COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.4.2009
COM(2009) 183 definitivo

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che modifica la decisione 2007/250/CE del Consiglio che autorizza il Regno Unito ad introdurre una misura particolare di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto[1] (in appresso: "direttiva IVA"), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare uno Stato membro ad introdurre misure particolari di deroga alle disposizioni di detta direttiva allo scopo di semplificare la procedura per la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) o di evitare alcune forme di evasione o di elusione fiscale.

Con lettera protocollata dal Segretariato generale della Commissione il 28 luglio 2008, il Regno Unito ha chiesto l'autorizzazione di estendere una misura di deroga, precedentemente concessa con decisione 2007/250/CE del Consiglio del 16 aprile 2007[2].

In conformità all'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva 2006/112/CE, con lettera del 17 marzo 2009 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dal Regno Unito. Con lettera del 20 marzo 2009 la Commissione ha comunicato al Regno Unito che disponeva di tutte le informazioni necessarie per valutare la richiesta in base alle modalità illustrate qui di seguito.

Ai sensi della decisione 2007/250/CE del Consiglio, il Regno Unito è stato autorizzato, fino al 30 aprile 2009, ad applicare un meccanismo di inversione contabile a talune cessioni di telefoni cellulari e di dispositivi a circuito integrato, per i quali l'importo imponibile fosse pari o superiore a 5 000 GBP. In tale situazione, il soggetto passivo destinatario della cessione di detti beni diventava debitore del pagamento dell'IVA sulla cessione. Di conseguenza il cedente dei beni non fatturava l'IVA al cliente nella misura in cui il cliente era definito soggetto passivo dell'IVA. Il cliente, purché avesse pieno diritto alla deduzione, poteva simultaneamente dichiarare e dedurre l'IVA relativa alla cessione: in tal modo non veniva effettuato nessun versamento effettivo dell'IVA all'erario. Sarebbe dunque il rivenditore, cedente dei beni ai clienti non tassabili, a versare effettivamente l'intero importo dell'IVA all'erario. Tale sistema costituiva una deroga al sistema generale di pagamento frazionato dell'IVA per cui ogni soggetto passivo della catena (con diritto di deduzione) versa all'erario una parte dell'importo totale di IVA che è costituita dalla differenza tra l'importo di IVA riscosso presso il cliente e l'importo di IVA pagato al cedente.

Tale deroga era stata chiesta dal Regno Unito per evitare frodi d'imposta da parte di fornitori che, nel regime normale, fatturano l'IVA e successivamente scompaiono senza liquidare l'IVA addebitata, ma lasciando al cliente una fattura valida per la deduzione. Tale situazione aveva dato luogo ad una frode intracomunitaria detta "dell'operatore fittizio", con applicazione abusiva del sistema dell'IVA su cessioni esenti nello Stato membro di origine a favore di clienti soggetti passivi di un altro

---

1 GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.
2 GU L 109 del 26.4.2007, pag. 42.

Stato membro, fino a giungere a frodi "a carosello" in cui le merci circolano più volte tra gli Stati membri.

In questo contesto, e dopo aver dimostrato la gravità storica del problema nel Regno Unito, è stata concessa una deroga al fine di applicare un meccanismo di inversione contabile ad una soglia fissata a 5 000 GBP e per un numero limitato di prodotti, maggiormente più soggetti alla frode, nel tentativo di eliminare le possibilità di frode per i potenziali operatori fittizi, poiché non sarebbe più stata fatturata l'IVA.

Nondimeno, la deroga, volta ad impedire certi tipi di evasione o di frode fiscale, e che comportava oneri di conformità supplementari, era subordinata a varie condizioni e concessa soltanto per un breve periodo, poiché, ai sensi dell'ottavo considerando della decisione 2007/250/CE del Consiglio, non esisteva alcuna garanzia che gli obiettivi della misura sarebbero stati raggiunti.

Sono stati sollevati dubbi riguardanti l'eventualità che, come conseguenza della misura, l'evasione fiscale si spostasse su altri prodotti o sul commercio al dettaglio. In proposito la decisione del Consiglio ha obbligato il Regno Unito ad introdurre disposizioni adeguate in materia di controllo e notifica, tali da garantire la disponibilità delle informazioni necessarie e da tenere informata la Commissione in merito alle misure specifiche adottate, ai controlli effettuati e alla valutazione complessiva del funzionamento della deroga. Sussistevano anche dubbi relativi alle conseguenze della misura su un eventuale spostamento della frode ad altri Stati membri e pertanto sul funzionamento del sistema dell'IVA nel mercato interno: questo impatto doveva essere adeguatamente stimato.

In tale contesto, il Regno Unito doveva inoltre presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2009, una relazione sulla valutazione complessiva del funzionamento delle misure di cui trattasi, in particolare per quanto riguarda l'efficacia della misura ed eventuali elementi indicanti lo spostamento eventuale dell'evasione fiscale su altri prodotti o sul commercio al dettaglio.

Tuttavia il Regno Unito, al momento della richiesta di rinnovo della deroga, non era in grado di fornire le informazioni e giustificazioni necessarie ed in particolare non era in condizioni di precisare in quale misura la deroga avrebbe comportato una riduzione delle frodi dell'"operatore fittizio" o "a carosello" relative ai prodotti contemplati dalla deroga stessa. In effetti, si era già osservata una notevole riduzione di tali frodi prima dell'introduzione dell'inversione contabile. Finora, inoltre, manca una valutazione convincente dell'eventuale spostamento della frode sul commercio al dettaglio o verso altri Stati membri, ma nel contempo riconosce che il termine entro cui il Regno Unito doveva presentare una relazione era fissato al 31 marzo 2009. Secondo la Commissione, la relazione dovrebbe essere disponibile per tutti gli altri Stati membri.

Il Regno Unito ha sostenuto di aver bisogno di più tempo per elaborare una valutazione più esauriente dell'esito della misura nella lotta contro le frodi dell'"operatore fittizio" e "a carosello" che vada oltre l'argomentazione teorica già enunciata nella comunicazione della Commissione sulle eventuali misure di modifica del sistema IVA per combattere la frode[3]. Il Regno Unito non ha però proposto criteri

[3] COM(2008) 109 definitivo del 22.2.2008.

di valutazione a sostegno di tale dichiarazione. Si fa osservare, tuttavia, che nella proposta originale della deroga precedente[4], la Commissione aveva proposto il termine del 31 dicembre 2009, ma il Consiglio, temendo un eventuale impatto negativo e preferendo quindi abbreviare il periodo di applicazione della deroga, decise infine all'unanimità il termine del 30 aprile 2009.

Per offrire al Regno Unito un'ultima occasione di giustificare con argomenti più probanti la richiesta di proroga della deroga attuale per un ulteriore periodo, la Commissione aveva l'intenzione di ribadire la sua proposta originale e quindi proporre che la misura rimanesse in vigore fino al 31 dicembre 2009. Tuttavia, il Consiglio ECOFIN del 10 marzo 2009 ha raggiunto un accordo politico per prorogare la deroga attuale persino oltre la fine dell'anno ed ha infine deciso una proroga di due anni, fino al 30 aprile 2011.

Tale proroga non va intesa come un presupposto per un ulteriore prolungamento della misura che altrimenti, con il tempo, diverrebbe quasi permanente. La Commissione, comunque, è disposta a vagliare la possibilità di consentire l'avvio di un progetto pilota per un uso mirato simile del meccanismo di inversione contabile a ogni Stato membro interessato, ivi compreso il Regno Unito, sulla base di una proposta legislativa volta a modificare la direttiva IVA in merito. Tenendo conto dell'incertezza relativa alle conseguenze della misura e del fatto che deroga a uno dei principi fondamentali del sistema dell'IVA, ossia il pagamento frazionato, la creazione di una base giuridica specifica per tale progetto pilota pare essere l'unica via praticabile a medio termine, nel rispetto dei principi enunciati nella comunicazione della Commissione sulle eventuali misure di modifica del sistema IVA per combattere la frode[5]. In base a criteri di valutazione predefiniti, tale progetto pilota potrebbe consentire la valutazione finora mancante relativa all'utilità e alla proporzionalità di un'applicazione settoriale mirata del meccanismo di inversione contabile. Tuttavia, tenendo conto delle imminenti elezioni per il Parlamento europeo, non sarebbe possibile far adottare tale proposta dal Consiglio entro la fine del 2009, il che potrebbe causare un vuoto giuridico nell'applicazione della misura da parte del Regno Unito. Tali circostanze di fatto assolutamente eccezionali costituiscono motivi supplementari per prorogare la validità della deroga fino al 30 aprile 2011, a meno che la proposta di direttiva citata non sia approvata prima di tale data.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

Non vi è stata necessità di consultazioni o di consulenze esterne.

La proroga della decisione 2007/250/CE del Consiglio è volta a combattere la frode e l'evasione in materia di IVA e dovrebbe avere un'incidenza positiva sul gettito dell'IVA nel Regno Unito. Nondimeno, nel precedente periodo di applicazione della deroga, il Regno Unito non ha potuto dimostrare inequivocabilmente che la frode è stata evitata o ridotta grazie alla deroga. Una proroga di breve durata dovrebbe consentire di ottenere una giustificazione adeguata alla richiesta di prolungamento.

---

4 COM(2006) 555 definitivo del 28.9.2006.

5 COM(2008) 109 definitivo del 22.2.2008.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La presente decisione modifica la decisione 2007/250/CE del Consiglio che autorizza il Regno Unito ad introdurre una misura particolare di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA consistente nell'uso di un meccanismo di inversione contabile per le cessioni nazionali di telefoni cellulari e di dispositivi a circuito integrato.

La presente decisione si basa sull'articolo 395 della direttiva IVA.

La presente decisione riguarda un'autorizzazione concessa a uno Stato membro su sua richiesta e non costituisce un obbligo.

Tenendo conto della durata rigorosamente limitata, la misura speciale sembra essere proporzionata allo scopo perseguito.

Ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA, una deroga alle norme comuni in materia di IVA è possibile soltanto previa autorizzazione del Consiglio che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione del Consiglio è l'unico strumento idoneo, poiché può essere destinata ad un singolo Stato membro.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non ha alcuna incidenza negativa sul bilancio comunitario.

5. INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

La proposta modifica la clausola di temporaneità della decisione 2007/250/CE del Consiglio.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che modifica la decisione 2007/250/CE del Consiglio che autorizza il Regno Unito ad introdurre una misura particolare di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto[6], in particolare l'articolo 395, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione[7],

considerando quanto segue:

(1) In una lettera protocollata dal Segretariato generale della Commissione il 28 luglio 2008, il Regno Unito ha chiesto l'autorizzazione di continuare ad applicare una misura particolare che deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio per quanto riguarda la persona tenuta al pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) alle amministrazioni fiscali, già prevista dalla decisione 2007/250/CE del Consiglio, del 16 aprile 2007[8].

(2) In conformità all'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva 2006/112/CE, con lettera del 17 marzo 2009 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dal Regno Unito. Con lettera del 20 marzo 2009, la Commissione ha comunicato al Regno Unito che disponeva di tutte le informazioni ritenute necessarie per valutare la richiesta.

(3) La persona tenuta al pagamento dell'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE è il soggetto passivo che effettua una cessione di beni. Tuttavia, l'attuale misura di deroga ha consentito al Regno Unito di applicare, a certe condizioni, un meccanismo di inversione contabile che sposta l'obbligazione del pagamento dell'IVA al soggetto passivo destinatario di una cessione di beni, limitatamente a determinate cessioni di telefoni cellulari e di dispositivi a circuito integrato, purché l'importo imponibile sia pari o superiore a 5 000 GBP.

---

6 GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.
7 GU C … del … , pag… .
8 GU L 109 del 26.4.2007, pag. 42.

(4) Obiettivo della misura di deroga era evitare forme spinte di evasione fiscale, in particolare quelle a “carosello”" in cui i beni venivano ceduti più volte senza alcun versamento di IVA alle amministrazioni fiscali, sebbene i clienti ricevessero una fattura valida per la deduzione dell'IVA. L'applicazione del meccanismo di inversione contabile, senza che il cliente paghi effettivamente l'IVA al cedente, eliminerebbe la possibilità di tale forma di evasione fiscale.

(5) Poiché nel momento in cui è stata proposta la deroga non si poteva garantire che gli obiettivi sarebbero stati raggiunti e che non ci sarebbe stato un impatto negativo, era stata consentita l'applicazione della deroga soltanto per una breve durata. In tale contesto, il Regno Unito non ha ancora accertato se le attuali disposizioni abbiano permesso una prevenzione efficace di tali forme di evasione fiscale. Il Regno Unito prova inoltre qualche difficoltà rispetto all'obbligo di valutare il funzionamento complessivo della misura, in particolare l'eventuale spostamento dell'evasione fiscale su altri prodotti o sul commercio al dettaglio ed il suo impatto sul funzionamento del mercato interno.

(6) La Commissione è consapevole che il Regno Unito non è ancora in grado di fornire le informazioni necessarie e che gli occorre più tempo per giustificare la richiesta di proroga della deroga iniziale per un ulteriore periodo.

(7) Nella proposta iniziale di decisione 2007/250/CE del Consiglio[9], la Commissione aveva proposto la scadenza del 31 dicembre 2009, che è stata modificata al 30 aprile 2009 dal Consiglio; la Commissione ritiene quindi accettabile una proroga della misura fino alla data proposta inizialmente. Però il Consiglio ECOFIN, del 10 marzo 2009, ha deciso di prorogare la deroga del Regno Unito per due anni.

(8) Tenendo conto dell'evidente gravità delle frodi in materia di IVA nel Regno Unito, come dimostrato dalle informazioni presentate dal Regno Unito con la richiesta iniziale, la misura rimane proporzionata, poiché il prolungamento della durata è limitato ad un periodo ragionevole e non costituisce la base di una misura globale per un sistema di inversione contabile generalizzato o l'inizio di un'applicazione permanente della deroga.

(9) In seguito alla comunicazione della Commissione sulle eventuali misure di modifica del sistema IVA per combattere la frode[10] e poiché tali misure, in pratica, potrebbero contenere una simile misura sotto forma di una proposta della Commissione di modifica della direttiva 2006/112/CE, volta ad introdurre un progetto pilota aperto a tutti gli Stati membri, gli effetti della presente decisione cesserebbero qualora detta misura entrasse in vigore prima della data di scadenza prevista per la presente deroga.

(10) La deroga non incide negativamente sulle risorse proprie delle Comunità provenienti dall’IVA,

---

9 COM(2006) 555 definitivo del 28.9.2006.

10 COM(2008) 109 definitivo del 22.2.2008.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'articolo 4 della decisione 2007/250 /CE del Consiglio è sostituito dal testo seguente:

“La presente decisione scade il 30 aprile 2011 o alla data in cui entri in vigore una modifica della direttiva 2006/112/CE che preveda la presente misura sotto forma di progetto pilota.”

Articolo 2

Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il Presidente