

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

543A SESSIONE PLENARIA DEL CESE, 15.5.2019-16.5.2019

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA»

[COM(2018) 813 final – 2018/0413 (CNS)]

(2019/C 240/07)

Relatore: **Krister ANDERSSON**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 20/12/2018
Base giuridica	Articolo 113 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Assemblea plenaria	13.12.2018
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	12.4.2019
Adozione in sessione plenaria	15.5.2019
Sessione plenaria n.	543
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	212/2/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE appoggia l'obiettivo della Commissione di istituire, sulla base di disposizioni legislative chiare, una collaborazione operativa di livello avanzato tra le autorità fiscali per quanto riguarda le frodi in materia di IVA nel settore del commercio elettronico.

1.2. Il CESE raccomanda che la reazione delle autorità pubbliche alle sofisticate modalità delle frodi in materia di IVA venga costantemente migliorata in termini di efficacia dell'applicazione (grazie a tecnologie adeguate tra cui, ad esempio, l'intelligenza artificiale) come pure in termini di cooperazione tra le autorità nazionali interessate. Tali autorità dovrebbero lavorare in sinergia, per garantire una risposta europea globale ed efficace alle frodi in materia di IVA.

1.3. Al tempo stesso, il CESE osserva che, dal punto di vista dei consumatori, la proposta comporterà nuovi scambi e un nuovo trattamento delle informazioni personali relative all'IVA, disciplinati dal regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD). Il CESE sottolinea l'esigenza che le deroghe e le limitazioni alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati siano circoscritte e mirate all'obiettivo (rigorosamente definito) della lotta alle frodi in materia di IVA. Queste deroghe, da intendersi come eccezioni specifiche alle norme generali e obbligatorie sulla tutela dei dati personali e della vita privata individuale, devono essere interpretate con attenzione e in modo restrittivo dalle autorità incaricate dell'applicazione della legge.

1.4. A tale riguardo, bisognerebbe rivolgere una grande attenzione ai seguenti aspetti: i) l'obiettivo del trattamento dei dati, trattamento che dovrà essere possibile solo per combattere i comportamenti illegali; ii) le persone autorizzate ad accedere ai dati raccolti, conservati e scambiati, che dovrebbero essere soltanto funzionari di Eurofisc, nel rispetto di condizioni particolari e per finalità ben note e limitate, connesse alla lotta contro le frodi in materia di IVA; iii) il successivo utilizzo dei dati per avviare eventuali indagini e attività di contrasto.

1.5. Tutti gli aspetti summenzionati sono formalmente presi in considerazione nella proposta della Commissione e questo è sicuramente un elemento positivo della proposta stessa. Ciò premesso, il CESE chiede alla Commissione di garantire, nella futura operatività quotidiana del sistema, la piena ed effettiva attuazione di tutte le garanzie in materia di libertà fondamentali contenute nella proposta, trovando quindi un adeguato equilibrio tra un'energica applicazione delle norme in materia di IVA e la necessaria salvaguardia dei diritti dei singoli e delle libertà fondamentali.

2. Proposta della Commissione e contesto generale

2.1. La proposta della Commissione tesa a modificare il regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio stabilisce le norme che consentono agli Stati membri di raccogliere, in modo armonizzato, la documentazione resa disponibile per via elettronica dai prestatori di servizi di pagamento ai sensi dell'articolo 243 *ter* della direttiva IVA.

2.2. Il settore del commercio elettronico ha registrato una crescita spettacolare negli ultimi anni e i consumatori, collegandosi dai loro computer o smartphone, possono ora facilmente scegliere tra migliaia di fornitori, prodotti e marchi. Queste opportunità sono tuttavia sfruttate anche da imprese fraudolente allo scopo di eludere gli obblighi in materia di IVA.

2.3. È stato stimato che, all'interno degli Stati membri, la perdita totale di gettito IVA connessa alle cessioni transfrontaliere di beni si aggira sui 5 miliardi di EUR l'anno e, in tempi più recenti, tale stima è stata aggiornata per raggiungere un ammontare anche più rilevante, compreso tra 7 e 10 miliardi di EUR. È pertanto necessaria un'energica reazione da parte delle autorità pubbliche, che dovrebbe essere basata su una collaborazione efficace tra gli organi preposti all'applicazione delle norme fiscali sia all'interno dell'UE che a livello internazionale.

2.4. Concretamente, la proposta istituisce un nuovo sistema elettronico centrale per la raccolta, l'archiviazione e il trattamento delle informazioni sui pagamenti e per l'ulteriore trattamento di tali informazioni da parte dei funzionari antifrode degli Stati membri che operano nel quadro di Eurofisc, la rete per lo scambio multilaterale di segnali di allerta precoce ai fini della lotta contro le frodi in materia di IVA.

2.5. Dopo un'attenta e approfondita analisi della valutazione d'impatto, la Commissione ha ritenuto che un sistema centrale europeo per la raccolta e lo scambio di dati sui pagamenti (denominato CESOP) sia il modo più efficace per assicurare che le autorità fiscali dispongano di un quadro completo al fine di controllare la conformità alle norme IVA sul commercio elettronico e di lottare contro le frodi in materia di IVA. Il sistema consentirà agli Stati membri di scambiare le informazioni sui pagamenti conservate a livello nazionale, contribuendo a combattere efficacemente le frodi in materia di IVA nel settore del commercio elettronico.

2.6. Con il CESOP sarà possibile: i) aggregare per beneficiario tutte le informazioni sui pagamenti pertinenti ai fini dell'IVA trasmesse dagli Stati membri; ii) ottenere un quadro completo dei pagamenti che i beneficiari hanno ricevuto da pagatori nell'UE; iii) riconoscere eventuali registrazioni multiple della stessa operazione di pagamento; iv) pulire le informazioni ricevute dagli Stati membri; v) consentire ai funzionari di collegamento di Eurofisc di effettuare un controllo incrociato tra i dati relativi ai pagamenti e le informazioni sull'IVA scambiate; vi) conservare le informazioni solo per il periodo necessario alle amministrazioni fiscali per svolgere controlli sull'IVA.

2.7. Il periodo di archiviazione delle informazioni nel CESOP sarà di due anni e i funzionari di collegamento di Eurofisc saranno in grado di verificare se i pagamenti ricevuti da un determinato beneficiario in un determinato periodo superano i 10000 EUR nell'insieme degli Stati membri. Il sistema sarebbe accessibile soltanto ai funzionari di collegamento di Eurofisc degli Stati membri e permetterebbe di effettuare ricerche unicamente allo scopo di svolgere indagini su casi sospetti o constatati di frode in materia di IVA.

2.8. Ogni cinque anni la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento del nuovo strumento di cooperazione amministrativa.

3. Osservazioni generali e particolari

3.1. Il CESE appoggia l'obiettivo della Commissione di istituire, sulla base di disposizioni legislative chiare, una collaborazione operativa di livello avanzato tra le autorità fiscali per quanto riguarda le frodi in materia di IVA nel settore del commercio elettronico. La promozione di un'assistenza amministrativa reciproca tra le autorità fiscali assicurerà maggiori risorse finanziarie sia alle casse degli Stati membri che al bilancio dell'UE, nonché condizioni semplificate per le imprese che rispettano le norme tributarie.

3.2. Il crescente impiego delle tecnologie della comunicazione da parte degli operatori di mercato implica la necessità di aggiornare costantemente la legislazione antifrode, per tener conto delle diverse modalità di elusione delle norme fiscali e degli obblighi in materia di IVA. È pertanto essenziale che la reazione delle autorità pubbliche alle sofisticate modalità delle frodi in materia di IVA migliori costantemente per quanto riguarda l'efficacia dell'applicazione (per mezzo delle tecnologie adeguate) e la cooperazione tra le autorità nazionali interessate. Queste autorità dovrebbero lavorare in sinergia, con il sostegno della Commissione, per assicurare una risposta europea globale ed efficace alle frodi in materia di IVA che sia conforme al principio di sussidiarietà stabilito dai Trattati.

3.3. A questo proposito, secondo il CESE, gli investimenti nell'intelligenza artificiale (IA) per individuare le frodi dell'IVA all'interno del nuovo sistema in fase di definizione potrebbero risultare vantaggiosi e utili a rendere il nuovo sistema pienamente operativo, a condizione che i diritti fondamentali delle persone e le norme specifiche dell'UE - come il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) ⁽¹⁾ - siano pienamente rispettati nel quadro del nuovo scenario operativo, che implica l'utilizzo di nuove tecnologie e dell'IA per sostenere l'attività delle autorità pubbliche incaricate dell'applicazione della legge.

3.4. Dato il carattere transfrontaliero delle frodi in materia di IVA e la crescente facilità (dovuta anche alla tecnologia) con cui è possibile mettere a punto pratiche illegali (ne è un esempio la rapidità con cui si possono spostare i proventi delle frodi dell'IVA), è necessario sviluppare una cooperazione più stretta non solo all'interno dell'UE, ma tra le autorità di tutto il mondo. Le misure per contrastare le frodi in materia di IVA possono avere successo soltanto se le amministrazioni fiscali nazionali cooperano più strettamente in uno spirito di fiducia reciproca, che implicherà lo scambio di informazioni pertinenti allo scopo di rendere possibile lo svolgimento dei rispettivi compiti.

3.5. A questo fine, l'OCSE raccomanda di rafforzare la cooperazione amministrativa internazionale in materia di IVA o di imposte sulle vendite, per fare fronte alle sfide connesse alla riscossione dell'IVA da fornitori non residenti, in particolare negli scambi da impresa a consumatore (B2C), come debitamente indicato nell'analisi della valutazione d'impatto della Commissione.

3.6. Un passo in questa direzione è rappresentato dall'accordo tra l'UE e la Norvegia nel settore della cooperazione amministrativa in materia di IVA (giugno 2018), che comprende anche strumenti specifici per il recupero dei crediti IVA. Il CESE auspica che l'UE promuova ulteriormente la cooperazione internazionale antifrode al fine di sviluppare una risposta efficace e coordinata alle attività che travalicano gli Stati e le frontiere continentali, danneggiando sia il bilancio dell'UE che quello dei singoli paesi.

3.7. Il CESE sottolinea che, dal punto di vista del consumatore, la proposta comporterà nuovi scambi e il trattamento di informazioni personali rilevanti ai fini dell'IVA, disciplinate dal regolamento generale sulla protezione dei dati, recentemente approvato e attuato in tutta l'Unione, con costi di conformità considerevoli per le imprese dell'UE.

3.8. Il regolamento generale sulla protezione dei dati presenta una definizione ampia del concetto di dati personali, che comprende qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile, ossia che può essere identificata direttamente o indirettamente. Di conseguenza, le informazioni sui pagamenti disciplinate dalla proposta della Commissione rientrano nell'ambito e nei principi applicabili ai fini della protezione dei dati personali di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3.9. Secondo la Commissione, «la tassazione è un importante obiettivo di interesse pubblico generale dell'Unione e degli Stati membri e ciò è stato riconosciuto con riguardo alle restrizioni che possono essere imposte agli obblighi e ai diritti ai sensi del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾ e per quanto riguarda la protezione delle informazioni ai sensi del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾. Le limitazioni ai diritti di protezione dei dati sono necessarie a causa della natura e del volume delle informazioni che provengono dai prestatori di servizi di pagamento e dovrebbero basarsi sulle condizioni e le modalità specifiche e predefinite di cui agli articoli da 243 *ter* a 243 *quinquies* della direttiva 2006/112/CE del Consiglio» ⁽⁴⁾.

3.10. Il CESE sottolinea energicamente la necessità di mantenere deroghe e limitazioni alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati, in funzione unicamente dell'obiettivo (rigorosamente definito) della lotta alle frodi in materia di IVA. Queste deroghe, da intendersi come eccezioni specifiche alle norme generali e obbligatorie a tutela dei dati personali e della vita privata individuale, devono essere interpretate con attenzione e in modo restrittivo dalle autorità incaricate dell'applicazione della legge. A tale riguardo, bisognerebbe rivolgere una grande attenzione ai seguenti aspetti: i) l'obiettivo del trattamento dei dati, trattamento che dovrà essere possibile solo per combattere i comportamenti illegali; ii) le persone autorizzate ad accedere ai dati raccolti, conservati e scambiati, che dovrebbero essere soltanto funzionari di Eurofisc, nel rispetto di condizioni particolari e per finalità ben note e limitate, connesse alla lotta contro le frodi in materia di IVA; iii) il successivo utilizzo dei dati per avviare eventuali indagini e attività di contrasto.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>.

⁽²⁾ Regolamento generale sulla protezione dei dati - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>.

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1725>.

⁽⁴⁾ Direttiva sull'IVA <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0112&from=IT>.

3.11. Tutti gli aspetti summenzionati sono formalmente presi in considerazione nella proposta della Commissione e questo è sicuramente un elemento positivo della proposta stessa. Ciò premesso, il CESE chiede alla Commissione di garantire, nella futura operatività quotidiana del sistema, la **piena ed effettiva attuazione** di tutte le garanzie in materia di libertà fondamentali contenute nella proposta, trovando quindi un adeguato equilibrio tra un'energica applicazione delle norme in materia di IVA e la necessaria salvaguardia dei diritti dei singoli e delle libertà fondamentali.

3.12. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il CESE chiede alle autorità nazionali competenti di condurre un attento monitoraggio e di verificare il pieno e concreto rispetto sia delle norme fissate nella proposta che limitano l'utilizzo dei dati e delle informazioni, che delle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati. Il CESE invita la Commissione, quando raccoglie le osservazioni degli Stati membri che dovrebbero essere completate entro la fine del 2024, a verificare attentamente, insieme alle autorità nazionali incaricate della tutela dei dati personali e al Garante europeo della protezione dei dati, se le disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati siano state pienamente rispettate, e a riferire al Parlamento europeo e al Consiglio nel quadro della sua prevista relazione sul funzionamento del nuovo strumento di cooperazione amministrativa (articolo 59 del regolamento (UE) n. 904/2010). I casi di distorsione o di illecito, qualora vengano rilevati, dovranno ovviamente essere subito prevenuti e corretti.

3.13. Per quanto riguarda la protezione delle imprese europee che operano nel settore del commercio elettronico, il CESE raccomanda che il nuovo sistema sia in grado di salvaguardare e garantire efficacemente i segreti commerciali sia nella fase di monitoraggio preliminare della raccolta e analisi dei dati che, in particolare, nella successiva (ipotetica) fase di applicazione della legge. A tale riguardo, l'esperienza maturata dalla Commissione europea nel tutelare la proprietà intellettuale e i segreti industriali nelle cause in materia di diritto della concorrenza potrebbe risultare utile quale standard di paragone.

Bruxelles, 15 maggio 2019

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
