanzioni e non modifica in nulla le vigenti norme amministrative in materia di IVA. Gli esperti di diritto penale hanno compreso meglio il reale significato di "frode IVA" e le modalità e i mezzi per combatterla nei diversi Stati membri.

In esito alla riunione sono emersi i seguenti risultati principali:

- ✓ il termine "frode IVA" è generalmente usato per azioni o omissioni relative all'IVA aventi in comune il fatto di non essere conformi agli attuali obblighi in materia di IVA. Anche se l'obiettivo è principalmente la frode all'IVA, siffatto comportamento può essere considerato, a seconda del contesto, un illecito amministrativo o penale. Il margine entro il quale l'illecito è considerato di natura penale varia da uno Stato membro all'altro;

- ✓ la frode all'IVA è raramente un fatto isolato; è commessa per lo più in combinazione con frodi legate ad altri tipi di imposte;
 - ✓ nella maggior parte degli Stati membri, le indagini sui casi di frode fiscale e quindi anche di frode all'IVA sono condotte principalmente dalle autorità fiscali e sono di natura amministrativa. Le indagini e azioni penali sono limitate ai casi più gravi. La relazione tra procedimenti amministrativi e penali per frodi all'IVA varia da uno Stato membro all'altro e un confronto risulta pertanto complesso. I sistemi nazionali esistenti spesso lasciano spazio a flessibilità quando si tratta di scegliere tra sanzioni amministrative e penali. Una soglia definita in termini di ammontare stimato dei danni causati al bilancio nazionale è spesso usata come discriminante per distinguere l'approccio finale. Le delegazioni di questi Stati membri hanno indicato quanto sia essenziale garantire che gli attuali procedimenti amministrativi non siano pregiudicati dalla direttiva PIF;
 - ✓ numerose delegazioni si sono mostrate, in linea di massima, disposte a vagliare le possibilità di includere le forme gravi di frode all'IVA nel campo di applicazione del progetto di direttiva. Tuttavia, su quali siano le forme da considerare gravi le opinioni variano notevolmente. Molte delegazioni sono favorevoli all'introduzione di una soglia che indichi (indirettamente) i danni arrecati al bilancio dell'Unione ma hanno pareri divergenti sull'ammontare della soglia. Altre sono contrarie all'uso di una soglia come unico criterio per definire le forme gravi e osservano che per decidere se un caso di frode sia o meno grave è necessario considerare numerosi fattori. Alcune hanno sostenuto che la gravità può essere stabilita unicamente sulla base del diritto nazionale.
- Nella riunione degli esperti di diritto penale nell'ambito del Gruppo degli amici della presidenza del 24 febbraio 2016, la presidenza ha dato seguito alle discussioni tenute nella riunione mista, al fine di discutere possibili soluzioni per modificare il campo di applicazione del progetto di direttiva PIF. Concretamente, sono state valutate possibili modifiche da apportare al fine di includere almeno alcune forme gravi di frode all'IVA nel campo di applicazione del progetto di direttiva. Sebbene varie delegazioni abbiano ricordato la loro opposizione di principio a qualsiasi inclusione di reati connessi all'IVA, la maggior parte delle delegazioni si è dichiarata in generale disposta a esaminare diverse opzioni, pur osservando che il raggiungimento di un compromesso accettabile può richiedere ancora tempo.

In esito alla riunione sono emersi i seguenti risultati principali:

- ✓ la necessità di garantire che gli Stati membri possano mantenere gli attuali sistemi di sanzioni amministrative sulle frodi in materia di IVA potrebbe essere precisata in un considerando;
 - ✓ occorre precisare che il recupero amministrativo a livello nazionale nei casi di frode all'IVA non sarà oggetto di alcun obbligo nella direttiva PIF;
 - ✓ si desidera chiarire nel dispositivo della direttiva PIF che la direttiva non incide sulla struttura, sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni fiscali degli Stati membri e che l'IVA rimane di competenza degli Stati membri;
 - ✓ nell'ipotesi che forme gravi di "frode IVA" siano contemplate dalla direttiva PIF, occorre descrivere separatamente dette frodi ponendo l'accento su tutti gli aspetti della "frode carosello", compresa la frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente (Missing Trader Intra-Community, MTIC);
 - ✓ occorre definire una soglia che includa i danni complessivi arrecati dal caso di frode (danni al bilancio o ai bilanci nazionali e danni agli interessi finanziari dell'Unione);
 - ✓ potrebbe risultare necessario riesaminare i compromessi raggiunti nel trilogio in base all'inclusione nella direttiva PIF di forme gravi di frode all'IVA;
 - ✓ infine, è stato sollevato il quesito inteso a stabilire se l'articolo 113 TFUE, in particolare il requisito della procedura legislativa speciale, sia pertinente in caso di inclusione nella direttiva PIF di forme gravi di frode all'IVA.
- Il 6 aprile 2016 è stata organizzata la terza riunione sulla questione dell'IVA, nuovamente destinata agli esperti di diritto penale. La presidenza ha suggerito una serie di disposizioni che potrebbero essere incluse nel progetto di direttiva PIF in vista di un compromesso futuro con il Parlamento europeo su questo tema. Il Gruppo ha esaminato in dettaglio tali proposte, mentre alcune delegazioni hanno ribadito più volte di non accettare l'inclusione nella direttiva PIF di qualsiasi disposizione relativa all'IVA. È stata inoltre affrontata la questione della competenza della Procura europea in relazione ai reati di frode all'IVA.

In esito alla riunione sono emersi i seguenti risultati principali:

- ✓ la questione della base giuridica è stata risolta grazie ai chiarimenti del Servizio giuridico del Consiglio che hanno permesso di convenire che l'articolo 83, paragrafo 2, non deve essere sostituito dall'articolo 113 TFUE quale base giuridica per eventuali disposizioni relative alle frodi all'IVA;
- ✓ il Gruppo è vicino a un accordo sui considerando 25 ter e 25 quater, così da garantire una relazione adeguata tra le sanzioni amministrative e penali e la loro applicazione, particolarmente importante nel settore dei reati connessi all'IVA, sanzioni che possono essere applicate parallelamente purché ciò non determini una violazione della Carta dei diritti fondamentali;
- ✓ la direttiva PIF fa salva la competenza degli Stati membri nel settore dell'amministrazione fiscale;
- ✓ nel caso si decida di includere nella direttiva PIF disposizioni specifiche per i reati di frode all'IVA, gli interventi opportuni saranno la modifica dell'articolo 3 (definizioni) e dell'articolo 7, paragrafo 4 (sanzioni), mentre l'ultima frase dell'articolo 2 dovrebbe essere soppressa;
- ✓ l'accento dovrebbe essere posto sulle forme più gravi di frode IVA, come la frode carosello, la frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente, con danni complessivi pari ad almeno 1 000 000 EUR, a prescindere da se siano coinvolti uno o più Stati membri, e il reato dovrebbe consentire di perseguire tutte le persone implicate, anche se le loro azioni prese singolarmente appaiono di fatto meno gravi.

Vi è accordo in generale sul fatto che l'eventuale competenza della Procura europea per i reati di frode all'IVA possa discendere unicamente dalla direttiva PIF, come è il caso per la competenza relativa agli altri reati contemplati dalla direttiva PIF. Tuttavia l'esercizio di tale competenza da parte della Procura europea può essere disciplinato più approfonditamente nel progetto di regolamento che la istituisce.

4. Quesiti per i ministri

Sulla base di questi risultati e delle osservazioni ricevute dalle delegazioni, la presidenza ha successivamente elaborato progetti di disposizioni nei considerando 25 ter e 25 quater e nell'articolo 2, paragrafo 2, nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), nell'articolo 7, paragrafo 4, lettera a), e nell'articolo 13 del progetto di direttiva PIF.

Tali disposizioni sono state elaborate, restando inteso che l'inclusione nella direttiva di disposizioni relative all'IVA non è ancora stata decisa dal Consiglio e che anche altre disposizioni contenute nell'orientamento generale potrebbero essere riesaminate nei futuri negoziati con il Parlamento europeo.

Le nuove disposizioni, riportate in allegato, dovrebbero leggersi in combinato disposto con i documenti 10232/13 (orientamento generale) e 8604/15.

Si invita il Consiglio a:

- 1. accogliere con favore la presente nota,**
 - 2. fornire orientamenti in merito alla prosecuzione dei lavori al fine di trovare una soluzione di compromesso con il Parlamento europeo sulla questione e**
 - 3. discutere dell'eventualità che i considerando e le disposizioni figuranti in allegato possano servire di base per i lavori futuri in sede di Consiglio, al fine di riprendere i negoziati con il Parlamento europeo e concordare un testo finale della direttiva PIF.**
-

Considerando 25 ter

Le misure e le sanzioni amministrative svolgono un importante ruolo nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La presente direttiva non esonera gli Stati membri dall'obbligo di applicare ed attuare le misure e le sanzioni amministrative dell'Unione ai sensi degli articoli 4 e 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95.

Considerando 25 quater

La presente direttiva dovrebbe obbligare gli Stati membri a prevedere, nelle rispettive legislazioni nazionali, sanzioni penali per gli atti di frode e i reati connessi alla frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione cui la stessa si applica. La presente direttiva non dovrebbe stabilire obblighi in relazione all'applicazione di tali sanzioni o di qualsiasi altro sistema disponibile di applicazione della legge per casi specifici. Gli Stati membri possono, in linea di principio, continuare ad applicare parallelamente misure e sanzioni amministrative nel settore disciplinato dalla direttiva. Nell'applicare la normativa nazionale di attuazione della presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero tuttavia garantire che l'imposizione delle sanzioni penali per reati a norma della presente direttiva e delle misure e sanzioni amministrative non determini violazione della Carta dei diritti fondamentali.

Considerando 25 quinquies

La presente direttiva non incide sulla struttura, sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni fiscali degli Stati membri.

Considerando X

Le forme più gravi di frode IVA, in particolare la frode carosello, la frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente, costituiscono serie minacce per il sistema intracomunitario dell'IVA. La presente direttiva mira a contribuire agli sforzi per combattere questi fenomeni criminali.

Considerando Y

In relazione alla frode all'IVA il concetto di danno complessivo è usato per indicare la totalità dei danni stimati sia per gli interessi finanziari degli Stati membri interessati che per l'Unione.

Considerando Z

La soglia di 1 000 000 EUR di danni complessivi del reato di frode all'IVA di cui all'articolo 7, paragrafo 4, include la grave diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), punto ii).

Articolo 3, paragrafo 1

...

- "d) in deroga alla lettera c), in materia di entrate derivanti dalle risorse IVA, l'azione od omissione commessa mediante grave violazione del sistema intracomunitario dell'IVA, qualora il reato sia connesso al territorio di due o più Stati membri, e relativa*
- i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegue la grave diminuzione⁴ di risorse del bilancio dell'Unione,*
 - ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto,*
 - iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare il mancato pagamento. "*

⁴ Considerando Z.

Articolo 7, paragrafo 4, lettera a)

Per le fattispecie di reato di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), gli Stati membri possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale qualora dai reati derivino danni complessivi⁵ inferiori a 1 000 000 EUR.

Articolo 13 (Recupero)

La presente direttiva non pregiudica il recupero:

i) a livello di UE, delle somme indebitamente pagate nel quadro della commissione dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a), b) e c), e agli articoli 4 e 5,

ii) a livello nazionale, dell'IVA non pagata nel quadro della commissione dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), e agli articoli 4 e 5.

⁵ Considerando Y.