

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Relatore generale: **PÁLENÍK**

Il Consiglio, in data 5 settembre 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 17 settembre 2012, ha incaricato la sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 484a sessione plenaria dei giorni 14 e 15 novembre 2012 (seduta del 15 novembre), ha nominato PÁLENÍK relatore generale e ha adottato il seguente parere con 112 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il presente parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE) prende in esame la proposta di direttiva del Consiglio in merito all'introduzione di un meccanismo di reazione rapida (QRM, *Quick Reaction Mechanism*) teso a consentire agli Stati membri di combattere più efficacemente le frodi in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), abbreviando in particolare i tempi necessari alla concessione di deroghe relative alla designazione dei soggetti debitori dell'IVA. La misura proposta elimina inoltre il rischio di introdurre a livello nazionale misure tese a combattere le frodi in materia di IVA prive di una base giuridica nella legislazione dell'UE.

1.2 Il CESE appoggia l'obiettivo della proposta, ossia di rendere la lotta contro le frodi fiscali più efficace, e ritiene che il cammino prospettato rappresenti un passo avanti rispetto all'attuale situazione giuridica. Tuttavia, il CESE rileva anche alcune lacune nella proposta, che verranno illustrate nel presente parere insieme ad alcune osservazioni e proposte alternative che potrebbero contribuire a migliorare in futuro la situazione attuale.

1.3 Le frodi in materia di IVA rappresentano una pratica estremamente dannosa che, causando ingenti perdite di bilancio agli Stati membri, ne compromette gli sforzi tesi al risanamento delle finanze pubbliche. Poiché le frodi in materia di IVA assumono forme diverse in tempi relativamente rapidi, anche la normativa tesa a eliminare queste attività illecite deve progredire nella maniera più efficace possibile.

1.4 Il CESE si compiace che la proposta di direttiva consenta agli Stati membri di reagire in maniera flessibile alle frodi in un

determinato settore e di introdurre quasi immediatamente misure che impediscano potenziali perdite di gettito fiscale. La riduzione dei tempi necessari alla concessione di deroghe al sistema comune dell'IVA contribuisce a combattere la frode e l'evasione fiscale.

1.5 Il CESE esprime preoccupazione quanto all'introduzione di una deroga alla procedura di esame prevista all'articolo 3, paragrafo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011, in particolare perché la procedura proposta rende praticamente impossibile che la richiesta di deroga al sistema comune dell'IVA presentata da uno Stato membro venga discussa dagli esperti in sede di comitato.

1.6 Data la necessità di combattere efficacemente le frodi in materia di IVA (le cui forme mutano con relativa rapidità), il CESE raccomanda inoltre che, nella ricerca e nell'elaborazione di ulteriori misure efficaci, ci si avvalga delle competenze tecniche di professionisti esperti, molti dei quali appartengono alla società civile organizzata. Sono necessarie riunioni di gruppi di esperti in cui queste tematiche possano essere discusse nei termini più ampi possibili.

1.7 Poiché le frodi in materia di IVA rappresentano un'attività criminale su scala internazionale di natura sofisticata, dalle conseguenze pregiudizievoli per le finanze pubbliche, il CESE sottolinea l'importanza di una cooperazione efficace tra le autorità fiscali degli Stati membri al fine di eliminare tale pratica. Per questo motivo, apprezzerrebbe che le istituzioni europee si impegnassero maggiormente per organizzare attività che contribuiscano positivamente a tale cooperazione.

2. Motivazione

2.1 Alla luce dell'attuale periodo di difficoltà, in cui tutti gli Stati membri dell'Unione europea stanno compiendo sforzi considerevoli per risanare efficacemente le finanze pubbliche, il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore qualsiasi iniziativa volta ad assistere tali sforzi a livello sia delle entrate che delle spese dei bilanci pubblici. Con la proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, la Commissione europea intende rafforzare l'efficacia della lotta alla frode e all'evasione fiscale, contribuendo quindi al risanamento dal lato delle entrate.

2.2 L'economia dell'Unione europea sta attraversando il periodo più difficile dalla creazione dell'UE e una tassazione efficace rappresenta attualmente un elemento di particolare importanza nel tentativo di accelerare il risanamento delle finanze pubbliche degli Stati membri.

2.3 Secondo l'Analisi annuale della crescita 2012, un risanamento di bilancio attuato con determinazione è un mezzo per raggiungere un certo fine, in quanto è fondamentale per ripristinare la stabilità macrofinanziaria come base per la crescita e garantire il futuro del modello sociale europeo. Il miglioramento della riscossione delle imposte e una maggiore efficacia nella lotta contro l'evasione fiscale potrebbero contribuire ad aumentare le entrate pubbliche in diversi Stati membri. Anche un'applicazione più efficace delle norme relative a tutti i tipi d'imposta potrebbe fornire un contributo in questo senso.

2.4 Secondo l'Allegato IV del documento COM(2011) 815 final, il coordinamento fiscale, che riguarda principalmente le operazioni transfrontaliere, è in grado di migliorare l'efficienza del mercato interno dell'UE. Questa affermazione parte del presupposto che la maggior parte degli ostacoli al mercato unico rimanenti derivino dall'assenza di coordinamento nella politica fiscale. L'introduzione del meccanismo di reazione rapida consentirebbe di superare in parte le divergenze esistenti, tuttavia il CESE fa notare che l'applicazione di tale meccanismo potrebbe pesare considerevolmente sulle entrate fiscali di alcuni Stati membri.

2.5 Tra le principali sfide che gli Stati membri dell'UE si trovano attualmente ad affrontare in materia fiscale figura la lotta alla frode e all'evasione fiscale. L'adozione di misure efficaci in materia può migliorare la riscossione delle imposte e svolgere un ruolo importante nell'aumentare le entrate fiscali, tenuto conto che una migliore riscossione dell'IVA rappresenta una delle possibili misure di risanamento.

2.6 Secondo le stime di Europol, le frodi e le evasioni in materia di IVA commesse nell'ambito delle quote di emissione di gas a effetto serra hanno causato, nel 2008 e nel 2009, una perdita pari a circa 5 miliardi di euro nei bilanci di diversi Stati membri dell'UE. Secondo Rob Wainwright, direttore di Europol, la frode organizzata in materia di IVA continua a essere un'attività criminale di dimensioni significative in Europa. Essa priva i governi centrali di ingenti risorse e compromette l'obiettivo di rendere l'Europa un'economia più verde e competitiva.

2.7 Secondo le conclusioni presentate nel Libro verde sul futuro dell'IVA, nel 2006 il divario tra la riscossione effettiva dell'IVA e le entrate teoriche ammontava al 12 %, mentre per alcuni Stati membri le perdite stimate erano superiori al 20 %. Tale divario è riconducibile in parte alle frodi che sfruttano le lacune insite nel sistema attuale, in particolare la possibilità di effettuare acquisti transfrontalieri di beni e servizi esenti da IVA. L'introduzione di un meccanismo efficace che consentisse di eliminare le frodi in materia di IVA fornirebbe uno strumento per contrastare l'enorme danno economico causato da tali attività illecite e contribuirebbe a risanare le finanze pubbliche.

2.8 Le misure specifiche adottate in base all'articolo 395, lettera a) renderanno la lotta alla frode e all'evasione in materia di IVA più operativa ed efficace, poiché terranno conto delle specificità del sistema e dell'amministrazione dell'IVA nello Stato membro che presenta la richiesta. Tali misure contribuiranno a creare un sistema efficace per la ricerca e il rilevamento delle nuove forme di frode ed evasione fiscale; tuttavia, vi è motivo di temere una possibile perdita di importanti competenze degli Stati membri in materia di imposizione.

2.9 Sulla base delle informazioni raccolte tramite il processo di concessione delle deroghe alla direttiva sul sistema comune dell'IVA (in appresso: la direttiva), la Commissione otterrà informazioni e idee pratiche importanti "dal basso", che le consentiranno di migliorare ulteriormente la suddetta direttiva. Le informazioni raccolte verranno utilizzate per eliminare i punti deboli e le disposizioni superate, nonché per aggiornare le parti obsolete della direttiva.

3. Osservazioni generali

3.1 La proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto estende i poteri della Commissione per quanto concerne la concessione di deroghe tese a prevenire le frodi in materia di IVA. Tali frodi causano perdite di bilancio notevoli, oltre a distorcere la concorrenza e il funzionamento del mercato unico. Il CESE accoglie con favore qualsiasi tentativo volto migliorare il funzionamento del mercato unico e a rendere più efficace la lotta contro la frode e l'evasione fiscale.

3.2 Il CESE rileva che, in base all'art. 395, par. 1, comma 2, della direttiva 2006/112/CE, le misure aventi lo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA non devono influire, se non in misura trascurabile, sull'importo complessivo delle entrate fiscali dello Stato membro riscosso allo stadio del consumo finale. Nel contesto della proposta, il CESE teme che l'impatto delle relative domande sull'importo complessivo dell'imposta riscossa dagli Stati membri non verrà esaminato in modo adeguato.

3.3 Il CESE si rallegra per l'effetto che la proposta avrà sulla durata del processo di approvazione per le misure speciali applicate da uno Stato membro allo scopo di combattere la frode e l'evasione fiscale, in quanto essa aumenterà la probabilità che tali attività illecite siano contrastate in modo efficace.

3.4 Poiché la frode in materia di IVA è principalmente commessa nel commercio transfrontaliero (la frode carosello e quella del cosiddetto "operatore inadempiente"), la possibilità di adottare azioni efficaci introducendo deroghe in un unico Stato membro è molto limitata, e sarà quindi necessario un ulteriore coordinamento delle procedure da parte delle autorità fiscali degli Stati membri.

3.5 Il CESE sottolinea inoltre che i poteri che la Commissione acquisirebbe in base a questa proposta sono altamente specializzati e complessi. Rileva che il nocciolo duro del gruppo coinvolto nell'elaborazione delle future proposte relative alle misure che sarebbero soggette alla procedura stabilita nei nuovi articoli proposti all'interno della direttiva dovrebbe essere formato da persone con la pertinente competenza professionale, in particolare quella derivante dalla pratica. La società civile organizzata rappresenta una buona fonte di professionisti esperti nel settore interessato.

4. Osservazioni particolari

4.1 Nella sua attuale forma, la proposta consente soltanto l'approvazione accelerata (entro un mese) delle misure speciali che derogano alla direttiva 2006/112/CE nel caso in cui uno Stato membro chieda una deroga in rapporto alla designazione del soggetto passivo come soggetto debitore dell'IVA nell'ambito di determinate cessioni di beni e prestazioni di servizi in deroga all'articolo 193 (che attualmente sembra uno strumento efficace nella lotta alle frodi fiscali), mentre in altri casi è necessario l'accordo unanime in seno al Consiglio, cosa che può indebolire considerevolmente gli sforzi tesi a combattere efficacemente le frodi in materia di IVA. Il CESE sottolinea inoltre che adesso i truffatori collaborano efficacemente tra loro, pertanto sarebbe opportuno che le autorità fiscali e di polizia di un certo numero di Stati membri vengano informate e coinvolte nella concessione delle deroghe in base ai nuovi articoli proposti all'interno della direttiva. Ciò vale in particolare per gli Stati membri verso cui le attività illecite potrebbero essere trasferite dopo la concessione di una deroga.

4.2 Il CESE propone inoltre che il processo di approvazione in seno al comitato di cui all'art. 395, lettera b), paragrafi 2 e 3,

non escluda la possibilità per un membro del comitato di chiedere la risoluzione della procedura scritta senza esito, soprattutto per garantire l'effettiva tutela dei legittimi interessi di quel membro, che potrebbero essere lesi dalla richiesta, presentata da un altro Stato membro, di autorizzare misure speciali. Un altro modo per affrontare tale lacuna sarebbe quello di introdurre un meccanismo che preveda un'ulteriore conferma della misura speciale da parte del Consiglio dei ministri: in base a tale meccanismo, la misura non sarebbe più applicabile se non viene approvata.

4.3 Con l'introduzione del meccanismo di reazione rapida (QRM), la proposta di direttiva ridurrà significativamente il tempo necessario per approvare le misure speciali tese a combattere la frode e l'evasione fiscale, passando dagli otto mesi che prima potevano essere necessari per una proposta positiva della Commissione seguita dall'approvazione unanime del Consiglio a un solo mese, con il potere di approvazione trasferito alla Commissione. Il CESE manifesta il suo appoggio a questa accelerazione quale mezzo per migliorare la lotta alla frode fiscale. Gli Stati membri devono tuttavia avere l'opportunità di avere a disposizione, se necessario, un progetto di richiesta di deroga discusso preventivamente in seno al comitato consultivo e così prevenire possibili azioni giudiziarie di fronte alla Corte di giustizia dell'UE.

4.4 Il CESE ritiene che le "adeguate misure di controllo da parte degli Stati membri" non siano definite in modo sufficientemente chiaro all'art. 395 lettera a), par. 1 della proposta. Il Comitato propone pertanto che il Consiglio elimini questa discrepanza ed allarghi il campo di applicazione di tali misure di controllo per comprendere le misure di cui all'art. 395, lettera a), par. 1, lettera b) della proposta.

4.5 Se durante il periodo di validità una deroga concessa sulla base della procedura stabilita all'art. 395 si rivela efficace nel combattere la frode e l'evasione fiscale, il CESE propone che venga introdotto un meccanismo in base al quale tale misura possa essere applicata ad altri Stati membri - per diffondere le buone pratiche - attraverso una procedura semplificata simile a quella contenuta nella proposta in esame.

Bruxelles, 15 novembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON