



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.9.2006
COM(2006) 555 definitivo

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza il Regno Unito ad introdurre una misura particolare di deroga all'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 77/388/CEE in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1) CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivazione e obiettivi della proposta**

A norma dell'articolo 27, paragrafo 1, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro ad introdurre misure particolari di deroga alle disposizioni di detta direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni fiscali.

Con lettera protocollata dal Segretariato generale della Commissione il 10 febbraio 2006, il Regno Unito ha chiesto di essere autorizzato ad introdurre una misura di deroga all'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 77/388/CEE. In conformità dell'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 77/388/CE, la Commissione ha informato gli altri Stati membri il 18 luglio 2006 della richiesta presentata dal Regno Unito. Con lettera del 19 luglio 2006, la Commissione ha comunicato al Regno Unito che disponeva di tutte le informazioni ritenute necessarie per valutare la richiesta.

- **Contesto generale**

Come regola generale, l'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 77/388/CEE, nella versione dell'articolo 28 octies, stabilisce che, in regime interno, il soggetto passivo che effettua una cessione di beni è tenuto al pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) all'erario.

Il Regno Unito vorrebbe applicare un meccanismo d'inversione contabile ("reverse charge"), per cui il soggetto passivo al quale sono ceduti i beni diviene la persona debitrice dell'IVA all'erario per quanto concerne i seguenti beni:

- telefoni cellulari;
- circuiti integrati/microprocessori/unità centrali di elaborazione;
- supporti elettronici di memorizzazione per computer, apparecchi di telefonia mobile o apparecchi elettronici specifici;
- apparecchi elettronici utilizzati per memorizzare, trattare o registrare dati elettronici quali:
 - foto e videocamere digitali portatili,
 - lettori audio digitali portatili, quali i lettori MP3,
 - lettori video digitali portatili e lettori DVD portatili,
 - apparecchi senza fili che forniscono servizi di posta elettronica, telefonia, messaggi di testo, navigazione internet e altri tipi di accesso a dati senza

fili,

- computer palmari,
- strumenti palmari o portatili di determinazione della posizione per sistemi di navigazione satellitare,
- console di gioco con schermo o da utilizzarsi con un televisore o un computer.

Come conseguenza di tale misura, il prezzo pagato dall'acquirente al fornitore per suddetti prodotti non includerebbe l'importo relativo all'IVA, che verrebbe invece denunciato dall'acquirente nella propria dichiarazione IVA e, in base alle norme correnti, da questi detratto nella stessa dichiarazione. Non vi sarebbe pertanto alcun pagamento IVA sulla cessione dei suddetti beni tra soggetti passivi totali e sarebbe il rivenditore, l'ultimo anello della catena di approvvigionamento, che pagherebbe all'erario l'intero importo dell'IVA. In tal modo il Regno Unito intende derogare a uno dei principi fondamentali dell'IVA: il sistema del pagamento frazionato per cui ogni soggetto passivo nella catena di approvvigionamento versa una parte dell'IVA finale dovuta per la cessione.

- Il problema delle frodi nel Regno Unito

La cessione dei prodotti summenzionati è causa di una forte evasione fiscale nel Regno Unito. La forma più comune di evasione consiste nella fatturazione di cessioni da parte di fornitori che, iscritti ai fini dell'IVA, successivamente spariscono senza versare l'imposta, lasciando comunque l'acquirente in possesso di una fattura IVA valida, che gli consente di recuperare l'IVA a monte. Ne consegue che l'erario non percepisce l'IVA dovuta per la cessione, ma deve tuttavia riconoscere all'operatore successivo nella catena un credito per l'IVA a monte come se fosse stata pagata.

Ciò ha dato luogo alla frode intracomunitaria cosiddetta "dell'operatore inadempiente", che costituisce un attacco altamente sofisticato e bene organizzato al regime dell'IVA, spesso perpetrato da organizzazioni criminali. Sfrutta un'opportunità fornita dal regime IVA transitorio, in base al quale le cessioni effettuate da un fornitore residente in uno Stato membro a un acquirente residente in un altro Stato membro sono esenti da IVA nello Stato di spedizione. È all'acquirente che spetta il pagamento dell'IVA nello Stato di destinazione (un'inversione contabile del tipo già descritto, ma limitata alla singola cessione). Se l'acquirente sparisce senza pagare l'IVA dovuta per la cessione di oggetti di grande valore come quelli oggetto della presente richiesta, la perdita di entrate può essere notevole. Inoltre, le persone che commettono tali frodi organizzano spesso una serie di cessioni in cui gli stessi beni possono circolare varie volte tra gli Stati membri (cosiddetta "frode carosello"). In tal modo la perdita per l'erario può ammontare a parecchie volte l'importo dell'imposta dovuta per una singola cessione di beni.

Si calcola che dal 2001 questo tipo di frode abbia per il Regno Unito un costo compreso tra 6.750 milioni e 11 milioni di GBP. Negli ultimi anni nel Regno Unito la frode ha assunto un grado di sofisticazione e complessità sempre maggiore, in risposta a vari interventi. Stando alle ultime stime pubblicate, nel periodo 2004-2005 la frode dell'operatore inadempiente si colloca tra i 1.120 milioni e i 1.900 milioni. Tuttavia, indicatori operativi più recenti segnalano un aumento dell'attività fraudolenta,

nonostante gli intensi sforzi compiuti per far fronte a questo genere di frode e l'impiego degli strumenti a disposizione di tutti gli Stati membri nell'ambito della legislazione comunitaria.

Per contrastare tale attività criminale il governo britannico vorrebbe applicare un meccanismo di inversione contabile, che, a suo parere, eliminerebbe il tipo di frode di cui sopra rimuovendo ogni possibilità di profitto. Se l'IVA non viene addebitata non vi è ragione che un potenziale "operatore fittizio" scompaia senza versare all'erario l'IVA percepita sul prezzo pagato dall'acquirente. Il meccanismo si applicherebbe solo a una serie di beni riconosciuti quali oggetto della maggior parte delle frodi intracomunitarie dell'operatore inadempiente e avrebbe come effetto quello di evitare ulteriori perdite significative di gettito.

Essendo limitato a una gamma ristretta di beni, il regime proposto non avrebbe il carattere di meccanismo generalizzato di inversione contabile, né avrebbe la pretesa di diventarlo e non apporterebbe quindi alcuna modifica sostanziale all'attuale regime dell'IVA, basato sul pagamento frazionato dell'imposta.

Il Regno Unito introdurrebbe nel contempo alcuni obblighi in materia di controlli e di relazioni, affinché le autorità fiscali dispongano delle informazioni necessarie per valutare il corretto funzionamento della misura. Tali obblighi potrebbero essere simili a quelli attualmente richiesti per la segnalazione della cessione intracomunitaria di beni.

A fini di semplificazione, il Regno Unito intenderebbe stabilire un tetto di 1.000 GBP (circa 1.480 EUR) al di sotto del quale le cessioni non sarebbero soggette all'inversione contabile. Oltre a ridurre le potenziali difficoltà di rivenditori e clienti di piccole imprese, il tetto sarebbe sufficientemente basso da evitare il frazionamento delle vendite in piccoli lotti per aggirare il meccanismo dell'inversione contabile.

• **Parere della Commissione sulla richiesta**

Quando la Commissione riceve una richiesta a titolo dell'articolo 27, essa verifica che sussistano le condizioni di base per dar corso a tale richiesta, ovvero che la **misura specifica** proposta semplifichi le procedure per i soggetti passivi o per il fisco o che la proposta consenta di evitare **talune forme di evasione o elusione fiscale**. In tale contesto, la Commissione procede con cautela affinché le deroghe non pregiudichino il funzionamento del regime generale dell'IVA. È in quest'ottica che nel 2005 aveva avanzato la proposta¹ di modifica della direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda talune misure aventi lo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto e di contribuire a contrastare l'evasione e l'elusione e recante abrogazione di talune decisioni che autorizzano misure derogatorie, che avrebbe consentito a tutti gli Stati membri di applicare deroghe dimostratesi utili ed efficaci.

La Commissione è di norma restia a proporre l'accettazione di una richiesta d'inversione contabile, poiché tale meccanismo elimina una caratteristica fondamentale del regime IVA, ovvero il pagamento frazionato. È pur vero che il regime particolare per l'oro previsto dall'articolo 26 ter della sesta direttiva IVA potrebbe dirsi assimilabile al meccanismo dell'inversione contabile. L'applicazione di tali disposizioni è tuttavia attentamente mirata e circoscritta.

¹ COM(2005) 89 del 16.3.2005; adottata come direttiva 2006/69/CE (GU L 221 del 12.8.2006, pag. 9).

- **Conclusion**

La richiesta del Regno Unito intende avvalersi dell'articolo 27 per apportare una modifica sostanziale al regime IVA introducendo un meccanismo d'inversione contabile generalizzato, anche se applicato a una serie limitata di beni. Ciò significherebbe che i soggetti passivi dei settori interessati avrebbero a che fare con tre diversi regimi fiscali:

- il regime IVA "classico",
- il regime dell'inversione contabile per le cessioni tra imprese, laddove siano soddisfatti determinati requisiti,
- il regime intracomunitario.

In questo modo la contabilità delle imprese, già assai complessa, risulterebbe ulteriormente appesantita. Inoltre, a tutte le imprese dei settori interessati, compresi gli operatori onesti, verrebbero imposti oneri supplementari (verifica della natura degli acquirenti e notifica delle transazioni). L'applicazione dell'inversione contabile offrirebbe infine nuove possibilità di frode, in particolare a livello del consumatore finale e dovrebbe pertanto essere accompagnata da adeguate misure di controllo per garantire che il consumatore finale non eluda la tassazione in assenza di un sistema di pagamento frazionato che funzioni a dovere.

Pur riconoscendo questi inconvenienti, la Commissione ritiene che la richiesta possa comunque essere considerata conforme ai **criteri richiesti dall'articolo 27**. Di fatto la misura può eliminare le attuali situazioni di frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente e quindi contrastare una forma particolare di frode. Si pone tuttavia la questione di valutare se si tratta di una misura proporzionata quanto al rapporto tra attività fraudolenta e attività non fraudolenta nel settore in causa. Il campo d'applicazione della misura è relativamente ampio, in quanto investe una vasta parte del settore elettronico, sebbene, in base alle informazioni trasmesse dal Regno Unito, il numero dei contribuenti interessati dalla misura e l'incidenza economica della loro attività siano limitati (circa 22.500 soggetti passivi su un totale di 1.900.000 imprese iscritte ai fini dell'IVA). Tenuto conto delle enormi somme rappresentate dal gettito IVA in gioco e dato che gli oneri aggiuntivi per gli operatori onesti sono relativamente modesti, si può ritenere che anche un'applicazione estesa della misura rispetti i criteri nel campo d'applicazione contemplato dall'articolo 27.

Occorre ugualmente riconoscere che anche altri Stati membri registrano forme analoghe di frode (che colpiscono le stesse o altre categorie di beni) e che potrebbero richiedere analoghe deroghe all'articolo 21. Ciò rischia di produrre una serie di obblighi diversi per i contribuenti a seconda degli Stati membri, situazione incompatibile con i criteri stabiliti per il buon funzionamento del mercato interno. Ne consegue che la proposta di autorizzazione della deroga richiesta deve anche definire gli elementi fondamentali dell'applicazione dell'inversione contabile e porre limiti alla sua durata, per poterne valutare l'efficacia (per quanto riguarda sia la frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente sia l'elusione del pagamento IVA nella fase del consumo finale) e l'impatto sul funzionamento del mercato interno. La proposta autorizza l'inversione contabile fino al 31 dicembre 2009.

- **Disposizioni vigenti nel settore della proposta**

Non vi sono disposizioni vigenti nel settore oggetto della proposta.

- **Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione**

La proposta è coerente con l'obiettivo generale volto ad aiutare gli Stati membri nella lotta contro la frode fiscale.

2) CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

- **Consultazione delle parti interessate**

Non pertinente.

- **Ricorso al parere di esperti**

Non è stato necessario consultare esperti esterni.

- **Valutazione dell'impatto**

La proposta di decisione è volta a combattere l'evasione fiscale in materia di IVA e si ritiene che possa avere ripercussioni positive sul gettito IVA.

La misura avrà tuttavia un effetto negativo sulle imprese poiché le disposizioni saranno diverse da quelle applicabili alle normali cessioni di beni. Ciò renderà più complessa la contabilità delle imprese che non commerciano unicamente i beni oggetto della deroga. Anche i meccanismi di controllo previsti costituiranno ulteriori obblighi per il settore d'attività interessato. È pertanto evidente che questa deroga non risponde al requisito di semplificazione stabilito dall'articolo 27 e mira soltanto ad evitare talune forme di evasione.

Non essendovi evidentemente alcuna garanzia che la misura prevista dal Regno Unito elimini il tipo di frode in questione, la Commissione propone una deroga di durata limitata.

Anche se l'impatto della misura sarà comunque limitato, dato il suo campo d'applicazione, la sua efficacia sarà valutata dal Regno Unito che ne darà comunicazione alla Commissione.

3) ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

- **Sintesi della misura proposta**

Autorizzazione del Regno Unito ad applicare una misura in deroga all'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, per quanto riguarda l'utilizzo di un meccanismo d'inversione contabile per cessioni interne di telefoni cellulari, circuiti integrati/microprocessori, supporti elettronici di memorizzazione e apparecchi elettronici portatili utilizzati per memorizzare, trattare o registrare dati elettronici.

- **Base giuridica**

Articolo 27, paragrafo 1, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme

- **Principio di sussidiarietà**

La proposta è di competenza esclusiva della Comunità. Il principio di sussidiarietà non trova pertanto applicazione.

- **Principio di proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per i seguenti motivi.

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

Dato che il campo d'applicazione della deroga è chiaramente definito, si ritiene che la misura speciale sia proporzionata al fine perseguito, tenuto conto della scala e del volume delle perdite in causa.

- **Scelta degli strumenti**

Strumento proposto: altri.

Altri mezzi non sarebbero adeguati per le ragioni seguenti.

A norma dell'articolo 27 della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari, una deroga alle disposizioni IVA comuni può essere introdotta soltanto se autorizzata dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione del Consiglio è l'unico strumento idoneo, poiché può essere indirizzata ad un singolo Stato membro.

4) **INCIDENZA SUL BILANCIO**

La proposta non ha alcuna incidenza negativa sul bilancio comunitario.

5) **INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI**

- **Riesame/revisione/cessazione dell'efficacia**

La proposta contiene una disposizione che prevede la cessazione dell'efficacia dell'atto legislativo.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza il Regno Unito ad introdurre una misura particolare di deroga all'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 77/388/CEE in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme², in particolare l'articolo 27, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione³,

considerando quanto segue:

- (1) Con lettera protocollata dal Segretariato generale della Commissione il 10 febbraio 2006, il Regno Unito ha chiesto di essere autorizzato ad introdurre una misura particolare di deroga all'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 77/388/CEE per quanto concerne il soggetto tenuto al pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).
- (2) In conformità dell'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 77/388/CEE, la Commissione, con lettera del 18 luglio 2006, ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dal Regno Unito. Con lettera del 19 luglio 2006, 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 (IVA), a titolo dell'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 77/388/CEE, nella versione dell'articolo 28 octies, è il soggetto passivo che effettua una cessione di beni. Obiettivo della deroga richiesta dal Regno Unito è di rendere debitore dell'IVA il soggetto passivo a cui si effettua la cessione, ma solo a determinate condizioni e unicamente per telefoni cellulari, circuiti integrati/microprocessori, supporti elettronici di memorizzazione e apparecchi elettronici portatili utilizzati per memorizzare, trattare o registrare dati elettronici.

² GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1; direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2006/69/CE (GU L 221 del 12.8.2006, pag. 9).

³ GU C [...] del [...], pag. [...].

- (4) In questo settore si riscontra un numero significativo di operatori che evadono il fisco non versando l'IVA dopo la vendita dei loro prodotti. Gli acquirenti, che sono in possesso di fatture valide, mantengono tuttavia il diritto di beneficiare di una detrazione fiscale. Questo tipo di frode assume una forma più aggressiva quando gli stessi beni sono ceduti più volte, in base a uno schema "a carosello", senza alcun versamento IVA all'erario. Designando in questi casi il destinatario dei beni quale debitore dell'IVA, la deroga eliminerebbe la possibilità di praticare questo tipo di evasione fiscale, senza modificare in alcun modo l'importo dell'IVA dovuta.
- (5) Per garantire il buon funzionamento della deroga e per evitare che l'evasione fiscale si sposti su altri prodotti o sul commercio al dettaglio, il Regno Unito dovrebbe introdurre disposizioni adeguate in materia di controllo e notifica. Occorre che la Commissione sia informata in merito alle misure specifiche adottate così come ai controlli effettuati e alla valutazione complessiva del funzionamento della deroga.
- (6) La misura è proporzionata agli obiettivi perseguiti in quanto non è destinata ad essere applicata in maniera generalizzata, ma riguarda solo settori specifici ad alto rischio in cui rientrano alcuni prodotti accuratamente definiti, per i quali la scala e le dimensioni dell'evasione fiscale sono tali da causare perdite considerevoli di gettito fiscale. Inoltre, visto il carattere ristretto del settore, la deroga non può essere ritenuta equivalente a una misura generale.
- (7) Occorre limitare la durata dell'autorizzazione ad un breve periodo, poiché non esiste alcuna garanzia che gli obiettivi della misura saranno raggiunti, né è possibile valutarne in anticipo l'impatto sul funzionamento del regime IVA nel Regno Unito e negli altri Stati; sarà inoltre necessario stimare adeguatamente l'impatto della misura e della sua attuazione nel funzionamento del mercato interno.
- (8) La deroga non ha un'incidenza negativa sulle risorse proprie delle Comunità provenienti dall'IVA,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

In deroga all'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 77/388/CEE, nella versione dell'articolo 28 octies, il Regno Unito è autorizzato a designare quale debitore dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) il soggetto passivo destinatario di una cessione dei seguenti beni:

- (1) telefoni cellulari, concepiti come dispositivi fabbricati o adattati per essere connessi a una rete munita di licenza e funzionanti a frequenze specifiche, con o senza altro utilizzo;
- (2) dispositivi a circuito integrato quali microprocessori e unità centrali di elaborazione prima della loro installazione in prodotti destinati al consumatore finale;
- (3) supporti elettronici di memorizzazione e PC card, quali Memory Stick, CD-Rom e schede SD, da utilizzare con computer o con ogni altro apparecchio di cui ai punti 1 e 4;
- (4) apparecchi elettronici utilizzati per memorizzare, trattare o registrare dati elettronici quali indicati di seguito:

- a) apparecchi portatili per registrare o riprodurre suoni e/o immagini;
- b) lettori audio digitali portatili, quali i lettori MP3;
- c) lettori video digitali portatili e lettori DVD portatili;
- d) apparecchi senza fili che forniscono servizi di posta elettronica, telefonia, messaggi di testo, navigazione internet e altri tipi di accesso a dati senza fili, nonché computer palmari;
- e) strumenti palmari o portatili di determinazione della posizione per sistemi di navigazione satellitare;
- f) console di gioco con schermo o da utilizzarsi con un televisore o un computer.

La deroga si applica alla cessione di beni per i quali l'importo imponibile è pari o superiore a 1.000 GBP.

Articolo 2

La deroga di cui all'articolo 1 è subordinata all'introduzione da parte del Regno Unito di obblighi adeguati ed efficaci in materia di controllo e notifica per quanto concerne i soggetti passivi che cedono i beni a cui si applica l'inversione contabile a titolo della presente decisione.

Articolo 3

Il Regno Unito comunica alla Commissione l'adozione delle misure di cui agli articoli 1 e 2 e presenta alla stessa, entro il 31 dicembre 2008, 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 che l'evasione fiscale si è spostata su altri prodotti o sul commercio al dettaglio.

Articolo 4

La presente decisione scade il 31 dicembre 2009.

Articolo 5

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

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio
Il presidente*