



Bruxelles, 17.6.2019
COM(2019) 277 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
a norma dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio

1. CONTESTO

A norma 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 introdurre misure speciali di deroga a tale direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali. Poiché tale procedura prevede deroghe ai principi generali dell'IVA, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea tali deroghe devono essere proporzionate e avere una portata limitata.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 19 novembre 2018 la Lituania ha chiesto l'autorizzazione ad applicare una misura di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, di detta direttiva, la Commissione, con lettera del 2 aprile 2019, ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dalla Lituania. Con lettera del 3 aprile 2019 la Commissione ha comunicato alla Lituania che disponeva di tutti i dati ritenuti necessari per valutare la richiesta.

Di norma la persona tenuta al pagamento dell'IVA all'erario ai sensi dell'articolo 193 della direttiva IVA è il soggetto passivo che effettua la cessione di beni. Obiettivo della deroga chiesta dalla Lituania è rendere debitore dell'IVA il soggetto passivo beneficiario della cessione (il cosiddetto meccanismo di inversione contabile) nel caso di specifici prodotti, in particolare per quanto riguarda i prodotti petroliferi e gli additivi. Obiettivo della deroga richiesta è la lotta contro la frode.

2. L'INVERSIONE CONTABILE

Ai sensi dell'articolo 193 della direttiva IVA, il debitore dell'IVA è il soggetto passivo che effettua una cessione di beni o una prestazione di servizi. Scopo del meccanismo dell'inversione contabile è trasferire tale responsabilità al soggetto passivo destinatario della cessione o della prestazione.

La frode dell'operatore inadempiente ha luogo allorché i rivenditori vendono beni o forniscono servizi, riscuotono l'IVA dai loro clienti e quindi scompaiono senza versare all'erario l'IVA da loro riscossa. Nei casi più gravi di questo genere di evasione fiscale gli stessi beni o servizi sono ceduti o prestati 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), mentre il cliente detrae l'IVA versata al fornitore. Designando in tali casi il destinatario dei beni o servizi forniti quale debitore dell'IVA, si è constatato che il meccanismo dell'inversione contabile applicato a livello nazionale elimina la possibilità di praticare questa forma di evasione fiscale.

3. LA RICHIESTA

La Lituania chiede, a norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, che il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, la autorizzi ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 193 della stessa direttiva per quanto riguarda l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile alle cessioni nazionali di

prodotti petroliferi (gasolio e benzina), compresi gli additivi (esteri metilici di acidi grassi - FAME - e bioetanolo).

Designando in tali casi il destinatario dei beni o servizi forniti quale debitore dell'IVA, si è constatato che il meccanismo dell'inversione contabile applicato a livello nazionale elimina la possibilità di praticare talune forme di frode fiscale, come la frode dell'operatore inadempiente.

La Lituania sostiene che l'introduzione della misura di deroga sia necessaria per lottare contro le frodi nel settore dei prodotti petroliferi. Tali prodotti sono acquistati da soggetti passivi in altri Stati membri e, prima di essere consegnati ai commercianti al dettaglio o direttamente ai consumatori, lungo la catena si effettuano numerose operazioni fra operatori inadempienti che non pagano l'IVA dovuta al bilancio dello Stato. Secondo la Lituania circa il 5-6 % della benzina e del gasolio sul mercato lituano è oggetto di un commercio fraudolento, che sottrae circa 20 milioni di EUR l'anno al bilancio dello Stato.

4. IL 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 proporzionate¹.

Qualsiasi deroga al sistema di pagamento frazionato va pertanto utilizzata in ultima istanza e come misura di emergenza e deve offrire garanzie quanto alla necessità e alla natura eccezionale della deroga concessa.

In questo contesto è opportuno ricordare che, per prassi, la Commissione esamina le deroghe relative al meccanismo di inversione contabile solo quando, al contempo, i beni in questione non possono arrivare allo stadio del consumo finale, un contribuente debole è sostituito da un contribuente più affidabile e non vi è alcun rischio di frode nel commercio al dettaglio o verso altri Stati membri che non utilizzano il meccanismo.

Innanzitutto, va osservato che l'introduzione dell'inversione contabile innesca una tendenza a traslare la frode più a valle nella catena dell'approvvigionamento (a livello di commercio al dettaglio). La causa risiede nel fatto che il commerciante al dettaglio acquista i prodotti in esenzione dall'IVA e, dopo aver aggiunto l'IVA sulla fornitura successiva, può far perdere le proprie tracce con l'importo IVA ricevuto dall'acquirente. Considerato l'elevato numero di operatori al livello di commercio al dettaglio, questa eventualità sarà ancora più difficile da controllare.

In secondo luogo, va osservato che la benzina e il gasolio sono beni di consumo particolarmente sensibili alle variazioni di prezzo e i consumatori/acquirenti sono

¹ C-395/11 BLV Wohn- und Gewerbebau, ECLI:EU:C:2012:799, punto 40.

disposti ad attraversare la frontiera per ottenere il miglior prezzo. Tenuto conto di questa sensibilità del mercato, esiste il rischio che la frode si trasferisca verso gli Stati membri limitrofi. L'introduzione dell'inversione contabile incentiva gli operatori commerciali disonesti degli Stati membri limitrofi ad acquistare benzina in esenzione dall'IVA in Lituania per rivenderla in altri Stati membri. Gli Stati membri limitrofi non saranno informati dell'arrivo sul loro territorio di benzina acquistata altrove in esenzione dall'IVA da tali operatori commerciali disonesti.

Inoltre, una deroga non costituisce in nessun caso una soluzione di lungo termine, né può sostituirsi ad adeguate misure di controllo per il settore e i soggetti passivi. La Lituania ha introdotto un certo numero di misure di controllo e alcune di esse si sono rivelate efficaci. In particolare, sono state rafforzate le norme applicabili agli scambi commerciali dei prodotti petroliferi, per cui gli operatori commerciali devono essere titolari di una licenza. Nel 2017 71 imprese risultavano essere titolari di una siffatta licenza per la vendita all'ingrosso; dovrebbe pertanto essere possibile per la Lituania controllare un numero così modesto di operatori commerciali.

Si possono prevedere ancora altre misure, quali per esempio un migliore controllo delle domande di rimborso, compresi i controlli in loco, attribuire la responsabilità in solido al cliente dell'operatore inadempiente, se era a conoscenza o avrebbe potuto essere a conoscenza del fatto che, mediante il proprio acquisto, stava partecipando a un'operazione connessa alla frode all'IVA, ecc.

Va infine osservato che in passato la Commissione aveva comunicato la propria intenzione di respingere una richiesta di deroga presentata da un altro Stato membro al fine di applicare il meccanismo di inversione contabile agli stessi prodotti. Tale Stato membro aveva quindi deciso di ritirare la richiesta.

Tenendo conto di quanto precede, la Commissione è pervenuta alla conclusione che una deroga che consenta di applicare il meccanismo di inversione contabile nel settore dei prodotti petroliferi e degli additivi potrebbe avere un impatto negativo per quanto riguarda le frodi nel commercio al dettaglio e su altri Stati membri. Tale soluzione non è pertanto considerata appropriata per contrastare la frode che si riscontra nel settore in questione.

Sarebbe opportuno reperire una soluzione a un livello più ampio che contempli misure di controllo idonee, fra cui disposizioni per indagini più rapide ed un'azione penale più efficace. La Commissione resta a disposizione della Lituania per fornire allo Stato membro l'assistenza necessaria per contrastare i problemi relativi alla frode dell'IVA.

5. CONCLUSIONE

Sulla base degli elementi che precedono la Commissione si oppone alla richiesta presentata dalla Lituania.