



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.12.2011
COM(2011) 851 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

sul futuro dell'IVA

Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Conclusioni generali della consultazione pubblica	3
3.	Scopo della presente comunicazione	4
4.	Caratteristiche fondamentali di un sistema dell’IVA riformulato per l’Unione europea	5
4.1.	Un sistema dell’IVA per l’Unione europea basato sul principio della destinazione ...	5
4.2.	Un sistema dell’IVA più semplice, efficiente e solido	6
5.	Settori di azione prioritari	6
5.1.	Verso un sistema dell’IVA più semplice	6
5.1.1.	Il concetto dello sportello unico	7
5.1.2.	Fornire alle imprese informazioni più accessibili e di migliore qualità a livello dell’UE	8
5.1.3.	Migliorare la governance dell’IVA a livello dell’UE	8
5.1.4.	Normalizzare gli obblighi in materia di IVA	9
5.2.	Verso un sistema dell’IVA più efficace	9
5.2.1.	Ampliamento della base imponibile.....	10
5.2.2.	Riesame della struttura dell’aliquota.....	11
5.3.	Verso un sistema dell’IVA più solido e a prova di frode.....	12
5.3.1.	Un meccanismo di reazione rapida per far fronte alla frode improvvisa.....	13
5.3.2.	Combattere la frode dell’IVA	13
5.3.3.	Riesame delle modalità di riscossione e controllo dell’IVA.....	15
5.4.	Un sistema dell’IVA adattato al mercato unico	16
6.	Altre azioni da avviare nel medio termine	17
7.	Conclusioni	17

1. INTRODUZIONE

L'accelerazione della globalizzazione, l'intensificarsi della concorrenza delle nuove regioni economiche chiave del mondo, insieme alla rapida evoluzione dei modelli di business e al progresso tecnico, rappresentano altrettante sfide all'efficienza e all'efficacia del sistema fiscale europeo.

La crisi finanziaria ha inoltre posto gli Stati membri dinanzi a una duplice sfida di politica economica: promuovere la crescita economica sostenibile consolidando al tempo stesso le finanze pubbliche. Come riconosciuto nella strategia di crescita annuale 2012¹, le politiche fiscali costituiscono uno strumento importante a tal fine. È necessario riservare maggiore attenzione alla concezione e alla struttura dei sistemi fiscali, e in particolare del sistema UE dell'IVA, per renderli più efficienti, efficaci ed equi.

In tale prospettiva il 1° dicembre 2010 la Commissione ha adottato un Libro verde sul futuro dell'IVA², in cui invitava tutte le parti interessate ad esaminare in modo critico gli aspetti del sistema europeo dell'IVA, in vigore ormai da oltre 40 anni.

L'ampia reazione di imprese, accademici, cittadini e autorità fiscali (oltre 1 700 contributi)³ ha confermato la necessità di tale dibattito.

Il Parlamento europeo⁴, il Comitato economico e sociale europeo⁵ e il gruppo "Politica fiscale", composto dai rappresentanti personali dei ministri delle finanze, hanno accolto con favore il Libro verde e confermato la necessità di riformare il sistema UE dell'IVA.

In parallelo la Commissione ha svolto una valutazione economica del sistema dell'IVA⁶ e ha proposto di creare una nuova risorsa propria basata sull'IVA per finanziare il bilancio dell'UE⁷.

2. CONCLUSIONI GENERALI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA

In generale, le parti interessate ritengono che la frammentazione del sistema comune dell'IVA dell'UE in 27 sistemi nazionali dell'IVA rappresenti l'ostacolo principale a scambi intraunionali efficienti, impedendo così ai cittadini di beneficiare dei vantaggi di un mercato unico autentico.

Le imprese attive a livello internazionale ritengono di pagare un prezzo per questa mancanza di armonizzazione sotto forma di complessità, costi di conformità supplementari e incertezza giuridica. Le PMI spesso non dispongono delle risorse

¹ COM(2011) 815 del 23.11.2011.

² COM(2010) 695, documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2010) 1455 dell'1.12.2010.

³ Disponibili, insieme a una sintesi dei punti principali, all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm

⁴ Risoluzione del 13 ottobre 2011, P7_TA(2011)0436.

⁵ GU C 318 del 29.10.2011, pag. 87.

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

⁷ COM(2011) 510 del 29.6.2011.

necessarie per far fronte a questi aspetti e rinunciano pertanto ad intraprendere attività transfrontaliere.

Queste carenze possono esercitare sui comportamenti commerciali un impatto tale da impedire alle imprese di prendere le decisioni più efficaci. Nel momento in cui la normativa fiscale influenza la decisione di acquistare o vendere merci o servizi, la neutralità economica dell'IVA non è più garantita e il funzionamento del mercato unico è gravemente pregiudicato.

Numerosi contributi hanno anche sottolineato che, di conseguenza, sta diventando più facile e redditizio concludere affari con partner di paesi terzi che con imprese dell'UE.

Le parti interessate che attualmente godono di esenzioni, deroghe o aliquote ridotte sono in generale a favore del loro mantenimento; altre vorrebbero estendere queste forme di trattamento preferenziale per includervi la propria attività.

Nel complesso, il Libro verde ha suscitato grandi aspettative di cambiamento. Allo stesso tempo, si riconosce che una revisione profonda del sistema dell'IVA non potrà che essere un progetto a lungo termine.

Gli Stati membri, come è comprensibile, non sono disposti ad affrontare i rischi legati a una riforma che potrebbero ripercuotersi negativamente sulle entrate IVA, che nel 2009 hanno rappresentato circa 784 miliardi di euro, pari al 21% del gettito fiscale nazionale⁸. Essi sembrano quindi essere disposti solo a considerare cambiamenti gradualisti, i cui rischi, benefici e costi siano chiari, ben compresi e pienamente valutati.

Di seguito sono riportate le conclusioni generali più degne di nota tratte dalla consultazione pubblica; conclusioni più specifiche sono state inserite successivamente in corrispondenza degli argomenti a cui si riferiscono.

3. SCOPO DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

Considerato che, a quasi 20 anni dall'introduzione del mercato unico, persiste questa situazione preoccupante, è chiaro che non sarà sufficiente limitarsi a restare nella "zona di comfort" dello status quo. La risposta a queste sfide può essere trovata solo mediante una riforma più ambiziosa dell'attuale sistema dell'IVA. Tale riforma svolgerà un ruolo fondamentale nel conseguire gli obiettivi della strategia *Europa 2020*⁹ e nel ritorno alla crescita in quanto può rinvigorire il mercato unico e sostenere il risanamento finanziario in corso negli Stati membri.

La presente comunicazione, basata sull'esito della consultazione pubblica, ma anche sulle discussioni con gli Stati membri e sui pareri espressi dalle istituzioni europee, ha un duplice scopo:

- stabilisce le caratteristiche fondamentali di un futuro sistema UE dell'IVA che possa continuare a svolgere la funzione di generare entrate, accrescendo al tempo stesso la competitività dell'Unione; queste caratteristiche di base

⁸ Compresi i contributi previdenziali, *Taxation trends in the European Union*, 2011, allegato A, tabella 8.
⁹ COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

dovrebbero essere gli obiettivi a lungo termine che guideranno tutto il futuro lavoro sull'IVA;

- elenca i settori di azione prioritari per i prossimi anni al fine di orientarsi verso questi obiettivi.

4. CARATTERISTICHE FONDAMENTALI DI UN SISTEMA DELL'IVA RIFORMULATO PER L'UNIONE EUROPEA

4.1. Un sistema dell'IVA per l'Unione europea basato sul principio della destinazione

*L'Atto per il mercato unico*¹⁰ ha sottolineato l'importanza fondamentale di stabilire un regime dell'IVA definitivo applicabile alle operazioni transfrontaliere.

Il Libro verde ha fornito l'opportunità ideale per esaminare se sia ancora pertinente l'impegno assunto nel 1967¹¹ di stabilire un regime dell'IVA definitivo, che funzioni all'interno dell'UE nello stesso modo in cui funzionerebbe in un solo paese, basato sul principio dell'imposizione nel paese di origine.

Recenti discussioni con gli Stati membri hanno confermato che questo principio rimane politicamente irrealizzabile. Anche il Parlamento europeo – finora convinto sostenitore del principio dell'origine – ha riconosciuto questa situazione di stallo e ha invitato a orientarsi verso il principio della destinazione.

Anche le parti interessate riconoscono che il sistema basato sull'origine, in teoria la scelta più interessante per loro, non sarà realizzabile nel prossimo futuro. Esse pertanto sostengono, come soluzione pragmatica e politicamente realizzabile, un sistema basato sull'imposizione nel luogo di destinazione che funzioni efficacemente.

La Commissione è pertanto giunta alla conclusione che non esistono più motivazioni valide per mantenere questo obiettivo e proporrà di abbandonarlo. Mantenere questo impegno senza realizzare alcun progresso politico in tal senso minerebbe infatti la credibilità del processo decisionale europeo.

Con l'abbandono del principio dell'origine sarà possibile concentrare l'impegno sull'elaborazione di concetti alternativi per un sistema UE dell'IVA basato sul principio della destinazione che funzioni in modo efficace. Dal 1993 questo settore non ha registrato alcuna attività: tale opzione era stata infatti scartata a favore del principio dell'origine.

I lavori in questo campo si ispireranno a due principi direttivi: in primo luogo, il fatto che svolgere attività economiche nell'UE deve essere altrettanto semplice e sicuro che svolgerle a livello nazionale e, in secondo luogo, che i costi di conformità in materia di IVA legati allo svolgimento di attività economiche in Europa devono essere ridotti. Gli scambi transfrontalieri non devono comunque generare costi aggiuntivi.

¹⁰ COM(2011) 206 del 13.4.2011.

¹¹ Prima direttiva 67/227/CEE del Consiglio e seconda direttiva 67/228/CEE del Consiglio dell'11 aprile 1967.

4.2. Un sistema dell’IVA più semplice, efficiente e solido

Il processo di riforma avviato dal Libro verde dovrebbe alla fine portare a un sistema dell’IVA caratterizzato dagli attributi seguenti:

- **“semplice”**: un soggetto passivo che opera all’interno dell’UE dovrebbe essere tenuto a rispettare un unico insieme di norme chiare e semplici in materia di IVA: un codice europeo dell’IVA. Tale codice stabilirebbe norme adattate ai modelli di business moderni e agli obblighi normalizzati che tengono pienamente conto dei progressi realizzati nelle nuove tecnologie. Un soggetto passivo dovrebbe avere a che fare unicamente con le autorità fiscali di un solo Stato membro;
- **“efficiente e neutrale”**: l’introduzione di una base imponibile più ampia e l’attuazione del principio di imposizione all’aliquota normale permetterebbero di generare un gettito maggiore a un costo inferiore oppure, in alternativa, di ridurre l’aliquota normale senza incidenze sul gettito. Eventuali deroghe a tali principi dovrebbero essere razionali e definite in modo uniforme. La neutralità richiede inoltre norme identiche in materia di diritto a detrazione e restrizioni molto limitate all’esercizio di tale diritto;
- **“solido e a prova di frode”**: i metodi moderni di riscossione e di controllo dell’IVA dovrebbero massimizzare le entrate effettivamente percepite e limitare per quanto possibile la frode e l’elusione fiscale. Questo modo di procedere renderà più agevole il rispetto degli obblighi di conformità per le imprese, ma esigerà che le autorità fiscali nazionali si concentrino sui comportamenti a rischio e sugli autori effettivi delle frodi e che, in ultima analisi, esse si comportino come un’amministrazione europea dell’IVA. Uno scambio di informazioni intensificato, automatizzato e rapido tra le amministrazioni fiscali nazionali sarà essenziale per conseguire questo obiettivo.

5. SETTORI DI AZIONE PRIORITARI

I vari temi prioritari sono di seguito raggruppati in quattro sezioni. Essi sono tuttavia strettamente interrelati: un sistema dell’IVA più semplice per le operazioni interne combinate ad operazioni intraunionali rende più agevole il rispetto delle norme e contribuisce pertanto alla solidità del sistema.

Alcune delle azioni chiave corrispondenti possono essere realizzate in tempi relativamente brevi, mentre per altre saranno necessari tempi più lunghi. Ove necessario, la Commissione svolgerà la consueta valutazione d’impatto.

5.1. Verso un sistema dell’IVA più semplice

Dalle risposte alla consultazione pubblica è emersa una richiesta forte e pressante di semplificazione. Tale richiesta riguarda le questioni inerenti alla legislazione dell’UE sull’IVA, ma anche quelle di amministrazione fiscale. Le pratiche divergenti a livello nazionale sono sempre più frequentemente indicate come oneri fonte di frustrazione. Nonostante l’amministrazione fiscale sia principalmente di competenza degli Stati membri, l’obiettivo della Commissione sarà migliorare sostanzialmente il coordinamento e la cooperazione in questo settore.

La valutazione economica conclude che i costi di conformità per le imprese sono elevati, con stime che variano dal 2% all'8% dell'importo dell'IVA riscossa. Le imprese più piccole sono oberate al di sopra delle loro capacità e i costi non diminuiranno nel tempo senza un intervento mirato.

Le imprese devono inoltre sostenere oneri supplementari quando si lanciano nel commercio intraunionale. Secondo la valutazione economica, la soppressione degli obblighi nazionali che vanno oltre i requisiti dell'UE o una riduzione del 10% delle divergenze esistenti fra le procedure amministrative degli Stati membri potrebbe comportare un incremento degli scambi intraunionali, rispettivamente, del 2,6% e del 3,7%, mentre il PIL potrebbe aumentare dello 0,2% e dello 0,4%. Nonostante la relazione riconosca che queste cifre potrebbero essere sovrastimate, esse indicano tuttavia che l'armonizzazione delle procedure dell'IVA potrebbe comportare un aumento non trascurabile degli scambi e del PIL.

Dovrebbero essere soprattutto le PMI a trarre vantaggio dalle azioni descritte di seguito. Esse dispongono infatti di minori risorse per far fronte alle difficoltà risultanti dalle differenze di norme e di obblighi. La valutazione economica indica inoltre che per tali imprese il costo è proporzionalmente più elevato.

Dare priorità alla semplificazione nei prossimi anni è in linea con il principio del “pensare anzitutto in piccolo” contenuto nello “Small Business Act” per l'Europa¹², che promuove l'e-government e soluzioni a sportello unico per semplificare il contesto normativo e amministrativo in cui le PMI operano.

5.1.1. Il concetto dello sportello unico

Considerate le difficoltà menzionate dalle imprese che operano in diversi Stati membri, lo sportello unico – una misura proposta dalla Commissione nel piano per la riduzione degli oneri amministrativi¹³ e sostenuta dal gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi¹⁴ – rappresenta ancora una priorità importante.

Un sistema di mini sportello unico per i prestatori dell'UE che offrono servizi di telecomunicazione e di trasmissione radiotelevisiva e servizi elettronici ai consumatori finali nell'Unione entrerà in vigore nel 2015. Alcune imprese, attive nel commercio transfrontaliero, non comprendono il motivo per cui le loro attività sono state escluse da questo sistema, nonostante esse debbano affrontare le stesse difficoltà.

L'attuazione del mini sportello unico è considerata una tappa fondamentale da numerosi Stati membri e dalle imprese. Se funzionerà bene, preparerà la strada a un utilizzo più generalizzato di questo concetto. Tuttavia, considerata la mancanza di esperienza relativa a uno sportello unico per gli scambi intraunionali, gli Stati membri sono piuttosto riluttanti a considerare di ampliarne la portata a uno stadio così precoce.

¹² COM(2008) 394 del 25.6.2008.

¹³ COM(2009) 544 del 22.10.2009, allegato, pag. 83.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

La Commissione rimane convinta che, in un sistema dell'IVA basato sull'imposizione a destinazione, uno sportello unico rappresenti uno strumento essenziale per facilitare l'accesso al mercato unico, soprattutto per le PMI.

(1) *Garantire l'agevole introduzione del mini sportello unico nel 2015 rappresenta una delle priorità principali della Commissione, che conta sugli Stati membri per mettere a disposizione le risorse necessarie.*

(2) *A partire dal 2015 la Commissione prenderà in considerazione un allargamento controllato del concetto nel tempo.*

5.1.2. *Fornire alle imprese informazioni più accessibili e di migliore qualità a livello dell'UE*

Le parti interessate hanno sottolineato che la disponibilità di informazioni precise, affidabili e tempestive sulle modalità dei regimi dell'IVA attualmente in vigore negli Stati membri rappresenta un fattore essenziale per facilitare il rispetto delle norme da parte delle imprese in attesa che siano introdotte norme analoghe in tutta l'UE. Inoltre, le differenze linguistiche sono ancora percepite come un ostacolo agli scambi intraunionali.

Secondo la Commissione, un portale web, che fornisce informazioni in più lingue su questioni come la registrazione, la fatturazione, le dichiarazioni IVA, le aliquote IVA nonché obblighi speciali e limitazioni del diritto a detrazione, rappresenta il prossimo passo. Le imprese stesse potrebbero contribuire a definire le informazioni necessarie.

(3) *Con l'aiuto degli Stati membri, la Commissione realizzerà un portale web dell'UE sull'IVA. Essa invita gli Stati membri a confermare la disponibilità espressa nell'ambito del gruppo "Politica fiscale" impegnandosi a fornire le informazioni necessarie e ad aggiornarle tempestivamente.*

5.1.3. *Migliorare la governance dell'IVA a livello dell'UE*

Le parti interessate auspicano una maggiore partecipazione al processo di elaborazione e interpretazione della normativa dell'UE in materia di IVA e una maggiore trasparenza a tale riguardo.

La Commissione si assumerà le proprie responsabilità e risponderà favorevolmente a questa valida richiesta. Scambi di opinioni tra la Commissione e le parti interessate saranno organizzati in modo più strutturato. La Commissione provvederà affinché siano messe a disposizione del pubblico maggiori informazioni sulla normativa dell'UE in materia di IVA.

L'invito a migliorare la *governance* è tuttavia in parte rivolto anche al Consiglio, in quanto il quadro giuridico che disciplina l'adozione delle proposte legislative va al di là dell'ambito di competenze della Commissione. Essa invita pertanto il Consiglio a considerare le modalità di un maggiore coinvolgimento delle parti interessate in sede di negoziazione delle proposte.

Le parti interessate hanno caldeggiato l'istituzione di un canale di comunicazione a livello dell'UE in cui le autorità fiscali, la Commissione e i rappresentanti delle imprese potrebbero scambiare opinioni su questioni pratiche legate all'applicazione

dell'IVA. Attualmente esse possono discutere tali questioni con le autorità fiscali nazionali, ma non dispongono di un forum più ampio a cui parteciperebbero tutte le autorità fiscali, in particolare sulle questioni transfrontaliere.

Gli Stati membri hanno espresso la volontà di partecipare a un tale forum. L'individuazione delle migliori pratiche potrebbe contribuire a semplificare il sistema dell'IVA, riducendo così i costi di conformità ma garantendo nel contempo le entrate derivanti dall'imposta.

(4) *Nel 2012 la Commissione pubblicherà gli orientamenti convenuti dal comitato dell'IVA sulla legislazione dell'UE e, se del caso, note esplicative sulla nuova legislazione prima della sua entrata in vigore al fine di informare le imprese e di promuovere un'applicazione più coerente delle norme.*

(5) *Nel corso dello stesso anno essa istituirà un forum tripartito (Commissione, Stati membri e parti interessate) dell'UE sull'IVA.*

5.1.4. Normalizzare gli obblighi in materia di IVA

Le norme sulla fatturazione sono state di recente armonizzate e il principio della parità di trattamento tra fatture cartacee ed elettroniche è stato integrato nella legislazione sull'IVA. Tuttavia, le differenze relative ad altri obblighi in materia di IVA impongono tuttora alle imprese di adeguare specifiche e procedure informatiche ad ogni Stato membro in cui operano. Risultano in tal modo indeboliti i vantaggi derivanti dal ricorso a centri di servizi condivisi per l'espletamento degli obblighi contabili e fiscali a livello dell'UE.

(6) *Nel 2013 la Commissione proporrà che una dichiarazione IVA normalizzata sia disponibile in tutte le lingue e possa essere utilizzata facoltativamente dalle imprese dell'Unione.*

(7) *Lo stesso approccio di normalizzazione potrebbe poi essere applicato ad altri obblighi, come la registrazione, la fatturazione e la documentazione giustificativa di un'esenzione o di un'inversione contabile.*

5.2. Verso un sistema dell'IVA più efficace

L'ampliamento della base imponibile e la limitazione del ricorso alle aliquote ridotte consentirebbero di generare nuovi flussi di entrate a un costo inferiore o, in alternativa, di ridurre sensibilmente l'aliquota normale attualmente in vigore senza incidere sulle entrate. Un sistema dell'IVA più efficiente è quindi principalmente nell'interesse degli Stati membri, ma ridurrebbe anche gli oneri amministrativi per le imprese.

5.2.1. *Ampliamento della base imponibile*

Enti pubblici

Uno studio recente sull’IVA nel settore pubblico e sulle esenzioni a favore di alcune attività di interesse pubblico¹⁵ ha evidenziato le lacune delle norme vigenti sotto il profilo economico – ossia la mancanza di neutralità, le distorsioni della concorrenza che possono causare e la loro complessità. Inoltre la privatizzazione e la deregolamentazione hanno spesso dato luogo a situazioni in cui gli enti pubblici sono in concorrenza con imprese private.

Tenuto conto di quanto potrebbe incidere, in termini di costo dei beni pubblici o della previdenza sociale, l’eliminazione graduale delle esenzioni esistenti su larga scala, come nei settori dell’istruzione o della sanità, un approccio graduale verso la tassazione sarà esaminato in modo approfondito.

(8) *La Commissione presenterà una proposta che si concentrerà sulle attività caratterizzate da una partecipazione significativa del settore privato e da un rischio elevato di distorsione della concorrenza.*

Servizi di trasporto di passeggeri

Il Parlamento europeo ritiene, e l’esito della consultazione pubblica conferma, che il fatto che i servizi di trasporto di passeggeri siano esenti in alcuni Stati membri, in funzione del mezzo di trasporto utilizzato, crea distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Nei casi in cui l’esenzione non si applica, la complessità delle norme vigenti in materia di localizzazione delle prestazioni accresce i costi di conformità per le imprese che operano in diversi Stati membri e potrebbe dar luogo a errori e talvolta anche all’evasione.

Dalla consultazione pubblica sono emersi due approcci principali tra loro contrastanti: il mantenimento dello status quo o la soppressione dell’esenzione; quest’ultima opzione sarebbe in linea con l’obiettivo di accrescere la neutralità e l’efficienza dell’imposta.

(9) *La Commissione proporrà un quadro dell’IVA più neutro e più semplice per le attività di trasporto di passeggeri.*

Altre esenzioni

Saranno esaminate altre esenzioni che limitano la base imponibile e potrebbero creare distorsioni allo scopo di determinare se le loro motivazioni economiche, sociali o tecniche sono ancora valide e se le relative modalità di applicazione possono essere migliorate. Nessuna possibilità di ampliamento della base imponibile dovrebbe essere scartata in questa fase. Alcune parti interessate hanno tuttavia caldeggiato il mantenimento o l’ampliamento del campo di applicazione di alcune esenzioni.

¹⁵

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.

Il trattamento ai fini dell'IVA delle organizzazioni non a scopo di lucro ha suscitato numerose reazioni. Tali organizzazioni, tuttavia, beneficiano già di un'esenzione che copre le loro attività di interesse pubblico. Solo le attività residue, non coperte da questa esenzione, sono fonte di preoccupazione. Queste attività potrebbero comunque essere coperte dal regime generale di esenzione per le piccole imprese che hanno una cifra d'affari inferiore a una certa soglia e mediante ulteriori misure e procedure di semplificazione che gli Stati membri possono adottare. Gli Stati membri possono inoltre introdurre meccanismi mirati di compensazione, al di fuori del sistema dell'IVA, per alleggerire il costo dell'IVA sugli acquisti di tali organizzazioni.

(10) *La Commissione invita gli Stati membri ad utilizzare le opzioni esistenti per alleggerire l'onere dell'IVA a carico delle organizzazioni non a scopo di lucro. Essa può fornire loro orientamenti in relazione al regime IVA applicabile a tali organizzazioni.*

5.2.2. *Riesame della struttura dell'aliquota*

Numerose parti interessate hanno evidenziato che le differenze tra le aliquote dell'IVA comportano costi di conformità supplementari. La valutazione economica contiene una stima di tale impatto. Essa ha stabilito che una riduzione del 50% delle differenze esistenti tra le strutture delle aliquote IVA degli Stati membri potrebbe tradursi in un incremento del 9,8% degli scambi intraunionali e in un aumento dell'1,1% del PIL reale; al tempo stesso viene però precisato che tali cifre potrebbero essere sovrastimate.

La valutazione economica ha inoltre confermato il parere già espresso in studi economici precedenti¹⁶, secondo il quale il ricorso ad aliquote ridotte spesso non rappresenta lo strumento più idoneo per perseguire obiettivi politici, in particolare per assicurare la redistribuzione dei redditi alle famiglie povere o per incoraggiare il consumo di un bene considerato socialmente desiderabile.

Le parti interessate che beneficiano di aliquote ridotte invocano questi obiettivi per giustificare l'esistenza di tali aliquote o addirittura la loro estensione, in particolare a prodotti rispettosi dell'ambiente. Un altro aspetto che ha suscitato numerose reazioni nella consultazione pubblica è rappresentato dalla parità di trattamento dei prodotti disponibili su supporto tradizionale e on line. Tali aspetti devono essere affrontati.

Va notato che l'applicazione di aliquote ridotte si traduce già in sovvenzioni considerevoli, la cui ampiezza varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro, in funzione dell'utilizzo che viene fatto di tali aliquote. La valutazione economica ha calcolato che, per un campione di 9 Stati membri¹⁷, tali sovvenzioni rappresentano tra l'8,2% e il 53,3% delle entrate IVA di tali Stati membri. L'eliminazione delle aliquote ridotte consentirebbe in teoria una riduzione dell'aliquota normale compresa fra 1,9 e 7,5 punti percentuali.

¹⁶ Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union* (studio sull'IVA ridotta applicata a beni e servizi negli Stati membri dell'Unione europea), relazione finale, 21.6.2007.

¹⁷ Belgio, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Polonia, Spagna e Regno Unito.

L'applicazione dell'aliquota normale rimane il principio di base e la direttiva IVA non obbliga gli Stati a utilizzare le aliquote ridotte. Gli Stati membri sono pertanto principalmente responsabili di limitare nella misura del possibile l'ambito di applicazione di tali aliquote ove esse costituiscano agevolazioni fiscali ingiustificate. L'attuale contesto economico e finanziario, che esige un risanamento rigoroso dei bilanci nazionali, rappresenta un ulteriore motivo per limitare l'uso di tali aliquote anziché aumentare le aliquote normali. Non andrebbero comunque trascurati i vantaggi potenziali derivanti da un'utilizzazione limitata delle aliquote ridotte, se queste sono razionalmente definite e applicate.

Esiste pertanto una serie di fattori che giustificano un riesame dell'attuale struttura delle aliquote IVA. La Commissione ritiene che tale riesame dovrebbe essere basato su un'approfondita valutazione d'impatto, che copra tutti gli aspetti, e sui seguenti principi guida:

- abolizione delle aliquote ridotte che costituiscono un ostacolo al corretto funzionamento del mercato interno. Aliquote ridotte giustificate in passato possono avere effetti distorsivi in quanto il contesto economico, commerciale e giuridico è nel frattempo cambiato;
- abolizione delle aliquote ridotte sui beni e servizi il cui consumo è scoraggiato da altre politiche dell'UE. Si potrebbe trattare in particolare dei beni e servizi che danneggiano l'ambiente, la salute e il benessere;
- beni e servizi simili dovrebbero essere soggetti alla stessa aliquota IVA e a tale riguardo occorrerebbe tener conto del progresso tecnologico in modo da rispondere alla sfida posta dalla convergenza tra supporti fisici ed elettronici.

- (11) *Per rendere più efficiente il sistema dell'IVA la Commissione è a favore di un utilizzo limitato delle aliquote IVA ridotte. Nel 2012 essa avvierà una valutazione della struttura delle aliquote IVA in vigore alla luce dei principi guida suddetti e successivamente presenterà proposte in tal senso dopo un'ampia consultazione con le parti interessate e con gli Stati membri entro la fine del 2013.*

(12) *Per ridurre l'incertezza giuridica e i costi di conformità derivanti dalle 27 diverse strutture di aliquota, la Commissione proporrà di includere nel portale web dell'UE sull'IVA informazioni chiare e vincolanti sull'elenco dei beni e dei servizi che non sono coperti dalle aliquote normali in ogni Stato membro. A tal fine si potrebbe utilizzare la nomenclatura combinata.*

5.3. Verso un sistema dell'IVA più solido e a prova di frode

Da uno studio effettuato per la Commissione alcuni anni fa è emerso che, in generale, il 12% dell'IVA teorica non è percepito. La frode rappresenta un aspetto importante del cosiddetto divario dell'IVA, divario che consiste però anche di altri aspetti, come l'IVA non riscossa a seguito di errori, negligenza e fallimenti.

Per questo motivo la Commissione ritiene che sia necessario, oltre a risolvere il problema della frode dell'IVA, considerare la situazione nel suo insieme ed esplorare nuove possibilità di riscuotere e controllare l'imposta.

5.3.1. *Un meccanismo di reazione rapida per far fronte alla frode improvvisa*

L'esperienza recente in materia di frode organizzata, su vasta scala e improvvisa ha dimostrato che la procedura per modificare la legislazione o concedere deroghe agli Stati membri non è sempre sufficientemente flessibile da assicurare una reazione pronta e appropriata.

Numerosi Stati membri hanno accolto con favore la possibilità di disporre di una base giuridica che consenta loro di adottare misure nazionali immediate, anche se a titolo temporaneo, per porre fine ad alcune pratiche fraudolente.

(13) La Commissione presenterà una proposta relativa a un meccanismo di reazione rapida nel 2012.

5.3.2. *Combattere la frode dell'IVA*

La strategia di lotta contro la frode all'IVA, lanciata nel 2006¹⁸, si è concretizzata in un piano d'azione a breve termine presentato dalla Commissione nel dicembre 2008¹⁹. Da allora la Commissione ha presentato tutte le proposte legislative annunciate nel piano d'azione e il Consiglio le ha adottate quasi tutte.

Il risultato è un insieme di nuove misure, come la creazione di Eurofisc²⁰ e scambi automatizzati di informazioni rafforzati, che stanno per entrare in vigore o sono entrate in vigore recentemente.

La loro efficienza in termini di riduzione delle frodi dell'IVA sarà valutata attentamente, ma tale valutazione potrà essere effettuata solo una volta che tutte le misure saranno entrate pienamente in vigore. Nuove iniziative potranno essere necessarie se queste misure si riveleranno insufficienti.

Alcune delle misure proposte non sono state adottate o sono state ridimensionate in sede di Consiglio per ottenere l'unanimità, come nel caso dell'accesso automatizzato alle informazioni. La Commissione riesaminerà queste misure al fine di raggiungere un consenso su di esse. In particolare essa prenderà in considerazione un ampliamento della gamma di informazioni a cui gli Stati membri che lo desiderano avrebbero accesso automatizzato.

I controlli multilaterali si sono rivelati uno strumento utile per far fronte a casi complessi di frode che coinvolgono operatori di Stati membri diversi. A lungo termine potrebbe essere previsto, nel quadro di Eurofisc, un gruppo transfrontaliero di revisori composto da esperti delle amministrazioni fiscali nazionali. Si potrebbe così procedere più sistematicamente a audit transfrontalieri e trarre profitto dalle conoscenze e dall'esperienza già acquisite in questo campo dai revisori e dai coordinatori dei controlli multilaterali.

¹⁸ COM(2006) 254 del 31.5.2006; COM(2007) 758 del 23.11.2007.

¹⁹ COM(2008) 870 dell'1.12.2008.

²⁰ Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio del 7 ottobre 2010.

- (14) *La Commissione garantirà e controllerà la piena attuazione delle misure di lotta alla frode e presenterà una relazione sulla loro efficacia e sulla necessità di ulteriori azioni nel 2014.*
- (15) *La Commissione incoraggia il Consiglio a progredire nell'adozione delle proposte ancora in discussione. Essa esaminerà le possibilità di ampliare sensibilmente l'accesso automatizzato alle informazioni.*
- (16) *La Commissione esaminerà la possibilità di costituire un gruppo transfrontaliero di revisori dell'UE al fine di facilitare e migliorare i controlli multilaterali.*

Il successo delle misure antifrode dipende direttamente dalla capacità amministrativa delle autorità fiscali nazionali. Questo elemento è emerso più chiaramente nell'attuale situazione di difficoltà finanziarie che numerosi Stati membri attraversano, per risolvere la quale è necessaria un'amministrazione fiscale efficiente ed efficace.

A norma dell'attuale regolamento sulle risorse proprie provenienti dall'IVA²¹, la Commissione presenta periodicamente una relazione sulle procedure applicate dagli Stati membri per la gestione e il controllo dell'IVA ed esamina i possibili miglioramenti (relazione ai sensi dell'articolo 12).

Nella prossima relazione la Commissione stabilirà alcuni parametri di riferimento per misurare i risultati di ciascuna amministrazione fiscale. Grazie a questo approccio, gli Stati membri potrebbero posizionarsi rispetto alle medie dell'UE.

Gli approcci più efficaci adottati da alcuni Stati membri in settori vulnerabili alla frode dovrebbero essere condivisi in modo più sistematico. Le autorità fiscali hanno in comune numerosi problemi e basando la loro azione sull'esperienza di altri Stati membri potrebbero trarre grande vantaggio in termini di risorse. In tale contesto la Commissione seguirà da vicino le attività di Eurofisc, in particolare il settore di attività riguardante le tendenze in materia di frode (osservatorio dell'IVA).

- (17) *La Commissione rafforzerà il monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia delle amministrazioni fiscali degli Stati membri nella prossima relazione ai sensi dell'articolo 12.*
- (18) *Con l'aiuto degli Stati membri, la Commissione intensificherà lo scambio delle migliori pratiche nella lotta alla frode nei settori ad alto rischio.*
- (19) *La Commissione continuerà a seguire l'attività di Eurofisc e a incoraggiare gli Stati membri a sviluppare ulteriormente questo strumento per cercare di individuare i nuovi meccanismi di frode o per impedirne l'espansione.*

La Commissione ritiene inoltre che un approccio (nell'amministrazione dell'imposta) basato su una normativa non vincolante (*soft law*) costituisca un passo avanti importante nella lotta contro la frode. Gli Stati membri saranno pertanto incoraggiati a promuovere un maggior rispetto delle norme migliorando la loro relazione con le imprese e le loro procedure concernenti l'IVA.

²¹

Regolamento n. 1553/89 del Consiglio del 29 maggio 1989.

Tale approccio mirerà in particolare ad impedire ai potenziali autori di frodi di entrare nel sistema dell'IVA e a consentire alle autorità fiscali di riassegnare personale alla lotta contro i comportamenti non conformi.

(20) La Commissione sosterrà gli Stati membri nel loro impegno a migliorare il rispetto delle norme utilizzando il forum dell'UE sull'IVA di cui al punto 5.1.3.

Poiché le forme di frode dell'IVA si evolvono rapidamente e comprendono paesi terzi, sarà necessario un nuovo impulso per rispondere alla necessità di una cooperazione più stretta con questi paesi. L'evoluzione delle forme di frode richiede anche una maggiore cooperazione e un più intenso scambio di informazioni tra le autorità fiscali e le autorità doganali.

(21) La Commissione esplorerà le possibilità di rafforzare la cooperazione con i paesi terzi al fine di scambiare informazioni nel settore della fiscalità indiretta chiedendo un mandato dell'UE per concludere accordi con tali paesi.

(22) La Commissione avvierà e faciliterà iniziative a favore di una maggiore cooperazione tra le autorità fiscali e le autorità doganali.

5.3.3. Riesame delle modalità di riscossione e controllo dell'IVA

I nuovi metodi di riscossione menzionati nel Libro verde sono stati l'argomento che ha suscitato le reazioni probabilmente più forti.

In particolare il modello della scissione dei pagamenti²², considerato il cambiamento più radicale, ha suscitato in generale reazioni negative da parte delle imprese e dei fiscalisti. Questi ultimi erano preoccupati dell'impatto che questo metodo avrebbe sul flusso di cassa, sui costi di conformità e su questioni commerciali. Essi nutrono inoltre dubbi sulla sua capacità di ridurre effettivamente il divario dell'IVA. Alcuni Stati membri hanno tuttavia manifestato interesse ad esaminarlo in modo più approfondito.

Le critiche potrebbero essere in parte dovute alla mancanza di dati precisi sull'impatto di tale modello e all'imprecisione riguardo al suo funzionamento. La Commissione ritiene pertanto prematuro scartarlo.

Numerose parti interessate hanno chiesto di rendere più agevole e uniforme l'applicazione del modello del deposito di dati²³, già attuato da alcuni Stati membri.

(23) La Commissione esaminerà ulteriormente la fattibilità della scissione dei pagamenti e le relative modalità di funzionamento per calmare le preoccupazioni espresse, in prospettiva di una decisione successiva sul seguito da dare a tale proposta.

²² Modello in cui l'acquirente/il destinatario versa l'IVA su un conto bancario IVA bloccato nella banca delle autorità fiscali, che può essere utilizzato unicamente dal cessionario/prestatore per pagare l'IVA sul conto bancario IVA bloccato dei propri cessionari/prestatatori.

²³ Modello in cui il soggetto passivo inserisce dati predefiniti relativi alle operazioni, strutturati in un formato convenuto, in un deposito di dati IVA sicuro gestito dal soggetto passivo e accessibile alle autorità fiscali.

(24) La Commissione cercherà di definire un approccio comune a livello dell'UE sul modello del deposito di dati per semplificarne l'attuazione.

5.4. Un sistema dell'IVA adattato al mercato unico

Il Libro verde descrive diversi modi per assicurare l'imposizione nel luogo di destinazione. A tale riguardo è necessario affrontare due questioni fondamentali: in primo luogo, definire il luogo di destinazione e, in secondo luogo, stabilire se è il cessionario/prestatore che fattura l'IVA sulle operazioni intraunionali o se invece è l'acquirente/il destinatario debitore dell'IVA (inversione contabile).

Il regime transitorio dell'IVA attualmente in vigore per le operazioni intraunionali tra imprese (B2B) è già basato sull'imposizione a destinazione. Tuttavia, considerate le carenze indicate al punto 2, la maggioranza delle parti interessate è contraria a rendere definitivo tale regime. Nella sua forma attuale, tale regime non è conforme all'obiettivo fondamentale secondo cui le operazioni transfrontaliere non devono essere trattate in modo diverso dalle operazioni interne.

Le imprese e il Parlamento europeo hanno chiesto un ulteriore esame del concetto di imposizione nel luogo di stabilimento dell'acquirente/destinatario. Questo sistema garantirebbe che le cessioni di beni e le prestazioni di servizi siano trattate nello stesso modo. Separare le norme in materia di tassazione dal flusso fisico dei beni, assoggettandole al flusso contrattuale, sembra un approccio promettente che merita un esame più approfondito.

Quanto alla seconda questione, la fatturazione dell'IVA da parte del cessionario/prestatore nelle cessioni/prestazioni transfrontaliere tra imprese potrebbe consentire la parità di trattamento delle operazioni interne e transfrontaliere. Il principio del pagamento frazionato dell'IVA sarebbe ristabilito in quanto si applicherebbe alle operazioni interne e intraunionali. Tale approccio rimedierebbe pertanto alla vulnerabilità alla frode dell'attuale sistema dell'IVA.

Gli scambi intraunionali rappresentano tuttavia circa 2 500 miliardi di euro, il che significa che diverse centinaia di miliardi di IVA dovrebbero essere fatturate sulle operazioni per le quali attualmente solo l'acquirente/il destinatario è debitore dell'IVA. L'impatto sulle imprese, particolarmente in termini di flusso di cassa transfrontaliero, sarebbe considerevole. Per quanto riguarda le autorità fiscali, l'impresa debitrice del pagamento dell'imposta non sarebbe più quella stabilita nello Stato membro in cui l'imposta è esigibile.

Quanto ai costi di conformità, la riscossione dell'IVA su tali cessioni/prestazioni richiederebbe l'attuazione di uno sportello unico globale. Per assicurare le entrate potranno essere necessarie misure o garanzie supplementari.

(25) La Commissione procederà a studi tecnici approfonditi e a un ampio dialogo con gli Stati membri nell'ambito del gruppo sul futuro dell'IVA e con le parti interessate nell'ambito del gruppo di esperti sull'IVA al fine di esaminare in dettaglio le diverse modalità di applicazione del principio della destinazione.

(26) Nel primo semestre del 2014 la Commissione presenterà una proposta legislativa relativa al regime definitivo di imposizione degli scambi intraunionali.

6. ALTRE AZIONI DA AVVIARE NEL MEDIO TERMINE

La Commissione ha ora stabilito le priorità e un programma di lavoro concreto per i prossimi anni con diverse proposte, legislative e non legislative, e una serie di studi approfonditi da avviare nella prospettiva dell'elaborazione di nuove proposte.

Queste iniziative prioritarie sono coerenti con il progetto di creazione di una nuova risorsa propria fondata sull'IVA e dovrebbero anche rafforzarlo. L'ampliamento della base imponibile, la limitazione del ricorso alle aliquote ridotte e la diminuzione delle possibilità di frode potrebbero aumentare le entrate degli Stati membri. Si potrebbe assegnare all'Unione europea una parte di tali entrate supplementari, che potrebbero aumentare ulteriormente migliorando il funzionamento del sistema dell'IVA.

Altri aspetti dell'IVA nell'UE già menzionati nel Libro verde saranno trattati nel medio termine.

Alcune disposizioni della direttiva IVA sono superate e non tengono conto del mercato unico. Si tratta in particolare del regime per le piccole imprese e delle disposizioni relative all'IVA di gruppo.

Per meglio assicurare la neutralità dell'imposta sarà inoltre necessario riesaminare le norme complesse e divergenti in materia di diritto a detrazione e predisporre un meccanismo atto a risolvere le questioni di doppia imposizione.

Occorre inoltre garantire condizioni di concorrenza eque per i cessionari/prestatori di paesi terzi e dell'UE. La questione delle piccole spedizioni e delle altre vendite via internet sarà trattata in tale contesto.

7. CONCLUSIONI

La comunicazione ha indicato il cammino da percorrere per giungere a un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficace, adattato al mercato unico.

La Commissione invita il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo a fornire orientamenti politici, confermando la loro volontà di esplorare le possibilità illustrate nella presente comunicazione.

Al fine di garantire continuità nella direzione di questa revisione del sistema UE dell'IVA la Commissione presenterà relazioni periodiche sullo stato di avanzamento della stessa e presenterà nuove misure.