

**Adozione del c.d. Quick Mechanism Reaction**

**Lotta alle frodi fiscali, la proposta di modifica della direttiva n. 112/2006**

Il 6 dicembre 2011, la Commissione europea ha adottato una comunicazione sul futuro dell'IVA, la quale fissa i principi fondamentali alla base del nuovo regime IVA comunitario. Il 31 luglio 2012, nell'ambito del suddetto progetto, la Commissione europea ha adottato la proposta di modifica della Direttiva n. 112/2006, che prevede l'adozione del cd. "Quick Mechanism Reaction", come strumento di deroga all'attuale legislazione comunitaria IVA da utilizzare nel caso in cui gli Stati membri si trovino a fronteggiare "serious case of sudden and massive VAT fraud".

*di Salvatore Mattia, Caterina Alagna - Valente Associati GEB Partners*

La disciplina comunitaria dell'IVA

La Direttiva n. 112/2006 ("Direttiva IVA") procede alla rifusione delle norme che costituiscono la disciplina comunitaria dell'IVA, contenute principalmente nella direttiva 77/388/CEE del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari (cd. "VI Direttiva IVA"), successivamente modificata. La Direttiva IVA rappresenta, quindi, una sorta di testo unico di tutte le norme sul regime comunitario dell'IVA, in quanto coordina e "consolida" le numerose e sostanziali modifiche intervenute nel tempo.

La rifusione, come previsto espressamente nel terzo *considerando*, ha apportato alcune modifiche sostanziali alla legislazione esistente. Tra queste si segnalano:

- la disposizione contenuta nell'art. 44, che precisa che la territorialità delle prestazioni di servizi effettuate da un intermediario che agisce in nome e per conto terzi (intermediario con rappresentanza) è sempre da ricondurre al luogo in cui avviene l'operazione principale cui si riferisce la prestazione, salvo il caso in cui il destinatario della prestazione sia identificato ai fini IVA in uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio è effettuata l'operazione principale;
- la definizione di prodotti soggetti ad accisa ai fini dell'applicazione della disciplina sull'IVA. L'art. 2, paragrafo 3, della Direttiva IVA precisa che sono considerati "prodotti soggetti ad accisa" i prodotti energetici, l'alcol e le bevande alcoliche e i tabacchi lavorati, quali definiti dalle disposizioni comunitarie in vigore; non è tale, al contrario, il gas fornito dal sistema di distribuzione di gas naturale e l'energia elettrica: per questi ultimi valgono norme speciali, con riguardo all'individuazione del luogo della cessione.

La Direttiva IVA è stata recepita nell'ordinamento italiano con Legge del 25 febbraio 2008, n. 34.

Il Regolamento n. 1777/2005 svolge una funzione di natura prettamente interpretativa della VI Direttiva IVA. Dal momento che alcune disposizioni legislative in materia di IVA comunitaria sono interpretate in modo non uniforme nei singoli Stati membri, con conseguente disomogeneità di applicazione della normativa, il Legislatore comunitario ha ritenuto opportuno fissare le linee interpretative idonee ad eliminare le difformità riscontrate.

Il Regolamento, dalla data di entrata in vigore, produce effetti immediati, diretti ed obbligatori negli ordinamenti dei singoli Stati membri, e, data la presenza di disposizioni interpretative di fonte ufficiale, è volto a garantire l'applicazione omogenea della disciplina dell'IVA nell'ambito dell'Unione europea. In particolare, esso fissa i criteri interpretativi di riferimento:

- per le prestazioni di servizi;

- con riguardo al luogo in cui le stesse devono considerarsi effettuate.

La Direttiva n. 2008/8/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008 (di seguito "*Direttiva Servizi*") ha apportato rilevanti modifiche alla Direttiva IVA per quanto riguarda il luogo delle prestazioni di servizi. Le nuove regole, che incidono profondamente sulla territorialità delle prestazioni di servizi ai fini IVA, individuando lo Stato in cui una determinata prestazione di servizi deve essere assoggettata ad imposta, si applicano a decorrere dall'1 gennaio 2010.

Per i servizi resi a soggetti di imposta e agli enti non commerciali si applica il criterio generale del luogo in cui risiede il committente. Il criterio del domicilio del prestatore del servizio rimane quale regola generale nei servizi resi a consumatori finali. Per contro, in casi ben determinati, il criterio prevalente è quello del luogo in cui il servizio viene utilizzato: servizi di ristorazione o di *catering*, servizi di trasporto, culturali, sportivi, scientifici ed educativi.

### La proposta di modifica della Direttiva IVA del 31 luglio 2012

Il 31 luglio 2012, la Commissione europea ha adottato una proposta di modifica della Direttiva IVA per l'introduzione di un "*Quick Reaction Mechanism*" ("*QRM*") che consentirebbe agli Stati membri di contrastare più efficacemente le frodi fiscali in ambito IVA (Cfr. "[Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards a quick reaction mechanism against VAT fraud](#)"). Attraverso tale meccanismo, nel caso in cui uno Stato membro si trovi dinanzi a "*serious case of sudden and massive VAT fraud*" potrebbe implementare misure antifrode non attualmente previste dalla legislazione comunitaria IVA.

La misura antifrode prevista dalla proposta di modifica della Direttiva IVA consiste nel consentire agli Stati membri di applicare il cd. "*meccanismo del reverse charge*", rendendo in tal modo il destinatario dei beni o dei servizi "*liable to VAT*" (in luogo del fornitore di beni o del prestatore di servizi).

Il Commissario Algirdas Šemeta ha accolto con favore la proposta della Commissione:

*"When it comes to VAT fraud, time is money. Fraudsters have become quicker and cleverer in developing schemes to rob the public purse. We must strive to be one step ahead of them. The Quick Reaction Mechanism will ensure that our system is sufficiently equipped to tackle VAT fraud effectively. It will help preserve much needed public revenues and create a fair and level-playing field for honest businesses"* (Cfr. [Comunicato stampa del 31 luglio 2012 "VAT: Commission proposes new instrument for speedy response to fraud", IP/12/868](#)).

Attualmente, se uno Stato membro intende contrastare le frodi IVA attraverso misure non previste dalla normativa IVA comunitaria, deve formalmente richiedere una deroga, ai sensi dell'art. 395 della Direttiva IVA.

La Commissione redige una proposta in tal senso e la sottopone al Consiglio per l'adozione all'unanimità, al fine di consentire l'attuazione di tali misure. Tale procedura può richiedere tempi lunghi. Con l'adozione del *Quick Reaction Mechanism*, gli Stati membri non devono attendere il completamento della suddetta procedura prima di applicare specifiche misure antifrode.

Gli Stati membri devono comunicare formalmente alla Commissione l'intenzione di introdurre una misura in deroga alla legislazione comunitaria sulla base del *Quick Reaction Mechanism*, illustrando in dettaglio le circostanze specifiche alla base della frode fiscale che giustificano il ricorso a tale sistema.

La Commissione, che ha il potere di richiedere ulteriori informazioni al riguardo, autorizzerà lo Stato membro ad attuare la misura richiesta, o informerà lo stesso con riferimento ad un eventuale rifiuto, entro un mese dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie.

L'adozione di un *Quick Reaction Mechanism* era già stata annunciata dalla Commissione europea. Nel comunicato stampa del 6 dicembre 2011 (Cfr. [Comunicato stampa del 6 dicembre 2011, "Future VAT system: pro-business, pro-growth", IP/11/1508](#)), con il quale è stata annunciata l'adozione della "*Communication on the*

*future of VAT*" (di seguito, "la Comunicazione"), si afferma che il regime IVA comunitario si basa sui tre seguenti obiettivi:

- maggiore semplicità e trasparenza, al fine di ridurre gli oneri amministrativi in capo ai contribuenti, e incoraggiare il commercio *cross-border*;

- maggiore efficienza e supporto alla crescita economica degli Stati membri; in particolare, anziché aumentare le aliquote ordinarie IVA al fine di incrementare le entrate degli Stati membri, la Comunicazione suggerisce una *review* delle esenzioni e delle aliquote ridotte adottate dai diversi Stati membri;

- contrasto alle frodi fiscali attraverso l'adozione di un *Quick Reaction Mechanism* che consenta agli Stati di reagire rapidamente ad eventuali schemi di frode fiscale.

*Copyright © - Riproduzione riservata*