



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.9.2009
COM(2009) 511 definitivo

2009/0139 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- Motivazione e obiettivi della proposta

La presente proposta di direttiva che modifica la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto¹ (in appresso "direttiva IVA") intende consentire l'applicazione temporanea del meccanismo dell'inversione contabile per contrastare le frodi che si riscontrano nell'ambito degli scambi dei certificati di emissioni e nelle operazioni concernenti determinati beni a rischio di frodi. L'applicazione mirata del meccanismo dell'inversione contabile non dovrebbe, tuttavia, alterare i principi fondamentali del regime IVA, quali i pagamenti frazionati, e andrebbe pertanto limitata ad un numero ben preciso di beni e servizi.

- **Contesto generale**

Nel maggio 2006 la Commissione ha presentato una comunicazione² intesa ad avviare un vasto dibattito a livello UE sull'esigenza di un approccio coordinato alla lotta contro le frodi fiscali nel mercato interno. In seguito alla comunicazione della Commissione del 23 novembre 2007³, che contribuiva all'introduzione di una strategia antifrode nell'UE, e alla relazione sull'andamento dei lavori del gruppo di esperti sulla strategia di lotta contro la frode fiscale (ATFS)⁴, la Commissione ha presentato una comunicazione nella quale illustra misure più ambiziose mediante cui modificare il regime IVA per combattere la frode⁵.

Una delle misure analizzate in questo contesto è l'introduzione di un sistema generale di inversione contabile. La Commissione ha mostrato anche la propria disponibilità a proporre, a determinate condizioni, un progetto pilota per determinare se un sistema di inversione contabile generale potrebbe essere uno strumento appropriato per far fronte al problema delle frodi IVA. Il Consiglio ECOFIN, tuttavia, non è riuscito a raggiungere un accordo in merito alle questioni sollevate in detta comunicazione. In mancanza di un accordo politico sulle misure più "ambiziose", la Commissione ha concentrato i propri sforzi esclusivamente sulle misure "convenzionali" per rendere più efficaci i metodi tradizionali di lotta contro le frodi fiscali. A tale riguardo, occorre menzionare in particolare la comunicazione della Commissione del dicembre 2008 su una strategia coordinata per migliorare la lotta contro le frodi a danno dell'IVA nell'Unione europea⁶.

La presente iniziativa si differenzia tuttavia dal progetto pilota di cui si è detto sopra.

Poiché la frode costituisce un grave problema per il corretto funzionamento del mercato interno nonché una minaccia per le entrate fiscali degli Stati membri, alcuni di essi hanno chiesto, mediante una deroga accordata dal Consiglio in base all'articolo 395 della direttiva

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

² COM(2006) 254 definitivo del 31.5.2006.

³ COM(2007) 758 definitivo del 23.11.2007.

⁴ SEC(2007) 1584 del 23.11.2007.

⁵ COM(2008) 109 definitivo del 22.2.2008 e SEC(2008) 249 del 22.2.2008.

⁶ COM(2008) 807 definitivo dell'1.12.2008.

IVA, di contrastare le trame di frodi tramite un sistema di inversione contabile mirato su determinati settori o beni particolarmente esposti alle frodi.

A tale riguardo la forma di evasione più comune consiste nella fatturazione di cessioni di beni da parte di un fornitore registrato ai fini dell'IVA che sparisce senza versare l'IVA dovuta su tali cessioni, ma lasciando all'acquirente (anch'esso un soggetto passivo) una fattura valida ai fini della detrazione. Ne consegue che l'erario non percepisce l'IVA dovuta per la cessione, ma deve tuttavia riconoscere all'operatore successivo nella catena un credito per l'IVA a monte. In alcuni casi questo tipo di frode si è sviluppato in un sistema di frode intracomunitaria cosiddetta "dell'operatore inadempiente", che costituisce un attacco organizzato al regime dell'IVA. Essa è basata sul fatto che il fornitore beneficia di un credito, sotto forma di restituzione, per l'IVA a monte, mentre la cessione successiva dei beni a un soggetto passivo stabilito in un altro Stato membro ne è esente. Inoltre tali frodi riguardano spesso una serie di cessioni in cui gli stessi beni possono circolare più volte fra gli Stati membri (si tratta della cosiddetta frode carosello) e l'erario può perdere più volte l'importo dell'imposta su un singolo bene. Va notato che, secondo le informazioni fornite da diversi Stati membri, questo tipo di frode si sta estendendo anche ai servizi.

Nel meccanismo dell'inversione contabile il fornitore non addebita l'IVA all'acquirente soggetto passivo che, a sua volta, diventa il debitore dell'imposta. In pratica l'acquirente (nella misura in cui si tratta di un soggetto passivo normale con pieno diritto alla detrazione) dichiara e detrae l'IVA allo stesso tempo senza alcun versamento effettivo all'erario. In questo senso la possibilità teorica di commettere una frode è eliminata.

Con la presente proposta la Commissione intende offrire agli Stati membri interessati la possibilità di applicare il meccanismo dell'inversione contabile a una serie di beni e servizi, scelti da un elenco predefinito, che gli Stati membri considerano particolarmente esposti alle frodi. La presente proposta, intesa ad autorizzare l'applicazione di un'inversione contabile mirata, si concentra sui settori elencati di seguito.

In primo luogo la Commissione è in possesso di informazioni su presunti casi di frode nel settore dello scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. Qualsiasi segnalazione di frode presunta, che riguardi il mercato del carbonio o altri settori, desta naturalmente preoccupazione e necessita di una risposta adeguata. Le differenze riscontrate nelle reazioni dei singoli Stati membri hanno motivato la Commissione ad elaborare la presente proposta. Benché sia necessario analizzare in modo più approfondito le circostanze precise e le dimensioni effettive del problema della frode, le informazioni già fornite da diversi Stati membri giustificano un'azione tempestiva e l'inclusione di tale settore nella presente proposta, che costituisce innanzitutto solo una misura temporanea.

In secondo luogo, il campo di applicazione della presente direttiva contempla una categoria di prodotti comprendente i telefoni cellulari e i dispositivi a circuito integrato. Nell'ambito del meccanismo dell'inversione contabile per tali beni è attualmente prevista una deroga, che è stata concessa al Regno Unito sulla base dell'articolo 395 della direttiva IVA e che è stata prorogata a certe condizioni⁷. Il testo della precitata proposta della Commissione serve anche da base per la presente proposta di direttiva del Consiglio. Nella relazione della proposta di

⁷ Decisione del Consiglio del 5 maggio 2009 che autorizza il Regno Unito a continuare ad applicare una misura particolare di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, GU L 148 dell' 11.6.2009, pag. 14.

decisione del Consiglio la Commissione spiegava le circostanze molto particolari che avevano portato alla concessione eccezionale di tale deroga e annunciava già l'intenzione di esaminare la possibilità di autorizzare l'applicazione di un meccanismo mirato d'inversione contabile da parte degli Stati membri interessati. Va notato che finora non è stato possibile determinare in quale misura il meccanismo dell'inversione contabile consenta di lottare contro la frode in modo appropriato ed efficace nel settore in questione. Per supplire a tale carenza, le applicazioni future del meccanismo dovranno essere subordinate a una piena valutazione dei suoi effetti. Alcuni Stati membri che hanno manifestato interesse ad applicare l'inversione contabile nel settore in questione saranno autorizzati a farlo in virtù della presente proposta.

In terzo luogo, la proposta comprende altri prodotti (profumi e metalli preziosi, come il platino) che, secondo quanto gli Stati membri hanno comunicato nelle riunioni dei gruppi di lavoro sulla frode, sembrano essere entrati nel mirino delle frodi; è pertanto opportuno inserire anch'essi nella presente direttiva.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, gli Stati membri devono in primo luogo informare la Commissione della loro intenzione di introdurre tale meccanismo. In secondo luogo, l'applicazione sperimentale dell'inversione contabile mirata dovrà essere subordinata a condizioni precise in modo da garantire il buon funzionamento del regime, evitare per quanto possibile eventuali effetti negativi e consentire un'adeguata valutazione dei risultati. Prima di procedere all'applicazione del regime dell'inversione contabile è necessario che i soggetti passivi interessati, come fornitori/prestatori o come acquirenti/destinatari, siano identificati ai fini dell'IVA mediante un numero individuale, qualora non ne dispongano già. È inoltre previsto che gli Stati membri interessati dovranno introdurre obblighi in materia di comunicazione delle informazioni al fine di garantire un seguito adeguato della misura, tale da assicurare che essa funzioni in modo efficace. Inoltre, per assicurare che l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile rimanga mirata ed eccezionale rispetto alle norme IVA vigenti, è stato redatto un elenco dei beni e dei servizi e ciascuno Stato membro può scegliere di applicare tale meccanismo a un massimo di tre categorie, due delle quali possono essere categorie di beni.

Occorre che gli Stati membri interessati attuino misure di controllo efficaci per monitorare ed evitare per quanto possibile tutte le forme di frode e, in particolare, le nuove forme di frode, che consisterebbero nel trasferire pratiche fraudolente ad altri prodotti, al commercio al dettaglio o ad altri Stati membri. Per l'attuazione di queste misure si raccomanda di prendere in considerazione i risultati dell'analisi del meccanismo dell'inversione contabile illustrati nel documento della Commissione sulle misure di modifica del sistema IVA per combattere la frode⁸.

L'esperienza ricavata dall'applicazione temporanea del regime ai beni e ai servizi a rischio di frodi dovrebbe consentire, grazie alla procedura di informazione e di valutazione descritta nella proposta, una migliore valutazione globale dell'utilità e della proporzionalità dell'applicazione mirata dell'inversione contabile.

⁸ SEC(2008)249 del 22.2.2008.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Non è stato necessario effettuare una consultazione o ricorrere ad esperti esterni. Una consultazione pubblica in merito all'utilizzo dell'inversione contabile per combattere la frode era già stata realizzata nel contesto delle precedenti comunicazioni della Commissione sulle frodi a danno dell'IVA (vedere in particolare il documento di consultazione del 13 agosto 2007 "Possibile introduzione di un meccanismo facoltativo di inversione contabile per l'IVA – Impatto sulle imprese"⁹).

Per meglio comprendere l'impatto del meccanismo mirato di inversione contabile, la presente direttiva stabilisce che gli Stati membri che intendono applicare il regime devono determinare dei criteri per poter valutare la situazione all'inizio e alla fine del periodo di applicazione. La presente direttiva offre agli Stati membri la possibilità di applicare un meccanismo mirato di inversione contabile a certe condizioni, ma non costituisce un obbligo in tal senso. Poiché le norme proposte prevedono la possibilità per gli Stati membri di applicare temporaneamente il meccanismo dell'inversione contabile ad alcuni beni o servizi accuratamente selezionati, spetta a tali Stati membri effettuare le valutazioni d'impatto approfondite, come disposto dalla direttiva.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La direttiva modifica la direttiva IVA.

A causa dell'incertezza degli effetti della misura e della deroga da essa stabilita al principio fondamentale del pagamento frazionato, il modo migliore di procedere è stabilire una base giuridica specifica per tale applicazione temporanea dell'inversione contabile a taluni beni e servizi, conformemente ai principi enunciati nella comunicazione della Commissione sulle misure di modifica del sistema IVA per combattere la frode¹⁰. Inoltre, l'articolo 395 della direttiva IVA non può essere considerato una base sufficiente per proseguire ed estendere l'applicazione, in diversi Stati membri, di un meccanismo mirato di inversione contabile a determinati beni e servizi. L'obiettivo di combattere le frodi con il meccanismo dell'inversione contabile può pertanto essere meglio conseguito a livello comunitario tramite una direttiva che offra agli Stati membri la possibilità di applicare un tale meccanismo alle cessioni e alle prestazioni nazionali di determinati beni e servizi. La presente direttiva si limita di conseguenza a quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio comunitario.

5. INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

La proposta comprende una clausola di temporaneità.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_4209_en.htm

¹⁰ COM(2008) 109 definitivo del 22.2.2008

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo¹¹,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹²,

considerando quanto segue:

- (1) A norma della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto¹³, i soggetti passivi che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi imponibili sono tenuti a versare l'imposta sul valore aggiunto (IVA). Tuttavia, nel caso delle operazioni transfrontaliere e di alcuni settori nazionali ad alto rischio, come quello della costruzione o dei rifiuti, è previsto che l'obbligo di versare l'IVA incomba al destinatario della cessione di beni o della prestazione di servizi.
- (2) Tenuto conto della gravità delle frodi in materia di IVA, occorre esplorare metodi innovativi per affrontare il problema nel modo più efficace. È pertanto opportuno che gli Stati membri siano autorizzati ad applicare, su base temporanea e per talune categorie di beni e servizi, un meccanismo in base al quale l'obbligo di versare l'IVA è trasferito al soggetto passivo destinatario della cessione di beni o della prestazione di servizi imponibile, anche se tali categorie non sono contemplate all'articolo 199 della direttiva 2006/112/CE né oggetto di deroghe specifiche concesse agli Stati membri.
- (3) Contrariamente a un meccanismo di applicazione generale, l'introduzione di un meccanismo mirato a determinate categorie di beni e servizi non dovrebbe influire negativamente sui principi fondamentali del regime dell'IVA, quali il pagamento frazionato. Occorre pertanto limitarlo a un elenco prestabilito di beni e servizi.

¹¹ GU C del [...], pag. [...].

¹² GU C del [...], pag. [...].

¹³ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

- (4) È opportuno che l'elenco prestabilito, da cui gli Stati membri possono scegliere, sia limitato ai beni e ai servizi che, secondo l'esperienza più recente, sono particolarmente esposti alle frodi. Per assicurare che l'introduzione di tale meccanismo possa effettivamente essere valutata e il suo impatto attentamente sorvegliato, gli Stati membri devono essere limitati nella loro scelta.
- (5) Prima di applicare il meccanismo è necessario che i soggetti passivi che effettuano la cessione dei beni o la prestazione dei servizi figuranti nell'elenco prestabilito, o che ne sono i destinatari, siano sempre identificati ai fini dell'IVA. È inoltre opportuno che gli Stati membri che scelgono di applicare il meccanismo introducano misure di controllo specifiche e obblighi in materia di comunicazione delle informazioni applicabili sia al fornitore/prestatore che all'acquirente/destinatario in modo da assicurare il buon funzionamento del meccanismo e la sorveglianza della sua applicazione nonché individuare e prevenire tutte le nuove forme di frode fiscale.
- (6) Gli Stati membri devono redigere una relazione di valutazione sull'applicazione del meccanismo prima del termine del periodo di applicazione, in modo da consentire una tempestiva valutazione della sua efficacia.
- (7) Per valutare in modo trasparente l'effetto dell'applicazione del meccanismo sulle attività fraudolente è necessario che le relazioni di valutazione degli Stati membri siano basate su criteri predefiniti stabiliti dagli stessi. Tale valutazione deve indicare chiaramente il livello della frode prima e dopo l'applicazione del meccanismo ed eventuali trasferimenti delle attività fraudolente verso altri beni e servizi, il commercio al dettaglio e altri Stati membri.
- (8) È inoltre opportuno che la relazione valuti i costi di adeguamento alla misura per i soggetti passivi e i costi di attuazione sostenuti dagli Stati membri, inclusi quelli dovuti a misure di controllo e di audit.
- (9) Per offrire a tutti gli Stati membri la possibilità di applicare tale meccanismo occorre apportare una modifica specifica alla direttiva 2006/112/CE.
- (10) Dal momento che l'azione proposta mira a combattere le frodi ai danni dell'IVA mediante misure temporanee che derogano alle norme comunitarie vigenti, tale obiettivo può essere conseguito solo a livello comunitario. L'adozione di una misura comunitaria è pertanto conforme al principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per la realizzazione di tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (11) Occorre pertanto modificare di conseguenza la direttiva 2006/112/CE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 2006/112/CE è modificata come segue:

- (1) È inserito il seguente articolo 199 *bis*:

"Articolo 199 bis

1. Fino al 31 dicembre 2014 e per un periodo minimo di due anni gli Stati membri possono introdurre ed applicare un meccanismo in base al quale il debitore dell'imposta dovuta sulle operazioni riguardanti le categorie di beni e servizi elencate nell'allegato VI *bis* è il beneficiario di tali beni e servizi.

Nella scelta dei beni e servizi a cui applicare il meccanismo gli Stati membri sono limitati a tre delle categorie elencate nell'allegato VI *bis*, di cui al massimo due categorie di beni.

2. Gli Stati membri che introducono il meccanismo di cui al paragrafo 1:

- a) provvedono affinché i soggetti passivi che cedono i beni o prestano i servizi a cui si applica il meccanismo, o ne sono i beneficiari, siano identificati mediante un numero individuale, a meno che non siano già identificati ai sensi dell'articolo 214, paragrafo 1;
- b) introducono obblighi adeguati ed efficaci in materia di comunicazione delle informazioni per i soggetti passivi che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi a cui si applica il meccanismo in modo da consentire, per ciascuna operazione, l'identificazione del soggetto passivo che effettua l'operazione e del soggetto passivo beneficiario, del tipo di beni o servizi interessati, del periodo fiscale e del valore dell'operazione in questione;
- c) impongono a ciascun soggetto passivo beneficiario dei beni o servizi a cui si applica il meccanismo obblighi in materia di comunicazione delle informazioni relative a ciascuna operazione o a livello globale, a fini di controlli incrociati con le informazioni fornite dal fornitore/prestatore;
- d) introducono misure di controllo appropriate ed efficaci per sorvegliare e attenuare le forme attuali di frode nonché per prevenire la comparsa di attività fraudolente riguardanti altri beni o servizi, il commercio al dettaglio o altri Stati membri.

3. Gli Stati membri informano la Commissione in merito all'applicazione del meccanismo di cui al paragrafo 1 prima della sua introduzione e le forniscono le seguenti informazioni:

- a) una dichiarazione relativa al campo di applicazione della misura che attua il meccanismo e una descrizione particolareggiata delle misure di accompagnamento, inclusi gli obblighi dei soggetti passivi in materia di comunicazione delle informazioni e le misure di controllo;
- b) criteri di valutazione che consentano il confronto fra le attività fraudolente che interessano i beni e i servizi elencati nell'allegato VI *bis* prima e dopo l'applicazione del meccanismo, le attività fraudolente che interessano altri beni e servizi e altri Stati membri prima e dopo l'applicazione del meccanismo ed eventuali aumenti di altri tipi di attività fraudolente prima e dopo l'applicazione del meccanismo, in particolare a livello del commercio al dettaglio;
- c) la data di inizio e il periodo di validità della misura che attua il meccanismo.

4. Gli Stati membri che applicano il meccanismo di cui al paragrafo 1 presentano alla Commissione una relazione, basata sui criteri di cui al paragrafo 3, lettera b), al più tardi un anno prima dello scadere della misura che attua il meccanismo. La relazione menziona chiaramente le informazioni da considerare riservate e quelle che possono essere pubblicate.

Essa fornisce una valutazione dettagliata dell'efficacia e dell'efficienza globali della misura, in particolare con riguardo ai seguenti aspetti:

- a) l'impatto sulle attività fraudolente inerenti alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi contemplate nella misura;
- b) il possibile trasferimento delle attività fraudolente ad altri beni o servizi;
- c) il possibile trasferimento delle attività fraudolente ad altri Stati membri;
- d) il possibile trasferimento delle attività fraudolente al commercio al dettaglio;
- e) i costi di adeguamento alla misura per i soggetti passivi;
- f) il costo di attuazione della misura per gli Stati membri, compreso il costo delle misure di controllo e di audit."

(2) L'allegato della presente direttiva è inserito come allegato VI *bis*.

Articolo 2

Prima della data a decorrere dalla quale è applicabile la misura che attua il meccanismo, gli Stati membri che scelgono di applicare il meccanismo di cui all'articolo 1, punto 1, comunicano alla Commissione le disposizioni da questa previste.

Articolo 3

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 4

La presente direttiva si applica fino al 31 dicembre 2014.

Articolo 5

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il Presidente*

ALLEGATO

"Allegato VI *bis*

Elenco dei beni e servizi di cui all'articolo 199 *bis*

Parte A - Beni

- (1) Telefoni cellulari, concepiti come dispositivi fabbricati o adattati per essere connessi a una rete munita di licenza e funzionanti a frequenze specifiche, con o senza altro utilizzo;
- (2) dispositivi a circuito integrato quali microprocessori e unità centrali di elaborazione prima della loro installazione in prodotti destinati al consumatore finale;
- (3) profumi;
- (4) metalli preziosi quando non sono coperti dai regimi speciali applicabili ai beni d'occasione e agli oggetti d'arte, d'antiquariato o da collezione di cui agli articoli da 311 a 343 o dal regime speciale per l'oro da investimento di cui agli articoli da 344 a 356.

Parte B – Servizi

Autorizzazione ad emettere quote di emissioni di gas a effetto serra definite all'articolo 3 della direttiva 2003/87/CE(*), trasferibili a norma dell'articolo 12 della direttiva citata, e altre unità di quote di emissioni che possono essere utilizzate dai gestori per conformarsi alla stessa direttiva.

(*) GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32."
