



Bruxelles, 18.1.2018
COM(2018) 34 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 a 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 l'8 agosto la Lettonia ha chiesto l'autorizzazione ad applicare una misura di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, la Commissione, con lettera del 3 novembre 2017, ha informato gli altri Stati membri (ad eccezione del Portogallo, informato con lettera del 6 novembre 2017) della richiesta presentata dalla Lettonia. Con lettera del 7 novembre 2017, la Commissione ha comunicato alla Lettonia che disponeva di tutte le informazioni ritenute necessarie per valutare la domanda.

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 Lettonia 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 materiali da costruzione. 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 allo stesso tempo il destinatario 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 DOMANDA

La Lettonia 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 fornitura di materiali da costruzione sul territorio nazionale.

Alla luce delle frodi accertate, la Lettonia ha introdotto il meccanismo dell'inversione contabile nel settore dei servizi di costruzione a norma dell'articolo 199, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA, decisione che secondo la Lettonia ha permesso di ridurre l'evasione dell'IVA nel settore dei servizi di costruzione. La Lettonia fa tuttavia rilevare che, dopo l'introduzione del meccanismo dell'inversione contabile nel settore dei servizi di costruzione, si è registrato un aumento dei rimborsi dell'IVA ai contribuenti, fatto che può essere spiegato in parte con l'aumento delle frodi nella fornitura di materiali da costruzione. La Lettonia sostiene che vi sono motivi per ritenere che una parte dei soggetti passivi dell'IVA nel settore della costruzione operi in mala fede, non comunicando l'effettivo volume dei materiali da costruzione utilizzati per la fornitura di servizi di costruzione.

Dalle informazioni trasmesse dalla Lettonia si evince che, analogamente a quanto si verifica in altri settori, i contribuenti che operano nel settore della costruzione applicano gli stessi metodi di evasione dell'IVA, ovvero: a) l'imposta a monte è indebitamente aumentata, b) i fornitori di materiali da costruzione sono imprese considerate dubbie ("operatori inadempienti"), fatto che rende impossibile determinare l'origine dei prodotti, c) i prodotti sono acquisiti da "imprese cuscinetto" e viene dichiarata l'imposta versata a monte.

La Lettonia sostiene inoltre che il settore della costruzione presenta la percentuale più elevata di economia sommersa, basata sulla mancata dichiarazione del reddito d'impresa e sui versamenti "fuori busta".

Designando il destinatario dei materiali o servizi di costruzione quale debitore dell'IVA, la Lettonia intende combattere le frodi sopramenzionate che si verificano nel settore dei materiali da costruzione. Come si evince dalla richiesta, e come confermato dalla lettera inviata alla Commissione il 12 ottobre 2017, la Lettonia intende applicare il meccanismo dell'inversione contabile alla cessione dei beni in questione a decorrere dal 1° gennaio 2018.

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.

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.

In primo luogo va rilevato che i prodotti in questione possono essere destinati al consumo privato, comportando il rischio che la frode si sposti a valle nella catena di approvvigionamento diventando ancora più difficile da controllare. Il trasferimento di tutti gli obblighi in materia di IVA all'ultimo anello della catena non farebbe, pertanto, che aumentare i rischi. Sussiste inoltre il rischio di uno spostamento della frode verso altri Stati membri.

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. Benché la Lettonia abbia precisato nella sua richiesta che, per contrastare gli autori di frodi a danno dell'IVA, è già in vigore una serie completa di misure di controllo, non ha tuttavia dimostrato perché tali misure non sarebbero sufficienti per contrastare le frodi nel settore dei materiali da costruzione. La Lettonia non ha inoltre indicato in concreto quali misure siano state o saranno adottate per contrastare le frodi in tale settore.

Dalle informazioni trasmesse dalla Lettonia si evince che nel settore dei materiali da costruzione esistono diversi tipi di frode. Se, da un lato, il meccanismo dell'inversione contabile applicato a livello nazionale si è dimostrato efficace per contrastare la frode dell'operatore inadempiente, non sembra tuttavia costituire uno strumento adeguato per combattere altri tipi di frode, quali ad esempio la mancata dichiarazione dei volumi dei prodotti acquistati. Di conseguenza, la misura richiesta non costituirebbe una soluzione ottimale per contrastare la situazione di frode nel settore dei prodotti da costruzione.

Infine, la Commissione ha rifiutato una serie di richieste di deroga per l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile sulla base degli elementi che precedono. In questo contesto si fa riferimento alle comunicazioni della Commissione relative ai settori dell'allevamento suino e degli alimenti per animali (COM(2013)148 del 19.3.2013, in risposta a una domanda dell'Ungheria), dello zucchero (COM(2014)229 del 22.4.2014 – in risposta a una domanda dell'Ungheria), delle pietre preziose (COM(2014) 623 del 10.10.2014 – domanda dell'Estonia) e delle carni (COM(2017) 24 final del 19.1.2017 – domanda della Slovacchia).

Tenendo conto di quanto precede, la Commissione è pervenuta alla conclusione che una deroga che consenta di applicare il meccanismo dell'inversione contabile nel settore dei prodotti da costruzione potrebbe avere un impatto negativo per quanto riguarda le frodi nel commercio al dettaglio e su altri Stati membri. La misura richiesta non appare inoltre costituire un intervento ottimale per affrontare la complessa situazione di frode nel settore di cui trattasi.

Una soluzione dovrebbe essere individuata a un livello più ampio con l'adozione di appropriate misure di controllo. La Commissione resta a disposizione della Lettonia per fornire allo Stato membro l'assistenza necessaria per contrastare i problemi relativi alla frode dell'IVA.

5. CONCLUSIONI

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