



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.7.2012
COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Nell'analisi annuale della crescita per il 2012¹ e nel suo allegato IV ("politiche fiscali a sostegno della crescita negli Stati membri e migliore coordinamento fiscale nell'UE"), la Commissione ha sottolineato la necessità di aumentare l'efficienza dell' IVA nel quadro del risanamento dei bilanci pubblici. È stato evidenziato che il miglioramento della riscossione delle imposte e una maggiore efficacia nella lotta contro l'evasione fiscale potrebbero contribuire ad aumentare le entrate pubbliche.

I sistemi di frode ai danni dell'IVA si evolvono velocemente, e gli Stati membri si trovano talvolta ad affrontare situazioni in cui la normativa sull'IVA in vigore nell'UE non fornisce una base giuridica per le contromisure che intendono adottare.

Fino ad ora tali situazioni sono state affrontate o mediante una modifica della direttiva 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto² (nel seguito "direttiva IVA") oppure con deroghe individuali concesse agli Stati membri in base all'articolo 395 della direttiva IVA. Tale articolo attualmente offre la possibilità agli Stati membri di ottenere una deroga al fine di lottare contro la frode (l'altro possibile obiettivo ai sensi di tale articolo è la semplificazione). Ciò richiede una (positiva) proposta della Commissione, un processo che può richiedere fino a 8 mesi conformemente al paragrafo 4 dell'articolo 395 della direttiva IVA, e l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio, che può comportare ulteriori ritardi.

In entrambi i casi, il processo è per sua natura complesso e macchinoso rispetto alla rapidità con cui emergono i fenomeni di frode a livello internazionale, p. es. la frode "carosello" presente in servizi forniti molto velocemente all'operatore successivo (rispetto al tipo di frode più tradizionale riguardante le merci). Il processo di concessione di deroghe o di modifica della direttiva IVA può pertanto provocare perdite finanziarie gravi e irreparabili. Un esempio recente è la perdita stimata di 5 miliardi di euro tra il giugno 2008 e il dicembre 2009 in relazione al commercio delle quote di emissione dei gas a effetto serra³.

Gli Stati membri potrebbero pertanto essere tentati di adottare misure immediate prive di una base giuridica adeguata nella legislazione dell'UE. La situazione rimane tuttavia insoddisfacente in quanto tali misure, anche laddove siano appropriate e proporzionate in relazione alla situazione di frode, potrebbero essere impugnate dinanzi ai tribunali per mancanza di una base legale.

Consolidare il sistema di IVA europea è inoltre uno dei principali obiettivi enunciati nella comunicazione sul futuro dell'IVA⁴ presentata il 6 dicembre 2011, e l'attuale proposta è stata indicata come azione prioritaria per perseguire tale obiettivo.

¹ COM(2011) 815 del 23.11.2011.

² GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

³ Comunicato stampa dell'Europol del 9 dicembre 2009, "Carbon Credit fraud causes more than EUR 5 billion damage for European Taxpayer"

⁴ COM(2011) 851 definitivo.

Lo scopo della presente proposta è pertanto prevedere una procedura nella direttiva IVA che, in situazioni molto specifiche, fornirebbe una base giuridica che consente agli Stati membri di adottare misure immediate e che verrebbe denominata "meccanismo di reazione rapida" (*Quick Reaction Mechanism – QRM*).

Lo scopo del QRM non è sostituire l'attuale regime di deroga. La sua portata è pertanto limitata a situazioni di frode massiccia e improvvisa, in uno specifico settore economico (o in più di uno) di un particolare Stato membro, che non possono essere fermate con i mezzi di controllo e di applicazione tradizionali e che comporterebbero perdite irreparabili.

Dal momento che questo nuovo meccanismo consentirebbe di apportare un valore aggiunto con una rapidità di adozione delle decisioni molto maggiore rispetto alle procedure attuali, si propone che la Commissione si serva dei poteri di esecuzione previsti all'articolo 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea al fine di garantire la corretta attuazione della direttiva IVA e di evitare perdite di bilancio e violazioni dei principi della giustizia fiscale.

Per l'adozione delle decisioni d'applicazione che autorizzino una deroga alla misura antifrode allo Stato membro richiedente interessato, si utilizzerebbe la procedura d'esame, come esplicitamente previsto rispetto alla tassazione all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), punto v), del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio dei poteri di esecuzione conferiti alla Commissione⁵ (nel seguito "regolamento comitatologia"), i cui aspetti pratici e giuridici sono illustrati all'articolo 5 del regolamento citato.

In combinato disposto con tale articolo, la Commissione adotterebbe atti immediatamente applicabili in base a motivi di urgenza debitamente giustificati, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento comitatologia. Questo è il modo più veloce di fornire una base giuridica a una misura di deroga da applicare in uno Stato membro con breve preavviso. Questo dato mette in evidenza, come già menzionato, il carattere eccezionale del QRM e spiega la limitatezza della sua portata.

In deroga al termine standard di 6 mesi previsto per la presentazione delle domande di cui all'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento comitatologia, si propone di aumentare tale termine a un massimo di un anno per qualsiasi autorizzazione concessa nell'ambito del QRM. Ciò consentirebbe agli Stati membri di seguire nel frattempo la procedura normale di cui all'articolo 395 della direttiva IVA o di attuare altre misure antifrode che non richiedono una deroga.

Conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento comitatologia, l'atto dovrebbe essere presentato al comitato di comitatologia pertinente, cioè il comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC), entro 14 giorni dalla sua adozione da parte della Commissione. L'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento comitatologia prevede la possibilità, in casi debitamente giustificati, di ottenere il parere del comitato secondo la procedura scritta, e la Commissione è intenzionata ad avvalersi di tale facoltà al fine di accelerare la procedura il più possibile. Come consentito ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento di comitatologia, per uno Stato membro non sarà possibile chiudere la procedura scritta su richiesta al fine di organizzare una riunione in quanto ciò ritarderebbe notevolmente l'intera procedura. Resta inteso che, se il comitato esprime parere negativo, la

⁵ GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

Commissione deve immediatamente abrogare la deroga conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento comitatologia.

Quanto al contenuto delle deroghe che potrebbero essere autorizzate nell'ambito del QRM, si propone di stabilire e approvare un elenco delle misure antifrode in quanto, una volta che la domanda di QRM sia stata presentata, si avrà poco tempo per un dibattito di fondo tra gli Stati membri sul tipo di misure antifrode. Questo consentirà inoltre alla Commissione di operare in larga parte sulla base di testi prestabiliti, in modo da ridurre i tempi di trattazione delle cause e delle traduzioni.

L'unica misura antifrode attualmente indicata nella presente proposta è il cosiddetto meccanismo di inversione contabile, in base al quale è il soggetto passivo a essere tenuto al pagamento dell'IVA invece che, come nella regola generale, il fornitore di beni o di servizi. Nella misura in cui il beneficiario ha interamente diritto alla detrazione, conterrà e dedurrà l'IVA nella stessa dichiarazione IVA, col risultato che non avrà luogo alcun versamento o rimborso reale, Riducendo così le opportunità di frode: Questa misura, fatti salvi gli eventuali effetti collaterali negativi a medio termine, si è rivelata uno strumento efficace per impedire le frodi (in particolare le frodi carosello) quando viene applicata a determinati settori specifici.

Le altre misure dovrebbero essere stabilite dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, in modo che tali misure vengano definite prima di essere considerate come elementi di una richiesta QRM.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, gli Stati membri devono inviare una domanda alla Commissione precisando la loro intenzione di introdurre una misura di deroga sulla base del sistema QRM. Le circostanze eccezionali della situazione pertinente alla frode vanno descritte in modo dettagliato per giustificare l'applicazione del QRM; la Commissione chiede ulteriori informazioni quando necessario. Una volta che si disponga di tutte le informazioni necessarie, la Commissione autorizza la misura o informa gli Stati membri interessati del suo rifiuto entro un mese.

Al fine di semplificare il processo per quanto possibile, gli Stati membri formuleranno la loro richiesta per mezzo di un modulo standard, stabilito dalla Commissione, contenente un elenco prestabilito di domande così da poter effettuare nel modo più ampio e rapido possibile l'esame e la valutazione del contesto fraudolento a causa del quale è presentata la domanda di deroga. Per quanto riguarda la sua organizzazione interna, la Commissione farà in modo di accelerare la procedura decisionale. La deroga dovrebbe essere concessa dalla Commissione stessa, senza dover attendere la decisione del Consiglio e anche prima di un parere da parte del comitato competente. Inoltre, dal momento che sarebbe interessato soltanto uno Stato membro, l'adozione della decisione potrebbe avvenire sulla base di un a sola versione linguistica. La combinazione di tutti questi elementi dovrebbe consentire che venga rispettato il termine di un mese dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie.

2. ESITO DELLE CONSULTAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE E DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Nell'ambito della summenzionata comunicazione sul futuro dell'IVA, è stata già tenuta una consultazione pubblica riguardo al possibile uso di un QRM. Prima di tale consultazione pubblica si sono svolte discussioni con gli Stati membri (tramite il gruppo di strategia di lotta contro la frode fiscale) da cui risulta che vi è un vero interesse per la realizzazione di tale meccanismo.

La proposta attuale è di natura principalmente procedurale. L'obiettivo è quello di accelerare, nei casi urgenti, la possibilità già esistenti per gli Stati membri di ottenere un'autorizzazione a derogare alle disposizioni della direttiva IVA. Una valutazione dell'impatto non era quindi pertinente in questo contesto. Solo le successive misure nazionali autorizzate nell'ambito del QRM (come quelle autorizzate oggi ai sensi dell'articolo 395) potrebbero avere una certa incidenza, che in ogni caso non dovrebbe essere significativa vista la limitatezza del campo di applicazione e della durata.

Inoltre, poiché non è noto per quali casi concreti e specifici uno Stato membro può chiedere la procedura QRM proposta, è impossibile valutare quale impatto quantitativo potrebbe avere il QRM rispetto all'attuale procedura di deroga, dal momento che questo ovviamente dipenderebbe sempre dal caso specifico.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Al fine di aiutare gli Stati membri nella loro lotta contro forme aggressive di frode in materia di IVA, la misura proposta completa la procedura per l'adozione di talune esenzioni per garantire una risposta più veloce, e quindi più efficace e adeguata, a tali fenomeni. Tale proposta pertanto modifica la direttiva IVA.

L'azione della UE si giustifica in base alla sussidiarietà che scaturisce dalla base giuridica per gli interventi nel campo della tassazione indiretta di cui all'articolo 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Viene fatto uso delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione a norma dell'articolo 291 del TFUE e del regolamento comitatologia, che prevede che la procedura d'esame deve essere utilizzata per le questioni relative alla fiscalità. Il rischio di perdite finanziarie irreparabili giustifica l'uso di atti immediatamente applicabili. Di conseguenza, la procedura di adozione di tale tipo di deroga sarà accelerata.

I suddetti fenomeni di frode improvvisa e massiccia hanno molto spesso una dimensione internazionale (ad esempio la cosiddetta frode carosello e quella del cosiddetto "operatore inadempiente"). Di fronte a nuove forme di commercio (ad es. servizi destinabili alla vendita a livello internazionale), gli Stati membri non sono in grado di contrastare individualmente tali circuiti (immateriali) di frode che coinvolgono più paesi nello stesso momento. Pertanto, l'obiettivo di combattere la frode può essere meglio conseguito a livello dell'UE per mezzo di una direttiva che offra agli Stati membri la possibilità di ottenere, in casi eccezionali, una base giuridica per una misura di deroga in modo molto più rapido rispetto a quello che è attualmente possibile. La presente direttiva si limita di conseguenza a quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

Lo strumento proposto è una direttiva, dato che l'atto normativo modificato è una direttiva e pertanto un altro atto legislativo non sarebbe adeguato.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'UE.

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 113,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Parlamento europeo⁶,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁷,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

- (1) La frode fiscale in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) provoca notevoli perdite di bilancio e incide sulle condizioni di concorrenza e, di conseguenza, sul funzionamento del mercato interno. Di recente si sono sviluppate forme di frode fiscale improvvisa e massiccia, in particolare attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici che facilitano scambi rapidi e illeciti su vasta scala.
- (2) La direttiva del Consiglio 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto⁸ consente agli Stati membri di chiedere una deroga a detta direttiva allo scopo di evitare talune forme di evasione o elusione fiscale. L'autorizzazione di tale deroga richiede una proposta della Commissione e la sua adozione da parte del Consiglio. L'esperienza recente ha dimostrato che il processo di concessione di deroghe non ha sempre un grado di flessibilità sufficiente a garantire una rapida e adeguata risposta alle richieste degli Stati membri.
- (3) Al fine di garantire il principio della giustizia fiscale e l'attuazione della direttiva 2006/112/CE nei casi in cui l'attuale procedura di deroga non è appropriata, è necessario stabilire una nuova procedura per la concessione di deroghe denominata "meccanismo di reazione rapida".

⁶ GU C [...] del [...], pag.

⁷ GU C [...] del [...], pag.

⁸ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

- (4) Al fine di consentire una più rapida adozione delle necessarie deroghe e di garantire condizioni uniformi per l'applicazione della direttiva 2006/112/CE, i poteri di attuazione dovrebbero essere conferiti alla Commissione per quanto riguarda l'autorizzazione concessa allo Stato membro richiedente di introdurre misure di deroga nello specifico ambito del meccanismo di reazione rapida. Tali poteri di esecuzione dovrebbero essere esercitati conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione⁹.
- (5) In casi debitamente giustificati relativi alla fine dell'applicazione delle misure adottate a norma del presente regolamento, ove ragioni tassative di urgenza lo richiedano, la Commissione deve adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili. In caso di forme di frode improvvisa e su larga scala che potrebbero portare a gravi e irreparabili perdite sono necessari atti di esecuzione immediatamente applicabili.
- (6) Al fine di consentire agli Stati membri interessati di stabilire misure più permanenti nel frattempo è necessario prorogare il periodo massimo di validità degli atti di esecuzione immediatamente applicabili. Questo darebbe anche il tempo sufficiente, in caso di necessità, per applicare la procedura di deroga di cui all'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE.
- (7) La designazione del beneficiario come soggetto debitore dell'IVA (inversione contabile) è una misura efficace per fermare immediatamente i tipi più noti di evasione fiscale in determinati settori. Tuttavia, poiché la situazione può evolversi nel tempo, potrebbe essere necessario prevedere anche altre misure. A tal fine, il Consiglio dovrebbe, se del caso, su proposta della Commissione, determinare qualsiasi altra misura come facente parte dell'ambito del QRM. Il tipo di misure che potrebbero essere autorizzate dovrebbe essere stabilito in modo da ridurre al minimo il tempo necessario per l'autorizzazione delle deroghe da parte della Commissione.
- (8) È inoltre necessario stabilire il modulo standardizzato per le domande da parte degli Stati membri in modo da agevolare la loro comprensione e il trattamento successivo. Al fine di garantire condizioni uniformi per l'attuazione della direttiva 2006/112/CE, riguardo a tale modulo standardizzato occorre conferire alla Commissione poteri di esecuzione.
- (9) Al fine di accelerare l'adozione di atti di esecuzione relativi all'autorizzazione concessa allo Stato membro richiedente di introdurre misure di deroga nello specifico ambito del QRM, la presidenza del comitato dovrebbe applicare la procedura scritta ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 182/2011. Occorre inoltre escludere la possibilità per un membro del comitato di chiedere la risoluzione della procedura scritta senza esito.
- (10) Poiché l'obiettivo dell'azione da adottare, cioè affrontare fenomeni di frode improvvisa e massiccia nel settore dell'IVA che molto spesso hanno una dimensione internazionale, non può essere sufficientemente conseguito dagli Stati membri in quanto non sono in grado di contrastare individualmente i circuiti relativi a nuove forme di commercio che coinvolgono più paesi nello stesso momento, e può dunque, a

⁹ GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

causa di una più veloce e quindi più efficace e adeguata risposta a tali fenomeni, essere realizzato meglio a livello dell'UE, l'Unione può adottare misure conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire 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

Al capo 2 del titolo XIII della direttiva 2006/112/CE, è inserita la seguente Sezione 1a:

"Sezione 1a

Meccanismo di reazione rapida contro la frode in materia di IVA

Articolo 395 bis

1. La Commissione può adottare atti di esecuzione che autorizzano uno Stato membro a introdurre le seguenti misure particolari di deroga alla presente direttiva allo scopo di combattere forme di frode improvvisa e massiccia nel settore dell'IVA che potrebbero dare origine a perdite finanziarie gravi e irreparabili:
 - (a) La designazione del soggetto passivo come soggetto debitore dell'IVA nell'ambito di determinate cessioni di beni e prestazioni di servizi in deroga all'articolo 193, a seguito di una richiesta di cui al paragrafo 2 del presente articolo per tale misura;
 - (b) qualsiasi altra misura determinata dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione.

Ai fini della lettera a), la misura speciale è subordinata ad adeguate misure di controllo da parte degli Stati membri per quanto riguarda i soggetti passivi che effettuano le cessioni di beni o prestazioni di servizi a cui si applica tale misura.

Gli atti di esecuzione di cui al primo comma di questo paragrafo sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 395 ter, paragrafo 2.

Per giustificati e inderogabili motivi di urgenza relativi all'autorizzazione concessa allo Stato membro richiedente a introdurre le misure di deroga di cui al primo comma del presente paragrafo, la Commissione adotta immediatamente atti di esecuzione secondo la procedura di cui all'articolo 395 ter, paragrafo 3. Tali atti rimangono in vigore per un periodo non superiore a un anno.

2. Lo Stato membro che desidera introdurre le misure di cui al paragrafo 1 invia una domanda alla Commissione. Lo Stato membro deve fornire informazioni indicanti il settore interessato, il tipo e le caratteristiche della frode, il suo carattere improvviso e massiccio e le sue conseguenze in termini di perdite finanziarie gravi e irreparabili. Se la Commissione ritiene di non essere in possesso di tutti i dati necessari, essa contatta lo Stato membro interessato entro un mese dal ricevimento della domanda, specificando di quali dati supplementari necessita.

Quando la Commissione ha ricevuto tutte le informazioni che ritiene necessarie per valutare la domanda, essa autorizza la misura speciale entro un mese o, qualora contesti la misura richiesta, ne informa lo Stato membro interessato.

3. La Commissione adotta un atto di esecuzione che istituisce un modulo standard per la presentazione delle informazioni di cui al paragrafo 2, primo comma. Tale atto di esecuzione è adottato conformemente alla procedura d'esame di cui all'articolo 395 ter, paragrafo 2.

Articolo 395 ter

1. La Commissione è assistita dal comitato istituito dall'articolo 58 del regolamento (UE) n. 904/2010(*). Tale comitato è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio(**).
2. Nel caso in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011.
3. Nel caso in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 8 del regolamento (UE) n. 182/2011, in combinato disposto con l'articolo 5 del medesimo regolamento.

Quando il parere del comitato è emesso con procedura scritta, tale procedura è chiusa senza risultato soltanto se, entro il termine per la consegna del parere, il presidente del comitato lo decide.

(*) GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1.

(**) GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13."

Articolo 2

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 1° gennaio 2013. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 3

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

Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il Presidente*