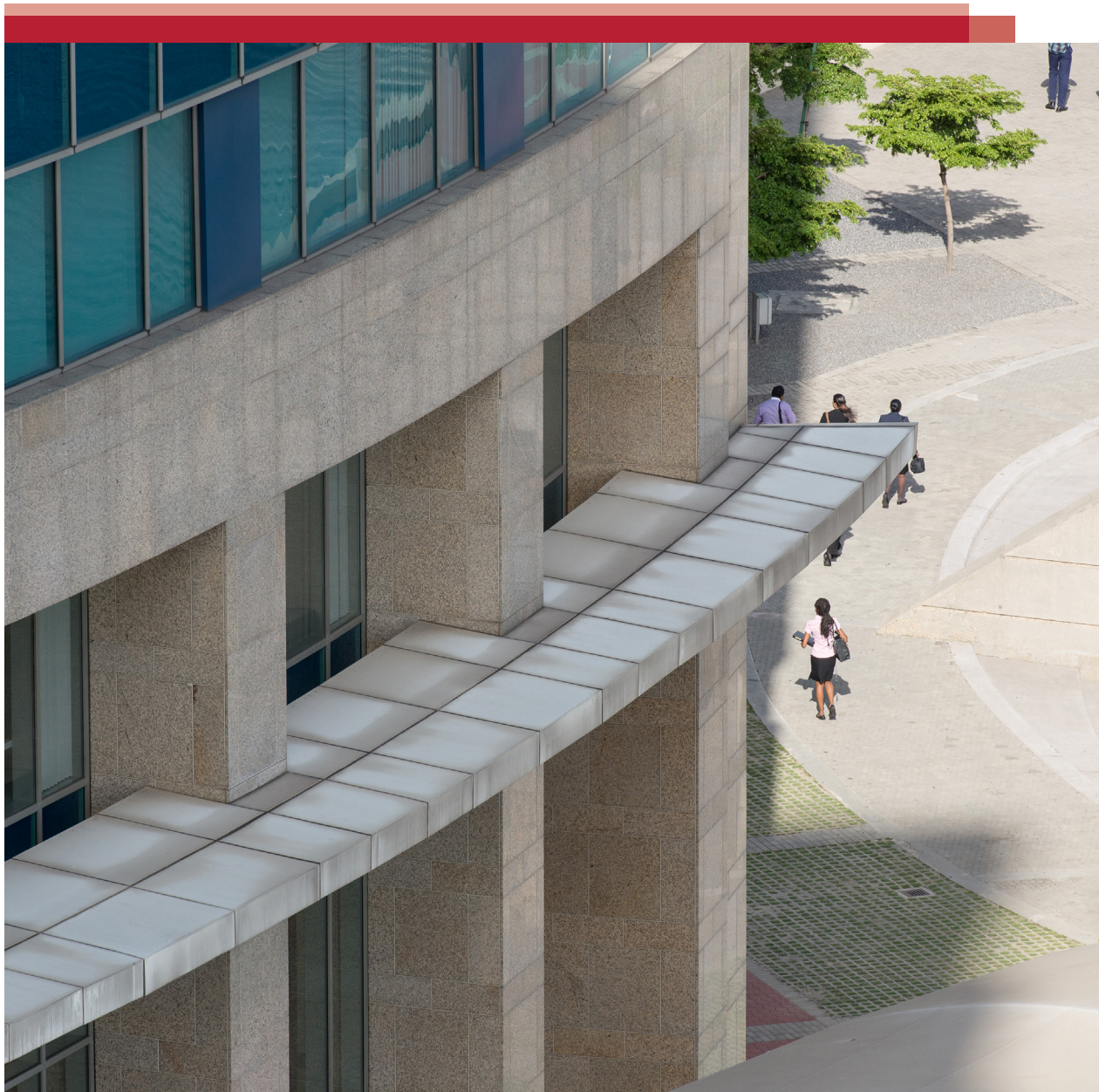


La frode carosello nel mercato dello scambio di quote di emissione

Forensic Services



pwc

www.pwc.com/it

Introduzione

Il Sistema Europeo di scambio delle quote di emissione di gas serra, incluso il CO₂ (dette anche “quote”), noto anche come “*The European Union Emissions Trading Scheme*” (“EU ETS”) è stato implementato da ogni Stato membro dell’Unione Europea (“UE”), al fine di recepire le direttive del protocollo di Kyoto.

Nel sistema dell’ EU ETS le quote di emissione sono rappresentate da certificati che hanno le caratteristiche di titoli trasferibili e come tali possono essere scambiati tra soggetti economici. L’acquisto di ciascuno di questi certificati dà diritto all’ acquirente di immettere l’equivalente di 1 tonnellata metrica di CO₂ nell’atmosfera, attraverso uno qualsiasi dei gas serra indicati nella Direttiva ETS (numero 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003).

Lo scambio delle quote è regolamentato dalla Direttiva ETS, la quale istituisce un sistema comunitario per lo scambio delle quote di emissione. Con l’introduzione della Direttiva ETS è stato definitivamente recepito in Europa il meccanismo di *Cap-and-Trade* precedentemente introdotto in ambito internazionale dal protocollo di Kyoto, dove per *cap* si fa riferimento ad un livello massimo complessivo delle quote di emissione in circolazione, e per *trade* alla possibilità di effettuare operazioni di acquisto e vendita delle stesse: i soggetti virtuosi che riducono volontariamente le emissioni possono cedere le quote di emissione ai soggetti meno virtuosi che per poter continuare ad emettere nell’atmosfera CO₂ devono sopportare un costo rappresentato appunto dal costo di acquisto dei certificati.

Nel perimetro applicativo della Direttiva ETS ricadono tutti i gestori (anche “operatori”) degli impianti fissi che oltrepassano uno specifico limite di potenza termica nominale fissato a 20 MW. Dal 2012, sono interessati anche gli operatori aerei¹. Da ciò ne consegue che la Direttiva coinvolge in Europa circa 11.000 operatori, tra impianti termoelettrici, industriali e gestori del settore aeronautico, tenuti a monitorare, su base annua, le proprie emissioni di gas serra al fine di compensarle con certificati CO₂ che, possono essere oggetto di acquisto e vendita sul mercato.

¹Tutti gli operatori che esercitano una delle attività di trasporto aereo elencate nell’allegato I del D. Lgs. 30/2013 sono inclusi nel sistema comunitario di scambio delle quote. Le disposizioni di cui al D. Lgs. 30/2013 si rivolgono specificatamente all’“operatore aereo amministrato dall’Italia” come definito dal decreto stesso, ovvero all’“operatore aereo riportato nell’elenco degli operatori aerei per il quale e’ specificato che l’operatore aereo è amministrato dall’Italia”.





Obblighi per il gestore degli impianti

Ogni operatore soggetto alle disposizioni della Direttiva ETS, è chiamato a rispettare specifiche regole di *compliance*, come rappresentato in figura 1.

Figura 1: Compliance cycle



In Italia, il Sistema Europeo per lo scambio delle quote di emissione prevede una serie di procedure regolamentate dal Decreto legislativo 216/2006 e successive modificazioni, in cui sono indicate agli operatori rientranti nell'ambito applicativo della Direttiva ETS le corrette procedure da seguire. Ogni gestore in quanto tale, per poter rilasciare gas serra nell'ambiente deve essere munito di un'autorizzazione, come stabilito dal D.lgs. 30/2013 secondo il quale: "...nessun impianto può esercitare le attività che comportino emissioni di gas ad effetto serra [...], a meno che il relativo gestore non sia munito dell'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra, rilasciata dal Comitato". Il Comitato è un organismo nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE che fa capo al Ministero dell'Ambiente, il quale può provvedere alla sospensione dell'attività dell'impianto nel caso in cui non pervenga richiesta di autorizzazione entro 30 giorni dalla data di accertamento della violazione, oltre ad irrorare una sanzione amministrativa che va da Euro 25.000 a Euro 250.000.

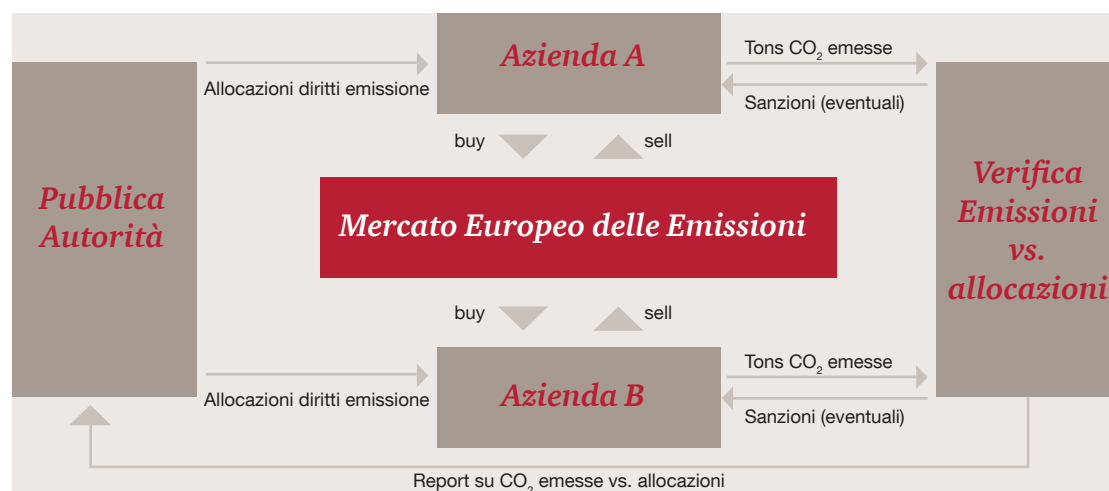
Una volta ottenuta l'autorizzazione il gestore dell'impianto è tenuto a monitorare le emissioni secondo il Piano di monitoraggio approvato dal Comitato. Entro il 31 marzo di ogni anno gli operatori degli impianti effettuano una comunicazione al Comitato delle emissioni di gas ad effetto serra rilasciate nell'ambiente dallo stabilimento da essi gestito.

Un mese dopo aver effettuato la comunicazione al Comitato, e comunque entro il 30 aprile di ogni anno, il gestore del singolo impianto sarà tenuto a riconsegnare un numero di quote di emissione in numero eguale alle emissioni totali immesse nell'atmosfera da tale impianto nell'anno civile precedente; per ogni quota non restituita è prevista una sanzione pecuniaria di Euro 100, oltre all'obbligo che rimane in capo al gestore dell'impianto di consegnare le suddette quote entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Il funzionamento della compravendita delle quote di emissione

La compravendita di quote di emissione consiste in uno scambio tra due controparti; il diritto di emissione fa capo inizialmente ai singoli Stati membri e viene traslato ai gestori degli impianti attraverso (i) il meccanismo della vendita tramite aste pubbliche europee (cd. Regolamento Aste) o (ii) mediante l'assegnazione a titolo gratuito. Gli operatori che non utilizzano le quote (per esempio nel caso in cui gli impianti emettano meno CO₂ nell'atmosfera perché resi più efficienti) possono cederle, ricorrendo al trading delle stesse. In figura 2 è rappresentato il meccanismo di funzionamento dello scambio di quote e le parti formalmente coinvolte nel sistema EU ETS.

Figura 2: The EU Trading Scheme



Il passaggio di proprietà di una quota tra le due controparti è tecnicamente realizzato con il trasferimento di essa dal conto del primo proprietario al conto dell'acquirente. Entrambi i conti iscritti nel cosiddetto Registro delle Quote ("Registro"). Il Registro è un database elettronico standardizzato su cui sono registrate le quote e la storia dei loro trasferimenti fino alla cancellazione per l'utilizzo finale a compensazione delle emissioni dei singoli impianti. Fino al 2012, ciascuno Stato membro disponeva di un proprio registro nazionale per la contabilizzazione delle quote. Dal 2013, i registri nazionali sono stati sostituiti da un unico registro europeo (*Union Registry*).

Lo scambio delle quote può essere effettuato tramite (i) contratti bilaterali tra un'impresa e un'altra, se entrambe raggiungono un accordo di compravendita oppure (ii) avvalendosi di un broker che si offre come controparte intermediaria o infine (iii) tramite una piattaforma ufficiale regolamentata, come per esempio la Borsa Italiana dei diritti di emissione di CO₂ (SENDECO).

Inquadramento giuridico e fiscale

I profili civilistici e fiscali della compravendita di quote di emissione non sono attualmente contemplati da alcuna norma specifica. Tuttavia diversi ordinamenti ed enti regolatori nazionali e sovranazionali hanno cercato di regolare questa fattispecie, nello specifico:

- *La maggioranza degli Stati membri dell'UE ha assimilato nelle proprie legislazioni le quote di emissione ad un bene immateriale, monetizzabile ed utilizzabile a discrezione dell'operatore che ne possiede la proprietà. La direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 ha assimilato l'energia elettrica e il gas a un qualsiasi bene materiale, definendo la cessione come il passaggio del potere di disposizione da un proprietario a un altro.*
- *Il Comitato IVA (composto dai rappresentanti degli Stati membri e della Commissione) si è espresso assimilando il trasferimento di quote alle cessioni di diritti immateriali.*
- *Il decreto del presidente della Repubblica dpr 633/1972 classifica la cessione di beni e diritti immateriali tra le prestazioni di servizi.*
- *Coerentemente l'Agenzia delle Entrate si è esposta mediante la risoluzione 71/E del 20 marzo 2009, precisando che le operazioni di acquisto e vendita relative ai permessi CO₂ sono equiparate alle cessioni di diritti immateriali e, con ciò, si qualificano come prestazione di servizi, ai sensi del dpr 633 del 1972.*

Per quanto riguarda il regime IVA della vendita di quote di emissione in termini di prestazione di servizio, l'articolo 6, dpr 633 del 1972, fa coincidere il momento impositivo con l'istante in cui si è verificato il pagamento del corrispettivo o, se antecedente, l'emissione della fattura. Per quanto concerne la territorialità dell'imposta, secondo quanto disposto dall'art. 7-ter, dpr 633 del 1972, è previsto un regime alternativo, a seconda che il soggetto acquirente sia un privato o un soggetto passivo (ovvero imprenditore, professionista); nel caso dello scambio di quote di emissione, la compravendita si realizza tramite due soggetti passivi IVA.

La frode carosello

La rimozione di frontiere amministrative nazionali e la mancanza di un effettivo sistema di controllo fiscale unico europeo hanno creato negli ultimi anni vere e proprie “opportunità” strutturali per i frodatori fiscali.

Il meccanismo delle frodi carosello (appartenente alla più ampia categoria delle frodi IVA) è diventato una seria minaccia per i mercati dei servizi commerciabili (cd. *tradable services*), incluso quello delle quote di emissione. I *tradable services* sono servizi ibridi che si comportano commercialmente come i beni, ma hanno caratteristiche funzionali che li rendono analoghi ai servizi. Questo carattere ibrido presenta talvolta degli ostacoli nello stabilire il luogo di fornitura/tassazione offrendo delle opportunità allo sviluppo di fenomeni fraudolenti. L'immaterialità dei servizi e la rapidità con cui avvengono le transazioni di scambio² costituiscono i principali driver per la messa a punto di frodi IVA e nello specifico di frodi carosello.

Lo schema della frode carosello si sostanzia tramite l'interazione dei seguenti soggetti:

- *una società cedente o “Conduit Company” residente in uno Stato membro diverso da quello in cui avviene la frode, creata appositamente per l'operazione, la quale effettua operazioni di acquisto e vendita intracomunitarie esenti dall'applicazione dell'IVA;*
- *una società interposta, denominata “cartiera” che acquista il bene e lo rivende immediatamente, con il solo fine di emettere fatture per operazioni inesistenti. Solitamente la titolarità di queste società viene spesso affidata a soggetti prestanome e nullatenenti;*
- *una società beneficiaria, che acquista dalla cartiera il bene gravato di IVA e matura il diritto a detrarre l'IVA versata.*

Il meccanismo si basa su operazioni triangolari tra Paesi membri della Comunità Europea e con l'introduzione di una o più società che fanno da filtro³, dove gli stessi beni o servizi sono ripetutamente “forniti” in un modello seriale. Dopo l'acquisto da parte della cartiera di merce proveniente da un altro Stato membro, i prodotti vengono continuamente rivenduti attraverso una serie di società nazionali e infine riesportati con destinazione verso il Paese UE cedente. Anche se il soggetto inadempiente non versa l'IVA a debito, l'impresa alla fine della catena dei fornitori (“l'esportatore”) ha formalmente il diritto di poter richiedere il rimborso sull'IVA pagata.

Durante l'estate del 2009, numerosi casi di frode carosello sono stati rilevati nel mercato delle quote di emissione dei Paesi membri dell'UE. Secondo quanto riportato da Thomson Reuters, in Francia, per i primi 4 mesi del 2009, si scambiavano in media poco meno di 7 milioni di certificati al giorno sul mercato; durante il periodo in cui si ritiene che si siano verificate numerose frodi carosello, il volume giornaliero dei certificati scambiati ha raggiunto il livello di 9,4 milioni, con picchi fino al livello record di 19,8 milioni di crediti apparentemente scambiati in pochi mesi. Queste operazioni fraudolente hanno provocato perdite fiscali stimate in almeno 5 miliardi di euro in Europa, in alcuni Paesi dell'Unione circa il 90% del volume del mercato di scambio delle quote è stato generato da operazioni fraudolente.

² Basti pensare che un permesso di emissione su un registro elettronico potrebbe essere trasferito da un soggetto residente in Paese UE ad un altro soggetto residente in un diverso Paese UE in pochi minuti.

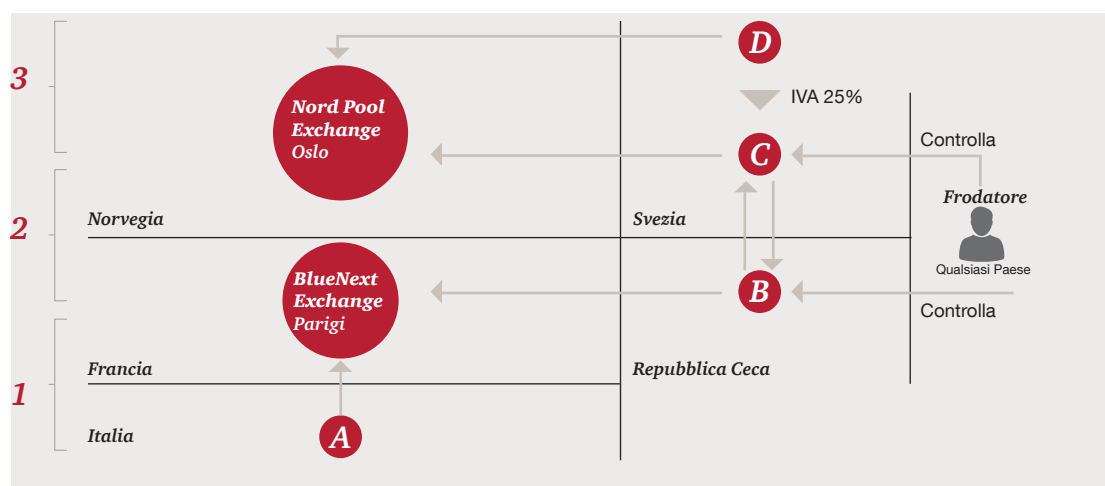
³ Al fine di rendere più difficile la ricostruzione dell'intera operazione ostacolando l'attività di vigilanza delle autorità fiscali.

Il caso. Un esempio di frode carosello

In figura 3 è rappresentato uno schema esemplificativo di frode carosello in cui:

1. un operatore italiano cede quote di emissioni ad una società residente nel Paese UE DUE, che
2. attraverso un contratto bilaterale, rivende ad una società residente nel Paese UE TRE. Infine,
3. l'utente finale della catena, una società ancora residente nel Paese UE TRE, acquista le quote italiane sul Nord Pool Exchange di Oslo⁴.

Figura 3: Frode carosello nel mercato ETS



Nella prima operazione, (A), una società energetica italiana, si ritrova quote di emissione in eccesso, e la vendita di questi certificati avviene sulla piattaforma borsistica BlueNext di Parigi. L'acquirente è (B), una società residente nel Paese UE DUE apparentemente legittima, ma controllata dal frodatore. (A) e (B) sono società registrate in Stati UE e, quindi il venditore non applicherà l'IVA.

L'operazione successiva, vendita da (B) a (C), non ha luogo mediante borsa emissioni. I certificati italiani vengono ceduti da (B) a (C) direttamente. Anche quest'ultima, come (B), altro non è che una società di comodo, o "shell company" di proprietà e controllo del frodatore.

Allo stesso modo per questa seconda parte dell'operazione vale il regime IVA precedente, poiché sia (B) che (C) sono stabiliti in Stati membri diversi della UE.

La cessione da (C) a (D) viene eseguita sulla piattaforma Nord Pool Exchange di Oslo, dove la "shell company" (C) è il cedente e (D) il cessionario è una terza società residente nel Paese UE TRE che risulterà essere il destinatario finale. Poiché entrambe le società (C) e (D) sono residenti nello stesso Stato, (C) dovrà addebitare l'importo IVA in fattura. La "shell company" sarà quindi liquidata non appena verrà distribuita agli azionisti la cassa dell'IVA illecita.

⁴ La scelta di questo mercato è solo funzionale all'esempio contenuto in questo articolo.

Danni alla collettività delle frodi carosello

In linea generale, le frodi carosello si traducono in una effettiva perdita per le casse dell' Erario che si troverà nella posizione di dover concedere un rimborso IVA sotto forma di credito di imposta ad una società, senza che dall'altra parte vi sia stato un effettivo versamento di tale imposta da parte della cartiera, venendo a mancare il principio cardine della neutralità dell'IVA.

L'IVA è una variabile molto importante all'interno dei bilanci degli Stati membri, dal momento che influenza direttamente la politica fiscale e, indirettamente, gli investimenti e la spesa sociale dei singoli governi. In presenza di frodi IVA tutto questo si traduce, in una perdita di gettito molto rilevante e nella distorsione delle politiche fiscali sia di tassazione che di spesa pubblica.

I casi di frode carosello non sono certo nuovi alle autorità fiscali nazionali ma da quando tale sofisticato meccanismo è migrato verso i c.d. *tradable services*, i problemi sono aumentati: da una parte la natura intangibile del "sottostante" rende la frode di più difficile identificazione, dall'altra, trattandosi di servizi commerciabili, il trasferimento tra le parti si può realizzare in un brevissimo arco di tempo, rendendo questo schema molto idoneo ad essere ripetuto con frequenza e raggiungendo in breve tempo importi molto rilevanti, nell'ordine di decine di milioni di euro.

I danni che tale meccanismo fraudolento riversa, non solo all'Erario, ma a tutta la collettività, aziende comprese, è stato recentemente dimostrato attraverso uno studio focalizzato proprio sul mercato EU ETS. Come dimostrato dallo studio, la frode IVA nel mercato delle quote di emissioni CO₂ genera perdite in termini di prodotto interno lordo ("PIL"), bilancia commerciale e distorce le politiche fiscali di tassazione e spesa.

Inoltre, da questo studio si evince anche una preoccupante relazione tra ammontare delle frodi e riduzione delle spese per il welfare: per ogni euro frodato al fisco attraverso una frode carosello, i Paesi della UE vittime della frode subiscono un deterioramento del loro Stato sociale stimato in Euro 1,50 circa.



Misure a contrasto della frode IVA nel mercato EU ETS

Nel corso degli anni si è alimentato un ampio dibattito in merito al ruolo svolto dall'UE e dalle autorità nazionali riguardo la possibilità di intraprendere politiche più incisive a contrasto del fenomeno delle frodi carosello. Le varie autorità europee, tra le quali Europol ("European Police Office" ovvero l'agenzia finalizzata alla lotta al crimine dell'Unione Europea), stanno rivolgendo la loro attenzione alle frodi IVA nel mercato ETS, collaborando tra loro in maniera sempre più attiva per interromperle e rintracciarne i colpevoli. Nel 2010, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito, insieme ad altri Paesi, hanno intrapreso varie azioni specifiche contro le organizzazioni criminali coinvolte. Ad esempio, in Italia, nel solo 2010 la Guardia di Finanza ha indagato su circa 150 aziende a poche settimane dalla sospensione sulla Borsa elettrica italiana (Gestore dei Mercati Energetici, "GME") di tutte le operazioni riguardanti i certificati CO₂.



8

8.1 *L'intervento europeo*

La Direttiva 2010/23/EU consente agli Stati membri di estendere temporaneamente l'applicazione del *reverse charge* (ovvero il meccanismo di applicazione dell'IVA, per effetto del quale il destinatario di una cessione di beni o prestazione di servizi, se soggetto passivo nel territorio dello Stato, è tenuto all'assolvimento dell'imposta in luogo del cedente o prestatore) al trasferimento delle quote di emissione. Inoltre, fino al 31 dicembre 2018 i Paesi membri potranno avvalersi della facoltà di introdurre tale sistema attraverso una modalità più rapida e flessibile. Per avvalersi di questa deroga il provvedimento deve essere proposto dalla Commissione UE e approvato all'unanimità dal Consiglio Europeo.

Considerato che saranno comunque necessari alcuni mesi prima che la procedura venga completata, la Direttiva 2013/42/EU ha stabilito quanto segue: *“una risposta rapida ed eccezionale ad ulteriori casi di frode improvvisa è assicurata nel migliore dei modi dalla misura speciale del meccanismo di reazione rapida (Quick Reaction Mechanism o QRM), che consiste nella facoltà di applicare l'inversione contabile per un breve periodo, con una semplice (ma circostanziata) notifica alla Commissione”*.

Inoltre, nel maggio 2011 la Commissione Europea ha proposto una nuova serie di misure per migliorare l'integrità e la sicurezza del sistema dei registri vigente, come per esempio il suo menzionato Registro Unico.

Non da ultimo, va ricordata la recente rivisitazione della Direttiva 2004/39/CE (ovvero Market in Financial Instruments Directive “MiFID”), con cui l'Europa ha finalmente inquadrato la natura giuridica delle quote di emissione interessate dalla Direttiva ETS, assimilandole a tutti gli effetti a dei veri e propri strumenti finanziari e dunque esenti dall'imponibilità fiscale ai fini IVA. Questo provvedimento potrebbe essere il primo vero passo verso un mercato delle quote di emissione meno condizionato dalle frodi e quindi più trasparente ed efficiente, grazie ad un maggior grado di monitoraggio.

Gli Stati dell'Unione Europea avranno un periodo di due anni durante il quale recepire le nuove disposizioni nei rispettivi ordinamenti nazionali. Queste nuove regole in materia di CO₂ troveranno applicazione quindi a partire dal primo gennaio 2017.

La risposta italiana

In Italia per anni il trattamento dell'IVA relativamente alle quote di emissione ha facilitato il manifestarsi di comportamenti fraudolenti da parte di soggetti intenzionati a raggirare il fisco. Tuttavia, si è fatto un primo tentativo di capovolgere questa tendenza qualche mese fa con l'approvazione della Legge di Stabilità da parte della Camera dei Deputati che, tra i vari provvedimenti, ha previsto l'applicazione del *reverse charge* per contrastare le frodi in diversi settori, incluso quello dello scambio di quote di emissione.

8.2







Conclusioni

Il mercato dell'EU ETS si è rivelato un importante strumento per raggiungere gli obiettivi imposti dal trattato di Kyoto. Tuttavia negli ultimi anni il fenomeno della frode carousel si è imposto come principale minaccia nel mercato europeo delle quote di emissione, con effetti distorsivi delle politiche fiscali.

Per contrastare questo fenomeno, negli ultimi mesi sono state introdotte numerose misure che vanno dalla estensione della applicazione del *reverse charge* alla più recente introduzione del *Quick Reaction Mechanism*. Tuttavia entrambe le direttive troveranno applicazione fino al 31 dicembre 2018, dunque produrranno effetti solo per un determinato periodo temporale.

I Paesi dell'Unione Europea condividono l'obiettivo fondamentale di sviluppare un sistema IVA solido, resistente e a prova di frode, ma la capacità degli Stati membri di reagire ad attività fraudolente sarà sempre più efficace quanto più le politiche fiscali saranno armonizzate e condivise dagli Stati Membri.

Contributo alla ricerca

Gianmarco Fratini

Editore

Roberta Rima

Contatti

Franco Lagro

Partner Forensic

+39 027785593

franco.lagro@it.pwc.com

Alberto Beretta

Partner Forensic

+39 027785335

alberto.beretta@it.pwc.com



www.pwc.com/it

© 2015 PricewaterhouseCoopers SpA. All rights reserved. "PricewaterhouseCoopers" and "PwC" refer to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL). Each member firm is a separate legal entity and does not act as agent of PwCIL or any other member firm. PwCIL does not provide any services to clients. PwCIL is not responsible or liable for the acts or omissions of any of its member firms nor can it control the exercise of their professional judgment or bind them in any way. No member firm is responsible or liable for the acts or omissions of any other member firm nor can it control the exercise of another member firm's professional judgment or bind another member firm or PwCIL in any way.