



Bruxelles, 19.3.2013
COM(2013) 148 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.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 7 gennaio 2013, l'Ungheria ha chiesto l'autorizzazione a introdurre una misura di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA. A norma dell'articolo 395 di tale direttiva, la Commissione, con lettera del 12 febbraio 2013, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dall'Ungheria. Con lettera del 13 febbraio 2013 la Commissione ha comunicato all'Ungheria che disponeva di tutte le informazioni ritenute utili per valutare la richiesta.

L'Ungheria chiede di essere autorizzata ad applicare il meccanismo dell'inversione contabile con riguardo a una serie di beni agricoli, principalmente quelli prodotti e ceduti nel settore dell'allevamento suino e degli alimenti per animali. L'elenco dettagliato dei prodotti cui fa riferimento la domanda dell'Ungheria è riportato al successivo punto 3.

Recentemente l'Ungheria è stata autorizzata ad applicare il meccanismo dell'inversione contabile alle cessioni di determinati cereali e semi oleosi¹.

La deroga è stata concessa dal Consiglio in circostanze molto particolari, nelle quali l'Ungheria si è impegnata ad attuare, nel periodo di applicazione della deroga, misure di controllo appropriate ed efficaci e obblighi in materia di dichiarazione che dovrebbero rendere possibile il ritorno al regime normale dopo tale periodo di transizione. L'Ungheria è tenuta a notificare alla Commissione l'introduzione di tali obblighi e misure, obbligo al quale tale paese non si è ancora conformato.

Questo approccio è stato in particolare giustificato dal rischio di spostamento della frode in altri Stati membri, in un settore che per diversi di essi ha un'importanza economica piuttosto rilevante.

Vale la pena ricordare i timori formulati da diversi Stati membri in occasione di negoziati svoltisi recentemente in sede di Consiglio su deroghe dello stesso tipo. Tali paesi hanno fatto presente che qualsiasi deroga al sistema di pagamento frazionato va utilizzata soltanto come ultimo rimedio e misura di emergenza in casi accertati di frode e deve offrire garanzie quanto alla necessità e alla natura eccezionale della deroga concessa, alla durata della misura e alla natura specifica dei prodotti

¹ Decisione di esecuzione 2012/624/UE del Consiglio, del 4 ottobre 2012, che autorizza l'Ungheria ad introdurre una misura speciale in deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 274 del 9.10.2012, pag. 26).

interessati. Essi hanno inoltre sottolineato che il meccanismo dell'inversione contabile comporta sempre un rischio di spostamento della frode in altri Stati membri e hanno rammentato che tale procedura non deve essere utilizzata sistematicamente per ovviare a carenze di controllo da parte delle autorità fiscali di uno Stato membro.

L'Ungheria ha confermato di accettare queste condizioni. Tale impegno è stato in particolare menzionato nel primo considerando della decisione di esecuzione 2012/624/UE del Consiglio, del 4 ottobre 2012, in cui si afferma che l'Ungheria "ha precisato che non chiederà una proroga di tale autorizzazione."

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" 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). In tali casi, designando il destinatario dei beni o servizi forniti quale persona tenuta al pagamento dell'IVA, si è constatato che il meccanismo d'inversione contabile elimina, in particolare, la possibilità di praticare questa forma di evasione fiscale.

3. LA DOMANDA

L'Ungheria 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 alla cessione dei seguenti beni:

Codice NC ²	Designazione delle merci
0103 1000	Animali vivi della specie suina: riproduttori di razza pura
0103 9110	Animali vivi della specie suina domestica di peso inferiore a 50 kg
0103 9211	Scrofe che hanno figliato almeno una volta e di un peso minimo di 160 kg
0103 9219	Altri animali vivi della specie suina domestica di peso pari o superiore a 50 kg
0203 1110	Carcasse o mezzene di animali della specie suina domestica, fresche o refrigerate
0203 2110	Carcasse o mezzene di animali della specie suina domestica, congelate
1103	Semole, semolini e agglomerati in forma di pellets, di cereali
2302	Crusche, staccature ed altri residui, anche agglomerati in forma di pellets, della vagliatura, della molitura o di altre lavorazioni dei cereali o dei legumi
2304	Panelli e altri residui solidi, anche macinati o agglomerati in forma di pellets, dell'estrazione dell'olio di soia

² Codice della nomenclatura combinata stabilito dal regolamento (CEE) n. 2658/87.

2306	Panelli e altri residui solidi, anche macinati o agglomerati in forma di pellets, dell'estrazione di grassi od oli vegetali, diversi da quelli delle voci 2304 o 2305
2309 90	Preparazioni dei tipi utilizzati per l'alimentazione degli animali, esclusi gli alimenti per cani e gatti, condizionate per la vendita al minuto

La presente domanda deve essere considerata alla luce della deroga recentemente concessa all'Ungheria, in virtù della quale tale paese è già autorizzato ad applicare il meccanismo dell'inversione contabile alle cessioni di determinati cereali e semi oleosi³.

L'applicabilità della deroga è limitata a un periodo di due anni. Inoltre l'Ungheria si è impegnata ad attuare misure di controllo appropriate ed efficaci e obblighi in materia di dichiarazione con riguardo ai soggetti passivi che effettuano cessioni di beni a cui si applica tale misura speciale, nonché a notificare alla Commissione l'introduzione di tali obblighi e misure.

L'Ungheria ha informato la Commissione di aver rilevato un certo numero di attività fraudolente con riguardo alle cessioni dei beni elencati nella tabella che precede, le quali hanno comportato la mancata riscossione di importi elevati di IVA. In base alle informazioni trasmesse dall'Ungheria, il fatto che vengano individuati tali casi di frode all'IVA si deve anche a un aumento significativo del numero di ispezioni effettuate in Ungheria.

L'Ungheria sottolinea però che tali ispezioni richiedono generalmente molto tempo e chiede pertanto di essere autorizzata ad applicare alle transazioni in questione il meccanismo dell'inversione contabile, al fine di prevenire le frodi in materia di IVA.

4. IL PARERE DELLA COMMISSIONE

Quando la Commissione riceve una richiesta a norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, 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 ritiene che i beni in questione, di cui è riportato l'elenco dettagliato nella tabella che precede, siano di natura tale da rendere possibile una verifica effettuata con mezzi di controllo convenzionali, senza che sia necessario ricorrere al meccanismo dell'inversione contabile. La deroga di cui ha recentemente beneficiato l'Ungheria per i cereali e i semi oleosi⁴ è stata accordata in condizioni eccezionali per dare a tale paese il tempo per attuare determinate riforme intese a combattere la frode.

In secondo luogo, la misura applicabile ai cereali e ai semi oleosi non è mai stata considerata una soluzione a lungo termine o uno strumento per compensare il controllo inadeguato dei soggetti passivi in questi mercati estremamente importanti. La deroga era giustificata in quanto parte di un pacchetto di misure che l'Ungheria

³ Cfr. nota in calce n. 1.

⁴ Cfr. nota in calce n. 1.

doveva attuare ed era nel contempo limitata a un periodo di tempo determinato. Le stesse condizioni erano contemplate nella deroga concessa alla Romania⁵.

L'Ungheria non ha ancora notificato alla Commissione l'introduzione delle misure di controllo appropriate ed efficaci e degli obblighi di dichiarazione con riguardo alle cessioni di beni cui si applica la deroga recentemente concessa. Considerata la natura rigorosamente limitata della deroga, la Commissione ritiene che nella fase attuale non sia giustificato ampliare in misura significativa l'elenco dei beni a cui si applica il meccanismo dell'inversione contabile, come richiesto dall'Ungheria. Applicare tale meccanismo al lungo elenco di beni proposto dall'Ungheria in aggiunta ai beni già autorizzati significherebbe escludere dal normale regime dell'IVA un cospicuo numero di cessioni effettuate nel settore agricolo. La Commissione ha motivo di dubitare che tale approccio globale possa ancora costituire una "misura speciale" ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA.

Inoltre dalle informazioni circostanziate trasmesse dall'Ungheria a corredo della domanda di deroga si evince che tale paese ha già avviato con successo le misure necessarie per contrastare efficacemente le attività fraudolente osservate nei settori interessati. Dalle statistiche che l'Ungheria ha fatto pervenire alla Commissione risulta che nel 2012 tale paese ha pressoché raddoppiato, rispetto al 2011, il numero di ispezioni fiscali effettuate ed è inoltre riuscito a rafforzare l'efficacia delle ispezioni nell'individuare casi di evasione fraudolenta dell'IVA nei settori maggiormente interessati da tale fenomeno. La Commissione riconosce gli sforzi profusi e incoraggia l'Ungheria a proseguire l'attuazione di tali misure, che la Commissione ritiene appropriate per prevenire i casi osservati di frode in materia di IVA.

La Commissione è inoltre del parere che occorra innanzi tutto attuare pienamente le cosiddette misure convenzionali intese a contrastare le frodi "carosello" ed è disposta ad assistere a tal fine le autorità ungheresi. Considerata la situazione, la Commissione non ritiene che l'introduzione di un'ulteriore misura transitoria basata sull'articolo 395 della direttiva IVA, intesa a consentire l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile, costituisca l'approccio adeguato.

Inoltre tale meccanismo potrebbe avere in questo settore un impatto negativo sulle frodi nel commercio al dettaglio. Diversamente da quanto avviene per i cereali, la cui trasformazione è quasi sempre effettuata allo stadio industriale, la lavorazione delle carcasse di animali è spesso realizzata nello stesso luogo in cui le carni sono vendute ai consumatori privati. Il rischio di trasferire tutti gli obblighi in materia di IVA all'ultimo anello della catena è quindi molto più elevato.

Infine vi sono indicazioni che la frode in questi settori si è spostata, in particolare, in altri Stati membri dell'Europa sudorientale. Alla luce di quanto precede, l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile ad un maggior numero di beni nei settori agricoli considerati rappresenterebbe un rischio di frode per tali Stati membri, rischio che non può essere sottovalutato considerata l'importanza di tali settori nella regione.

⁵ Decisione di esecuzione 2011/363/UE del Consiglio, del 20 giugno 2011, che autorizza la Romania ad introdurre una misura speciale in deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 163 del 23.6.2011, pag. 26).

5. CONCLUSIONE

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