



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Analisi rapida di casi
Il rimborso dell'IVA nel
settore della Coesione
– un utilizzo dei fondi UE
non ottimale e soggetto
a errore

Novembre 2018

Introduzione

01 Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2015 e 2017, la Corte ha evidenziato la complessità del trattamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) come costo ammissibile nel settore della Coesione, specie nel caso degli *organismi pubblici*¹. Il presente documento apporta informazioni supplementari completando le osservazioni e i punti di vista espressi nel parere n. 6/2018 sulla proposta della Commissione concernente il futuro trattamento dell'IVA nel regolamento recante le disposizioni comuni².

02 A tal fine, gli auditor hanno analizzato le risultanze di audit per la spesa nel settore della Coesione degli audit svolti in passato ai fini della dichiarazione di affidabilità (DAS). Sulla base dell'analisi espletata, gli auditor presentano una panoramica delle principali criticità emerse riguardo all'IVA:

- o ragioni alla base degli errori quantificabili riscontrati;
- o incongruenze nel trattamento dell'IVA e
- o uso non ottimale dei fondi UE.

¹ Relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2017, paragrafi 6.40-6.42; relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2015, paragrafi 6.31-6.35.

² Cfr. paragrafi 87-89 del parere della Corte n. 6/2018.

Cos'è l'IVA e come funziona?

03 L'IVA è un'imposta indiretta sui consumi di beni e servizi, disciplinata da norme emanate a livello di ciascuno Stato membro. Le *aliquote IVA ordinarie* applicate nell'UE variano dal 17 % in Lussemburgo al 27 % in Ungheria. Per garantire un certo livello di armonizzazione in tutta l'UE, la direttiva IVA del 2006³ stabilisce un sistema comune d'imposta sul valore aggiunto che gli Stati membri sono tenuti a integrare nella propria normativa nazionale.

04 I soggetti passivi⁴ hanno l'obbligo di applicare l'IVA alle proprie attività imponibili (vendite) e a versare l'importo riscosso all'autorità fiscale nazionale. Il soggetto passivo può, a sua volta, chiedere il rimborso dell'IVA già corrisposta sui propri acquisti di beni e servizi.

05 Al termine del processo di produzione e/o commercializzazione, l'importo totale dell'IVA inclusa nel prezzo finale viene imputato al bilancio statale. Il consumatore finale, che non conferisce al prodotto alcun valore aggiunto, non ha alcun diritto al rimborso e sostiene quindi, in definitiva, il costo totale dell'IVA inclusa nel prezzo finale del prodotto acquistato (cfr. ***figura 1***).

³ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GUL 347/1 dell'11.12.2006).

⁴ In generale, per "soggetto passivo" si intende chiunque eserciti, in modo indipendente e in qualsiasi luogo, un'attività economica, a prescindere dallo scopo o dai risultati di detta attività.

I tentativi compiuti dalla Commissione per migliorare la situazione

Che cosa è stato fatto finora

23 Nella sua proposta di RDC per il periodo 2014-2020, la Commissione ha inteso risolvere alcune questioni inerenti alla recuperabilità dell'IVA per i fondi SIE¹¹. Benché il requisito di base in termini di ammissibilità prevedesse che solo l'IVA non recuperabile può essere rimborsata, la proposta suggeriva di escludere il rimborso dell'IVA versata da soggetti non passivi quali definiti nella direttiva IVA (in generale, gli enti pubblici), o versata per progetti infrastrutturali. Il legislatore non ha accolto tale opzione nel regolamento infine approvato.

24 Nel 2015 la Corte aveva raccomandato alla Commissione di chiarire il concetto di IVA recuperabile, al fine di evitare interpretazioni discordanti e l'uso non ottimale dei fondi UE, in particolare per i beneficiari pubblici. In risposta alla raccomandazione, la Commissione ha elaborato orientamenti in materia che sono stati pubblicati nel novembre 2018¹².

25 La nota di orientamento della Commissione è un documento completo che tratta le condizioni di ammissibilità per l'IVA nel quadro delle norme relative alla politica di coesione nel periodo 2014-2020. La nota spiega i principi in base ai quali dovrebbe essere valutata l'ammissibilità dell'IVA e chiarisce come trattare questo aspetto in scenari diversi (in particolare, come interpretare la giurisprudenza della Corte di giustizia europea). L'ammissibilità dell'IVA nel settore della Coesione rimane però una questione complessa e la Commissione sottolinea, nella nota di orientamento, che chiarirà, caso per caso, la propria posizione finale al riguardo, tenendo conto delle particolarità delle singole operazioni.

26 Nella relazione annuale sull'esercizio 2017, la Corte ha inoltre raccomandato alla Commissione di proporre modifiche legislative all'RDC per il quadro finanziario

¹¹ Articolo 59, paragrafo 3, lettera c), del COM(2011) 0615 definitivo.

¹² SWD(2018)459 final – *Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014-2020 programming period.*

successivo al 2020 che escludano il rimborso dell'IVA, mediante fondi UE, agli organismi pubblici. La Commissione ha invece proposto una norma semplificata sull'ammissibilità dell'IVA per beneficiari pubblici e privati¹³. In base a questa norma, l'IVA – che sia recuperabile o meno – verrebbe rimborsata qualora il costo totale del progetto fosse inferiore a 5 milioni di euro. Per i progetti di importo superiore a questa soglia, l'IVA (anche se recuperabile) non sarebbe ammissibile.

Cosa potrebbe accadere nel prossimo periodo di programmazione?

27 La proposta della Commissione apporta maggior certezza giuridica rispetto ai precedenti periodi di programmazione e, in linea di massima, è più semplice da applicare. La Corte ignora tuttavia per quale ragione la soglia suddetta sia stata stabilita a 5 milioni di euro.

28 La proposta, inoltre, non risolve la questione dell'uso non ottimale dei fondi UE per i progetti al di sotto di questa soglia:

- gli enti pubblici continueranno a ricevere fondi UE per l'IVA che non rappresenta un costo reale per gli Stati membri; e
- il bilancio dell'UE rimborserebbe anche l'IVA relativa a progetti in cui non rappresenta un costo reale per il beneficiario (ad esempio, imprese private che possono recuperare l'IVA).

29 L'RDC proposto concede ampia flessibilità alle autorità degli Stati membri nel definire la portata di un progetto. Ciò potrebbe indurre i beneficiari a collocare artificialmente i progetti al di sotto della soglia di 5 milioni di euro per aumentare al massimo la possibilità di ottenere fondi UE¹⁴.

¹³ Articolo 58, paragrafo 1, lettera c), della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (COM(2018) 375 final).

¹⁴ Per un progetto avente una dotazione di 8 milioni di euro, il beneficiario non otterrebbe alcun rimborso IVA. Se però il medesimo beneficiario presentasse due progetti da 4 milioni

30 Inoltre, la proposta della Commissione per la politica di coesione nel periodo 2021-2027 rimane non conforme alle norme applicabili agli altri settori di intervento. Il regolamento finanziario, che stabilisce norme finanziarie generali per il bilancio dell'UE, prescrive come trattare l'IVA in caso di sovvenzioni gestite direttamente dalla Commissione¹⁵. L'IVA è ammissibile¹⁶ solo se non è recuperabile ai sensi della normativa nazionale sull'IVA applicabile ed è versata da un beneficiario diverso da un soggetto esente ai sensi della direttiva IVA. In generale, quindi, gli enti pubblici (autorità statali, regionale e locali, nonché altri organismi di diritto pubblico) non possono dichiarare l'IVA come costo ammissibile.

31 La Corte ritiene pertanto che la raccomandazione contenuta nella relazione annuale sull'esercizio 2017¹⁷ di escludere il rimborso IVA, a carico dei fondi UE, versato a enti pubblici, riduca il rischio di errori nella spesa per la Coesione e assicuri un miglior utilizzo dei fondi UE in un'ottica di sana gestione finanziaria.

32 Conformemente alle disposizioni giuridiche che hanno costituito la base della raccomandazione della Corte (cfr. paragrafi 07 e 08) e all'argomentazione esposta al paragrafo 88 del Parere n. 6/2018, l'IVA dovrebbe essere rimborsata solo ai pochi enti

di euro ciascuno, l'IVA sarebbe ammissibile per entrambi. Con un tasso di cofinanziamento del 70 % e un'aliquota IVA del 20%, la differenza nella sovvenzione percepita nei due scenari è di circa 1 milione di euro.

¹⁵ Articolo 186, paragrafo 4, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193, del 30.7.2018, pagg. 1-222). Queste disposizioni sono identiche alle norme di ammissibilità definite all'articolo 126, paragrafo 3, lettera c), del regolamento finanziario abrogato (n. 966/2012) e all'articolo 187 del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione recante le modalità di applicazione.

¹⁶ Le eccezioni al riguardo sono definite all'articolo 186, paragrafo 4, del regolamento finanziario.

¹⁷ Cfr. paragrafi 6.40-6.42 e 6.78, nonché la raccomandazione n. 2 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2017.

privati che non possono recuperare l'IVA, ossia quando essa rappresenta un costo reale¹⁸.

Le relazioni annuali e le analisi rapide di casi della Corte dei conti europea

Nelle relazioni annuali, la Corte presenta una panoramica della gestione finanziaria dell'UE nel corso dell'esercizio e formula suggerimenti su come migliorarla. Così facendo, aiuta il Parlamento europeo e il Consiglio ad analizzare come vengono utilizzati i fondi UE.

Le analisi rapide di casi non comportano nuovi lavori di audit, né presentano nuove constatazioni di audit e raccomandazioni. Esse stabiliscono ed espongono gli elementi di fatto relativi a temi specifici fornendo un'analisi mirata utile alla comprensione delle questioni trattate.

È possibile contattare l'équipe di audit al seguente indirizzo:

ECA-COH-SOA-2018@ECA.EUROPA.EU

¹⁸ In base ai 561 progetti da essa esaminati, fra il 2015 e il 2017, nel contesto dei lavori per la DAS, la Corte stima che la percentuale di enti privati che non potevano recuperare l'IVA era appena lo 0,2% di tutti i beneficiari.

Glossario

Aliquota IVA ordinaria: aliquota che un paese dell'UE deve applicare a tutti i beni e i servizi che non ne sono esenti. Uno Stato membro può applicare, a determinate condizioni, aliquote ridotte a beni o servizi.

Coesione: titolo abbreviato della sotto-rubrica 1b "Coesione economica, sociale e territoriale" del quadro finanziario pluriennale (QFP).

Enti pubblici: organi dell'amministrazione nazionale, regionale o locale, o qualsiasi altro organismo di diritto pubblico.

Fondi della politica di coesione: Per il periodo di programmazione 2014-2020, i fondi per la politica di coesione fanno parte dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE).

Rimborso: il "rimborso" non costituisce necessariamente un flusso di cassa, ma può consistere nella riduzione delle imposte sulle vendite.

Soggetto passivo: in genere imprese, singoli operatori e altri professionisti.

Équipe della Corte dei conti europea

La presente analisi rapida di casi è stata adottata dalla Sezione di audit II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte, specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. Lo svolgimento dell'analisi è stato diretto da Tony Murphy, membro della Corte, coadiuvato da Wolfgang Stolz, capo di Gabinetto; Brian Murphy, attaché di Gabinetto e Peter Borsos, assistente di Gabinetto; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, primo manager e Orsolya Szarka, capoincarico. Mark Smith ha fornito assistenza linguistica.

Negli ultimi anni, le relazioni annuali della Corte hanno segnalato una serie di errori e carenze nel trattamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) come costo ammissibile nel quadro della spesa per la Coesione. La presente analisi mira a integrare le osservazioni inerenti all'IVA contenute nelle relazioni annuali e i punti di vista espressi nel parere n. 6/2018.

Utilizzando i risultati e i dati di precedenti audit espletati ai fini della DAS, gli auditor della Corte hanno analizzato il rapporto fra recuperabilità e ammissibilità dell'IVA. L'analisi presenta una panoramica degli errori e delle incongruenze constatate ed evidenzia i casi di impiego non ottimale dei fondi UE riconducibili a un'interpretazione della recuperabilità in senso lato, specie nel caso degli organismi pubblici che percepiscono aiuti UE.

In base all'analisi svolta e in linea con le raccomandazioni precedentemente espresse, gli auditor ritengono che la Commissione e i legislatori dovrebbero considerare di rivedere le norme sull'ammissibilità dell'IVA. Gli sforzi di semplificazione delle norme dovrebbero, comunque, sostenere il principio della sana gestione finanziaria dei fondi UE.

L'équipe di audit può essere contattata al seguente indirizzo:

ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.