COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.4.2014
COM(2014) 229 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

a norma dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio

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 a introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni di detta direttiva allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune forme di evasione o elusione fiscale. 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.

Mediante notifica protocollata dalla Commissione il 27 novembre 2013, l'Ungheria ha chiesto, sulla base dell'articolo 199 *ter*[1] della direttiva 2006/112/CE (in appresso "la direttiva IVA"), l'autorizzazione a introdurre una misura speciale del meccanismo di reazione rapida (*Quick Reaction Mechanism* - QRM) in deroga all'articolo 193 della direttiva IVA al fine di applicare il meccanismo dell'inversione contabile alle cessioni di zucchero. La Commissione non era tuttavia in grado di accettare la misura proposta in quanto le condizioni giuridiche di base non erano soddisfatte[2].

In conformità all'articolo 199 *ter*, paragrafo 2, ultimo comma, della direttiva IVA, all'atto dell'invio di una notifica nell'ambito del QRM occorre inviare anche una domanda di deroga "normale" ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA. Nella stessa lettera inviata per la notifica del QRM l'Ungheria ha chiesto di essere autorizzata ad applicare, come menzionato, il meccanismo dell'inversione contabile alle cessioni di zucchero.

A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, di tale direttiva, la Commissione, con lettera del 19 marzo 2014, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dall'Ungheria. Con lettera del 20 marzo 2014 la Commissione ha comunicato all'Ungheria che disponeva di tutte le informazioni ritenute utili per valutare la domanda.

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.

---

[1] Introdotto dalla direttiva 2013/42/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, 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 (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 1).

[2] Decisione di esecuzione della Commissione, dell'11 dicembre 2013 , che respinge la richiesta dell'Ungheria di introdurre una misura speciale del meccanismo di reazione rapida in deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 341 del 18.12.2013, pag. 68).

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 fatture valide. 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). Designando in tali casi il destinatario dei beni o servizi forniti quale debitore dell'IVA, si è constatato che il meccanismo dell'inversione contabile elimina la possibilità di praticare questa forma di evasione fiscale.

3. LA DOMANDA

L'Ungheria chiede, a norma dell'articolo 395 della direttiva IVA e facendo seguito a una notifica di QRM, 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 alla cessione di quantitativi di zucchero superiori a 200 kg.

Sulla base delle informazioni fornite dall'Ungheria, sembra che problemi di frode nel settore abbiano cominciato a verificarsi nel 2007. Un forte aumento dell'IVA non corrisposta è stato tuttavia osservato nel corso del 2013 (sulla base dei dati allora disponibili per i primi tre trimestri dell'anno). Secondo le autorità ungheresi, le misure antifrode poste in atto per far fronte a tale fenomeno non sarebbero sufficienti per contrastare il numero crescente di frodi.

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 proporzionate.

In primo luogo, la Commissione rileva che è la terza volta in un anno che l'Ungheria presenta una domanda in relazione a prodotti agricoli (cereali e semi oleosi, suini e ora zucchero).

Come per il settore dell'allevamento suino e degli alimenti per animali [COM(2013) 148 final], la Commissione ritiene che il tipo di beni in questione (zucchero) sia di natura tale da rendere possibile verifiche attraverso mezzi di controllo convenzionali, senza che sia necessario applicare il meccanismo dell'inversione contabile.

Inoltre, l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile a beni destinati al consumo finale, come lo zucchero, comporta sempre il rischio che la frode si sposti a valle nella catena di approvvigionamento diventando ancora più difficile da controllare, nonostante la proposta di applicazione di una soglia. Questo è anche il motivo per cui gli Stati membri hanno deliberatamente escluso i prodotti agricoli

destinati al consumo finale della direttiva sull'inversione contabile[3]. Questo approccio è stato giustificato anche dal rischio di spostamento della frode in altri Stati membri, in un settore che per diversi di essi ha un'importanza economica piuttosto rilevante. Esperienze precedenti con i cereali e i semi oleosi confermano che tale rischio non è solo ipotetico.

In ogni caso una deroga non è una soluzione a lungo termine, né compensa l'insufficiente sorveglianza dei soggetti passivi in questo mercato. Le varie domande sembrano indicare che in Ungheria esistono problemi strutturali di controllo del settore agricolo e che è pertanto necessario un approccio diverso.

In tale contesto la Commissione è venuta a conoscenza, tramite informazioni pubblicamente disponibili nella stampa ungherese, di accuse di possibile cattiva gestione che ostacolerebbero la corretta riscossione dell'imposta nel settore. Occorre rilevare che tali asserzioni hanno portato a una situazione difficile. Sembrerebbe pertanto necessario trovare una soluzione a livello politico, amministrativo o addirittura giudiziario per chiarire la situazione e garantire il normale funzionamento dell'amministrazione fiscale e, se necessario, il suo miglioramento o ripristino.

Per quanto riguarda le cifre della frode, le perdite IVA in questo settore sono notevoli ma, in rapporto alla stima del divario IVA complessivo dell'Ungheria, corrispondevano solo allo 0,291 % (dati del 2011)[4], il che indica la necessità di una soluzione più globale per affrontare le questioni di controllo e di riscossione dell'IVA.

Nella sua domanda l'Ungheria fa presente che sono state adottate alcune misure per combattere la frode in questo settore (quali, fra l'altro, una più efficace procedura di registrazione, ispezioni più efficienti, l'aumento delle sanzioni e l'integrazione delle autorità fiscali e doganali). Tuttavia, essa non ha ancora attuato tutte le raccomandazioni già formulate al riguardo dall'UE.

Secondo la Commissione, le misure dovrebbero essere incentrate sul miglioramento dell'efficienza del controllo fiscale piuttosto che sull'imposizione di nuovi obblighi per i soggetti passivi. In effetti, la Commissione osserva che gli obblighi fiscali in Ungheria sono già relativamente onerosi e che questo paese, secondo la Banca mondiale, non ha un buon piazzamento per quanto riguarda la facilità di pagamento delle imposte[5].

---

[3] Direttiva 2013/43/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 4).

[4] *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States (Studio finalizzato a quantificare e analizzare il divario dell'IVA negli Stati membri dell'UE- 27).* Relazione commissionata dalla Commissione europea ed elaborata da un consorzio guidato dal CPB (Ufficio olandese per l'analisi delle politiche economiche): http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

[5] Si veda: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary - Accompanying the document Recommendation for a Council recommendation on Hungary's 2013 national reform programme and delivering a Council Opinion on Hungary's convergence programme for 2012-2016 (documento di lavoro dei servizi della Commissione - SWD(2013) 367 final; pagg. 21-22); si veda anche: http://www.doingbusiness.org

Sulla base di tutti questi elementi, la Commissione è giunta alla conclusione che una deroga che consenta di applicare il meccanismo dell'inversione contabile non costituisce la soluzione adeguata per far fronte alla situazione di frode nel settore dello zucchero e avrebbe ripercussioni negative sulla frode a livello di commercio al dettaglio e su altri Stati membri. Sarebbe necessario trovare una soluzione ad un livello più ampio, con riforme strutturali del controllo e della riscossione delle imposte. La Commissione è disposta a fornire all'Ungheria, ove possibile, l'assistenza necessaria per contrastare i problemi relativi alla frode dell'IVA. Essa suggerisce inoltre all'Ungheria di rafforzare la cooperazione nel contesto di Eurofisc con gli altri Stati membri che affrontano o dovranno verosimilmente affrontare problemi analoghi nel settore agricolo.

5. CONCLUSIONE

Sulla base degli elementi che precedono, la Commissione si oppone alla domanda presentata dall'Ungheria.