



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0007653 P-4.22.1
del 09/08/2018



20603783

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e, p.c.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo per l'imposizione degli scambi tra Stati membri - COM(2018) 329.

Con riferimento alla nota protocollo n.6924 del 20 luglio 2018, si ritrasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione relativa al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto, con le integrazioni pervenute dal competente Ministero dell'Economia e delle Finanze.

 Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo per l'imposizione degli scambi tra Stati membri.

- **Codice della proposta:** COM(2018) 329
- **Codice interistituzionale:** 2018/0164 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Premessa: finalità e contesto

Con il piano d'azione sull'IVA¹, adottato il 7 aprile 2016 per rendere il sistema comune dell'IVA più semplice, resiliente alle frodi e favorevole alle imprese, creando uno spazio unico dell'IVA europea, la Commissione ha proposto di sostituire l'attuale regime transitorio dell'IVA sulle transazioni intracomunitarie, risalente al 1993, con un sistema definitivo basato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di destinazione.

L'obiettivo originario della Commissione era quello di realizzare un sistema dell'IVA basato sulla tassazione all'origine, ovvero nello Stato membro del fornitore e con l'aliquota ivi applicabile, che però presuppone unicità di aliquote in ambito UE, essendo altrimenti favorita la localizzazione dei soggetti passivi negli Stati membri con aliquote più basse. Per superare le difficoltà di un accordo politico su aliquote uniformi, e in presenza di aliquote differenti negli Stati membri, nel 1992 è stato introdotto un regime transitorio per le transazioni intracomunitarie. Le cessioni intracomunitarie di beni sono trattate a fini IVA distinguendo due operazioni: a) una cessione intracomunitaria, esente da IVA dal lato del cedente; b) un acquisto intracomunitario, tassabile dal lato dell'acquirente con versamento dell'IVA all'erario al momento delle successive cessioni domestiche. Tale sistema è esposto al rischio di frodi (in presenza di operazioni esenti) e comporta costi di conformità aggiuntivi per le imprese che operano a livello transfrontaliero rispetto a quelle che operano a livello solo nazionale.

Con la Comunicazione del 4 ottobre 2017 "Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento di agire", riguardante l'attuazione del Piano d'azione sull'IVA, la Commissione ha presentato il piano di realizzazione del nuovo regime definitivo dell'IVA, da attuare in due fasi e che prevede la tassazione della sola cessione intraunionale: introduzione del nuovo regime IVA di imponibilità delle cessioni B2B intra-UE di beni per soggetti non certificati (prima tappa legislativa); estensione del nuovo regime IVA a tutte le cessioni transfrontaliere (seconda tappa legislativa). Una terza fase segnerà l'estensione del nuovo regime IVA alle cessioni transfrontaliere di tutti i soggetti passivi (e

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo su un piano d'azione sull'IVA. Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento delle scelte [COM(2016) 148 final del 7 aprile 2016].

non soltanto a quelli "certificati"), da attuare dopo debito monitoraggio del funzionamento della prima tappa, cinque anni successivamente alla sua entrata in vigore.

La prima tappa legislativa è stata a sua volta suddivisa in due tappe intermedie: il primo step è stato il pacchetto delle tre proposte legislative del 4 ottobre 2017, pubblicate insieme alla comunicazione, contenente i principi della realizzazione del regime definitivo e alcune misure di semplificazione al regime attuale (c.d. quick fixes); il secondo step è stato la presentazione, il 25 maggio 2018, della proposta in oggetto sui dettagli tecnici per la realizzazione del sistema definitivo.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta direttiva modifica la direttiva IVA sulla base dell'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo la procedura legislativa speciale, e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nel settore dell'imposizione indiretta.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, in virtù del quale l'Unione può intervenire soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai soli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti delle azioni in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Il principio di sussidiarietà si applica nella misura in cui una proposta, come quella in oggetto, non rientra in un ambito di competenza esclusiva dell'Unione europea ma gli Stati membri non possono conseguire in misura sufficiente gli obiettivi previsti. Infatti, le norme sull'IVA per gli scambi transfrontalieri all'interno dell'Unione non possono, per loro natura, essere decise dai singoli Stati membri in quanto inevitabilmente interessano imprese situate in più di uno Stato membro. Inoltre, l'IVA è un'imposta armonizzata a livello di Unione e, pertanto, qualsiasi iniziativa volta a introdurre un sistema dell'IVA definitivo per le cessioni transfrontaliere di beni necessita di una proposta della Commissione di modifica della direttiva IVA.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea in virtù del quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati, in particolare il corretto funzionamento del mercato unico. Come per il principio di sussidiarietà, non è possibile per gli Stati membri affrontare problemi quali la frode o la complessità senza una proposta di modifica della direttiva IVA.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

Il 25 maggio 2018 la Commissione europea ha pubblicato la proposta sui dettagli tecnici per la realizzazione del sistema dell'IVA definitivo, che costituisce il secondo step della prima tappa legislativa per la creazione di un nuovo regime definitivo dell'IVA basato sul principio della tassazione nello Stato membro di destinazione.

La proposta emenda la Direttiva IVA introducendo misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo. Tra le numerose modifiche di natura tecnica della Direttiva IVA, si segnalano:

- adattamento delle misure di semplificazione cd. quick fixes, già previste dalla proposta COM(2017)569 final del 4 ottobre 2017 per il miglioramento dell'attuale regime IVA, al nuovo sistema dell'IVA definitivo per le cessioni B2B di beni;*
- adattamento dell'articolo 402 all'entrata in vigore parziale dei principi del nuovo regime;*
- sostituzione delle nozioni "intra-comunitario" o "Comunità" con "intra-unionale" e "Unione".*

La proposta, inoltre, adatta la Direttiva IVA all'introduzione del "Soggetto Passivo Certificato" nel sistema dell'IVA. Il SPC, sulla base della corrispondente figura di operatore economico autorizzato (AEO) previsto in ambito doganale, consente di attestare che una particolare impresa può essere considerata nel complesso un contribuente affidabile e rappresenta uno degli elementi essenziali della prima tappa del sistema dell'IVA definitivo per gli scambi B2B intra-unionali. Si fa presente che tale nozione era presente nella sopracitata proposta COM(2017)569 nella versione originale della Commissione, ma nel corso del negoziato gli Stati membri hanno concordato di discutere di tale figura in un altro contesto, ovvero la proposta in oggetto o la proposta sulle aliquote IVA.

Nel dettaglio, la proposta apporta le seguenti modifiche alla direttiva IVA:

oggetto e ambito di applicazione dell'imposta (articoli da 2 a 4): rimozione del concetto di acquisto intra-comunitario di beni dagli articoli da 2 a 4 e da altre disposizioni. Le cessioni intra-comunitarie di beni che, ai fini IVA, sono distinte in due operazioni nell'attuale sistema (cessione intra-comunitaria esente e acquisto intra-comunitario tassabile) saranno sostituite da un'unica cessione intra-unionale.

nozione di cessione intra-unionale di beni (articolo 14): aggiunta del punto 3) al paragrafo 4 dell'articolo 14 con la definizione di cessione intra-unionale di beni. Per cessione intra-unionale di beni si intende una cessione di beni effettuata da un soggetto passivo ad un altro soggetto passivo o ad un ente non soggetto passivo quando i beni sono spediti o trasportati, da o per conto del fornitore o della persona che acquista i beni all'interno dell'Unione, da uno Stato membro ad un altro Stato membro. Sono previste delle eccezioni, vd. articolo 14, paragrafo 5.

norme sul luogo di cessione dei beni (articolo 35bis): aggiunta di una nuova eccezione alla norma generale per assicurare il rispetto del principio della tassazione a destinazione di una cessione di beni intra-unionale B2B. Il luogo della cessione intra-unionale di beni dovrà essere quello in cui i beni sono situati al momento in cui termina la spedizione o il trasporto dei beni al consumatore. Sono previste delle eccezioni.

esigibilità dell'imposta (articolo 67): introduzione di una regola unica sull'esigibilità dell'imposta

sulle cessioni intraunionali. L'IVA dovrà essere esigibile al momento dell'emissione della fattura o alla scadenza del termine di cui all'articolo 222, paragrafo 1, qualora la fattura non sia ancora stata emessa (15mo giorno del mese successivo a quello in cui ricorre l'evento imponibile).

debitore dell'imposta (articoli 193, 194bis, 199bis e 199ter): assoggettamento all'IVA dell'acquirente se è un soggetto passivo certificato (reverse charge) e emendamenti agli articoli 199bis e 199ter con l'entrata in vigore del sistema dell'IVA definitivo. Il nuovo articolo 194bis prevede un'ulteriore eccezione al principio di cui all'articolo 193, secondo cui l'IVA è dovuta dal cedente/prestatore: l'IVA dovrà essere pagata dalla persona cui i beni sono ceduti (acquirente) qualora si tratti di un soggetto passivo certificato. Gli articoli 199bis e 199ter che disciplinano, rispettivamente, il reverse charge settoriale e il meccanismo di reazione rapida dovranno essere modificati per coprire esclusivamente le prestazioni di servizi ivi indicate e non più le cessioni di beni a partire dall'entrata in vigore del sistema dell'IVA definitivo e la conseguente risoluzione del problema della frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente.

identificazione (articolo 214): identificazione di un ente non soggetto passivo. Gli Stati membri dovranno prendere i provvedimenti necessari affinché un ente non soggetto passivo, destinatario di una cessione intraunionale di cui all'articolo 14, paragrafo 4, punto 3, sia identificato tramite un numero individuale.

elenchi riepilogativi (articoli da 262 a 271): semplificazione dell'obbligo di deposito degli elenchi riepilogativi. Il nuovo sistema stabilisce il carattere di autoregolazione dell'IVA, per cui non sarà più necessario assicurare il follow-up amministrativo del flusso delle merci e le cessioni intraunionali di beni non dovranno più essere inserite negli elenchi riepilogativi, da continuare però a depositare per le prestazioni di servizi. Gli Stati membri dovranno introdurre misure speciali di semplificazione dell'obbligo di deposito degli elenchi riepilogativi.

regimi speciali per i soggetti passivi non stabiliti (articoli da 358 a 369x): implementazione del principio del sistema di registrazione unico per la dichiarazione, il pagamento e la detrazione dell'imposta nel regime speciale per i soggetti passivi non stabiliti. Il titolo XII del capo 6 "Regimi speciali per i soggetti passivi che prestano servizi a persone che non sono soggetti passivi o effettuano vendite a distanza di beni" (introdotto dal cd. pacchetto digitale IVA, adottato il 5 dicembre 2017) disciplina tre regimi speciali, di cui solo il secondo, "Regime speciale per le vendite a distanza intracomunitarie di beni e per i servizi effettuati da soggetti passivi stabiliti nella Comunità ma non nello Stato membro di consumo" è particolarmente interessato dalla proposta, al fine di implementare il principio del sistema di registrazione unico per la dichiarazione, il pagamento e la detrazione dell'imposta.

deroghe (articoli da 370 a 390quater): eliminazione delle deroghe in caso di beni che potrebbero essere oggetto di una cessione intraunionale (beni mobili). Il capo 1 del titolo XIII contiene una serie di deroghe applicabili fino all'introduzione del regime definitivo. La proposta rappresenta la prima tappa di realizzazione del nuovo sistema, per cui saranno eliminate le deroghe che, qualora mantenute, creerebbero complessità ai soggetti passivi e alle amministrazioni fiscali in virtù dei cambiamenti alle norme sul luogo di cessione e sulla individuazione del debitore dell'imposta.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Il progetto risulta conforme agli interessi nazionali perché l'Italia sostiene l'obiettivo di realizzare il sistema definitivo dell'IVA con la tassazione delle transazioni intracomunitarie. Gli elementi di dettaglio contenuti nella proposta risultano coerenti ai lavori preparatori.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

È attualmente in discussione in Consiglio il pacchetto delle tre proposte legislative del 4 ottobre 2017, il primo step della prima tappa legislativa del piano di realizzazione del regime definitivo IVA, che prevede l'introduzione del concetto di "soggetto passivo certificato" e di alcune misure di semplificazione per migliorare l'attuale sistema IVA (c.d. quick fixes). La Presidenza bulgara ha proposto per un approccio generale al Consiglio Ecofin del 22 giugno u.s. un testo di compromesso che prevede solo l'introduzione dei quick fixes nel regime attuale con applicazione generale a tutti i soggetti passivi, eliminando le anticipazioni del regime definitivo IVA dal pacchetto di proposte, che però non ha trovato l'accordo unanime per mancanza di consenso (anche da parte della Commissione) sulla richiesta di Francia e Italia di avere un ulteriore quick fix opzionale per le operazioni effettuate da consorzi finanziari a beneficio dei propri membri per la condivisione dei costi (c.d. cost sharing).

La proposta in oggetto sui dettagli tecnici per l'attuazione del regime definitivo IVA verrà discussa per la prima volta in occasione della prossima riunione del Gruppo Questioni Fiscali – Fiscalità Indiretta del 20 luglio p.v.. La Presidenza entrante austriaca ha diramato una nota in cui evidenzia come sia innanzitutto necessario concordare la posizione degli Stati membri su taluni aspetti del futuro regime dell'IVA prima di procedere con il negoziato (tassazione nello Stato membro di destinazione, passaggio dalle due operazioni del regime attuale ad una sola cessione intraunionale, soggetto responsabile del pagamento dell'imposta, figura del soggetto passivo certificato, estensione dell'OSS). In vista di tale riunione, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha ulteriormente riaffermato la necessità di introdurre una previsione di automatismo per il riconoscimento dello status di SPC ai soggetti già autorizzati AEO (Authorised Economic Operator) dall'autorità doganale. In tal senso, peraltro, l'Agenzia ha registrato un ampio interesse da parte di alcune delle maggiori Associazioni nazionali di categoria. La questione è dibattuta a livello di discussione unionale.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La proposta in esame introduce il nuovo regime IVA di imponibilità delle cessioni B2B intra-UE di beni per soggetti non certificati. Per tali soggetti, i movimenti transfrontalieri non saranno divisi in due operazioni (una cessione esente nello stato membro di provenienza dei beni e un acquisto intracomunitario tassato nello stato membro di destinazione) ma si realizzeranno attraverso una cessione unica soggetta ad imposta nello Stato membro di destinazione secondo le aliquote IVA dello stesso.

Come ampiamente rappresentato nei lavori preparatori effettuati dai servizi della commissione (SWD(2017) 326 final e SWD(2017) 325 final del 4 ottobre 2017 concernenti l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri), dalla adozione della proposta in esame deriverebbe una sensibile riduzione delle frodi intracomunitarie, in particolare quella dell'operatore inadempiente (MTIC). Tale tipologia di frode si verifica quando un operatore acquista beni trasportati o spediti da un altro Stato membro in esenzione IVA e li rivende addebitando l'IVA nella fattura al cliente. Dopo aver percepito l'importo dell'IVA dal cliente, l'operatore scompare prima di versare l'imposta dovuta alle autorità fiscali. Nel contempo, il cliente, agendo o meno in buona fede, può detrarre l'IVA versata al fornitore nella propria dichiarazione IVA.

Con l'introduzione del nuovo regime IVA di imponibilità delle cessioni B2B intra-UE di beni per soggetti non certificati, tale meccanismo verrebbe meno, atteso che i fornitori (ad eccezione dei soggetti passivi certificati) addebiteranno l'IVA direttamente nello Stato membro in cui arrivano i beni.

Per quanto sopra, appare ragionevole ipotizzare, sotto il profilo strettamente finanziario, che le misure contenute nella proposta in esame, comportando una riduzione delle frodi transfrontaliere, determinino effetti potenzialmente positivi sul gettito.

Nell'ipotesi in cui venisse riconosciuta una sorta di automatismo tra l'autorizzazione AEO e lo status SPC, vi sarebbe un contenimento dei costi amministrativi connessi alla trattazione delle istanze presentate dagli operatori economici interessati ai fini del riconoscimento del suddetto status di SPC.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta comporta la necessità di adeguare il D.L. n. 331 del 30 agosto 1993 in senso ad essa conforme. In particolare, la modifica dovrà tener presente che il regime definitivo dell'IVA deve essere attuato in due fasi:

- 1) introduzione del nuovo regime IVA di imponibilità delle cessioni B2B intra UE di beni per soggetti non certificati;*
- 2) estensione del nuovo regime IVA a tutte le cessioni transfrontaliere.*

Occorre pertanto, nell'ambito della prima fase, introdurre le misure semplificative transitorie (quick fixes) in tema di call off stock, transazioni a catena, prova delle cessioni intracomunitarie. In tale periodo temporale, è necessario distinguere tra le norme applicabili ai soggetti passivi certificati (SPC) e ai restanti soggetti passivi che non presentano tali caratteristiche di affidabilità. Occorre peraltro prevedere, in attuazione della seconda fase, l'estensione successiva del nuovo regime IVA alle cessioni transfrontaliere di tutti i soggetti passivi (e non soltanto a quelli "certificati"). Inoltre, bisognerà modificare le disposizioni in materia di presentazione di elenchi riepilogativi delle cessioni intraunionali (articolo 50, comma 6, del D.L. n. 331/1993, convertito, con modificazioni, dalla L. n.427/1993, c.d. Modelli INTRA).

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Nessuna (si tratta di una proposta avente esclusivo impatto nazionale).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

L'attuazione del sistema di registrazione unico per la dichiarazione, il pagamento e la detrazione dell'imposta, attraverso l'estensione dello strumento del portale MOSS, risponde ad esigenze molteplici, quali, ad esempio, la necessità di ridurre gli oneri identificativi per il cedente e, più in generale, ridurre l'onere amministrativo a carico delle imprese, ma anche, in un'ottica più ampia, di creare una sorta di "spazio unico europeo" entro il quale sia più semplice effettuare scambi economici, favorire la compliance degli operatori oltre che facilitare le operazioni di controllo da parte dei singoli Stati Membri.

Non è possibile, in questa fase, valutare quali possano essere le ricadute sul sistema dei controlli, provocate da tale riforma, tenuto conto che le strutture amministrative preposte alla gestione del portale MOSS non coincidono con quelle deputate ai controlli nelle varie amministrazioni fiscali degli Stati membri; in un'ottica di potenziamento della lotta alle frodi IVA, la riforma e l'estensione del cosiddetto Sportello Unico Europeo rendono auspicabile un approfondimento e una maggiore

condivisione delle metodologie di controllo adottate nei confronti dei soggetti passivi che si registrano al Portale MOSS.

La proposta richiede inoltre l'adeguamento delle infrastrutture informatiche dedicate.

Infine, considerato che continuerebbe ad essere previsto l'obbligo, in base alle disposizioni eurounionali, di presentazione ai fini fiscali di elenchi riepilogativi dei servizi intraunionali resi a soggetti residenti in altro Stato membro, non si prevedono effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione. Tanto più che la presentazione di detti elenchi riepilogativi (c.d. Modelli INTRA) continuerebbe ad essere dovuta, ai sensi dei regolamenti di matrice eurounionale in materia statistica, per la raccolta di dati di interesse statistico da fornire all'ISTAT ai fini della predisposizione delle elaborazioni nazionali di propria competenza.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta è attualmente oggetto di una consultazione pubblica sul sito istituzionale del Dipartimento delle finanze che si concluderà il 6 agosto 2018.

La proposta semplifica gli oneri amministrativi a carico delle imprese, riducendo gli obblighi connessi alla presentazione degli elenchi riepilogativi e ampliando l'ambito di applicazione dello sportello unico. Richiede, d'altro canto, l'adeguamento dei sistemi contabili e gestionali delle imprese.

Altro

--



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Roma

UFFICIO LEGISLATIVO – FINANZE

Al Dipartimento per le Politiche Europee
- Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

e, p.c.,

All'Ufficio del Coordinamento Legislativo

All'Ufficio Legislativo Economia

Al Ministero dello sviluppo economico
- Nucleo di valutazione degli atti UE

Al Ministero degli Affari Esteri ed alla Cooperazione Internazionale
- Nucleo di valutazione degli atti UE

Loro Sedi

Oggetto: Invio relazione COM.

Proposta di Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo per l'imposizione degli scambi tra Stati membri.

- Codice del Consiglio: 9462/2018
- Codice della proposta: COM (2018) 329
- Codice interistituzionale: 2018/0164 (CNS)

Con riferimento alla questione di cui all'oggetto, si trasmette ad integrazione di quanto già inviato con nota n. 7583 del 19 luglio 2018, il contributo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
(documento firmato digitalmente)