



Bruxelles, 12.6.2015  
COM(2015) 289 final

2015/0129 (NLE)

Proposta di

**DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO**

**che autorizza l'Italia ad introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto**

## RELAZIONE

### **1. CONTESTO DELLA PROPOSTA**

#### **Motivazione e obiettivi della proposta**

A norma dell'articolo 395, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (di seguito "la direttiva IVA"), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro a introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni di detta direttiva allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 24 novembre 2014 la Repubblica italiana ha chiesto l'autorizzazione a derogare agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA. In conformità all'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, la Commissione, con lettera del 16 marzo 2015, ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dalla Repubblica italiana. Con lettera del 17 marzo 2015 la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana che disponeva di tutte le informazioni necessarie all'esame della richiesta.

#### **Contesto generale**

A seguito dell'introduzione di un sistema di controlli statistici, l'Italia ha scoperto l'esistenza di ingenti frodi in materia di IVA in relazione alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Secondo la norma generale, l'IVA viene riscossa su tali cessioni e prestazioni e le pubbliche amministrazioni versano l'IVA, unitamente al prezzo, al cedente/prestatore. L'Italia ha constatato che un numero significativo di cedenti/prestatori evade il fisco non versando tale IVA alle autorità fiscali.

Per porre fine a tali pratiche l'Italia ha chiesto che, per le cessioni e le prestazioni alla pubblica amministrazione, l'IVA dovuta non sia più versata al cedente/prestatore. Poiché tuttavia le pubbliche amministrazioni non sono in linea di principio soggetti passivi, l'applicazione del cosiddetto meccanismo di "inversione contabile" non è possibile in quanto le dichiarazioni IVA, in cui l'IVA dovuta può essere contabilizzata e detratta, non sono di norma presentate da persone che non sono soggetti passivi. L'Italia intende pertanto mettere a punto un sistema in base al quale l'IVA dovuta sulle cessioni e sulle prestazioni effettuate nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia versata su un conto bancario distinto e bloccato. L'Italia ha stimato che questa misura contribuirebbe a generare un gettito IVA per un totale compreso tra 741 e 1 235 milioni di EUR.

Per poter porre in essere tale sistema l'Italia ha chiesto l'autorizzazione a derogare all'articolo 206 della direttiva IVA al fine di garantire che il cedente/prestatore non sia più obbligato a versare l'IVA sulle sue cessioni/prestazioni alle autorità fiscali dal momento che tale versamento dell'IVA, come detto sopra, deve essere effettuato su un conto speciale dalla pubblica amministrazione destinataria della cessione o della prestazione. Al tempo stesso è necessario prevedere una deroga all'articolo 226 della direttiva IVA per quanto riguarda il numero massimo di indicazioni nella fattura che possono essere richieste dai soggetti passivi-fornitori, in modo da consentire l'introduzione nella fattura di una speciale menzione aggiuntiva indicante che l'importo dell'IVA deve essere versato su detto conto separato e non al cedente/prestatore.

Da giugno 2014 l'Italia ha attuato l'obbligo di fatturazione elettronica per le cessioni e le prestazioni alla pubblica amministrazione, rendendo così possibile il controllo in tempo reale delle singole operazioni e degli importi esatti di IVA che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pagare sui loro acquisti. Sulla base di tali informazioni precise dovrebbe essere possibile sottoporre a revisione il settore interessato sulla base di tecniche di controllo

convenzionali, senza la necessità di derogare alla direttiva IVA. Tuttavia, al fine di organizzare e attuare un'adeguata politica di controllo e di utilizzare con la massima efficacia i dati disponibili mediante la fatturazione elettronica, l'Italia ha chiesto una deroga per un periodo limitato, durante il quale sarebbe applicato il suddetto regime speciale. Allo stesso tempo l'Italia ha accettato di non chiedere il rinnovo della deroga.

Nel contesto della fatturazione elettronica una banca dati di tutte le pubbliche amministrazioni è stata costituita e resa disponibile tramite un sito web dedicato; in questo modo dovrebbe essere offerta ai cedenti/prestatori la garanzia necessaria che la cessione o la prestazione hanno effettivamente come destinatarie le pubbliche amministrazioni cui si applica la misura di deroga.

Uno degli effetti della misura proposta, tuttavia, è il fatto che i soggetti passivi, soprattutto quelli impegnati in cessioni di beni o prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione, non saranno più in grado di compensare l'IVA versata a monte con l'IVA percepita dai rispettivi beneficiari per le cessioni o prestazioni effettuate. I soggetti passivi di questo tipo potrebbero trovarsi costantemente in una posizione creditoria e dovranno chiedere un rimborso effettivo di tale IVA all'amministrazione fiscale.

La procedura di rimborso in Italia ha tuttavia suscitato preoccupazioni e va ricordato che una procedura di infrazione al riguardo non è ancora stata chiusa<sup>1</sup>.

L'Italia ha pertanto riformato la procedura di rimborso, la cui caratteristica principale è il rimborso dell'IVA al ricorrente entro tre mesi. Oltre a questa riforma globale, sono state individuate alcune categorie di soggetti passivi, in relazione all'attività esercitata ed alle tipologie di operazioni effettuate, per le quali i rimborsi sono effettuati in via prioritaria. I soggetti passivi che rientrano nel campo di applicazione della deroga proposta potranno beneficiare di questa procedura di priorità.

Tuttavia, al fine di garantire il necessario controllo della presente deroga, diciotto mesi dopo l'entrata in vigore della stessa l'Italia è invitata a presentare una relazione sulla procedura di rimborso dell'IVA con riguardo a questa categoria di soggetti passivi. Tale relazione deve, in particolare, fornire statistiche del tempo medio necessario per l'effettivo rimborso dell'IVA a tali soggetti passivi ed esporre i problemi particolari che potrebbero essersi verificati.

È stato infine portato all'attenzione della Commissione che l'Italia avrebbe iniziato ad applicare la misura senza aver atteso l'adozione della pertinente decisione del Consiglio.

## **2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO**

### **Consultazione delle parti interessate**

La presente proposta si basa su una richiesta presentata dall'Italia e riguarda unicamente questo Stato membro.

### **Ricorso al parere di esperti**

Non è stato necessario consultare esperti esterni.

### **Valutazione d'impatto**

La decisione mira in primo luogo a combattere le frodi in materia di IVA in relazione alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi alle pubbliche amministrazioni stabilendo che l'IVA dovuta sia versata su un conto bancario distinto e bloccato.

---

<sup>1</sup> Infrazione n. 2013/4080.

Tuttavia, poiché nell'ambito di tale sistema i cedenti/prestatori non ricevono l'IVA dai loro clienti, dovranno chiedere più spesso un rimborso effettivo dell'IVA. Al fine di evitare un impatto negativo su tali soggetti passivi, è essenziale che la procedura di rimborso funzioni correttamente. Secondo l'Italia, le misure legislative e amministrative necessarie in tal senso sono state adottate.

La misura non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.

### **3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

Autorizzare l'Italia ad applicare una misura di deroga alla direttiva IVA al fine di imporre che l'IVA dovuta su una cessione o una prestazione alla pubblica amministrazione non sia versata dal destinatario al cedente/prestatore, ma su uno speciale conto bancario. La proposta impone all'Italia l'obbligo di presentare entro diciotto mesi una relazione sulla situazione dei rimborsi IVA ai soggetti passivi interessati dalla presente misura.

#### **Base giuridica**

Articolo 395 della direttiva IVA.

#### **Principio di sussidiarietà**

Considerando la disposizione della direttiva IVA su cui si basa, la proposta rientra nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione. Pertanto il principio di sussidiarietà non si applica.

#### **Principio di proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità per i motivi che si illustrano di seguito.

La decisione riguarda un'autorizzazione concessa a uno Stato membro su sua richiesta e non costituisce un obbligo.

Tenuto conto della portata limitata della deroga, la misura speciale è commisurata all'obiettivo perseguito, ossia la lotta contro l'evasione fiscale.

### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

#### **Scelta dello strumento**

A norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, la concessione di una deroga alle disposizioni comuni sull'IVA è possibile soltanto su autorizzazione del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione del Consiglio è inoltre lo strumento più idoneo perché può essere indirizzata ai singoli Stati membri.

### **5. ELEMENTI FACOLTATIVI**

La proposta contiene una disposizione che prevede la cessazione dell'efficacia dell'atto legislativo; per la presente deroga è fissato automaticamente un termine al 31 dicembre 2017.

Proposta di

## **DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO**

**che autorizza l'Italia ad introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto<sup>2</sup>, in particolare l'articolo 395, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Con lettera protocollata dalla Commissione il 24 novembre 2014 l'Italia ha chiesto l'autorizzazione a introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva 2006/112/CE in relazione alle modalità di pagamento e di fatturazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).
- (2) Con lettera del 16 marzo 2015 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dall'Italia. Con lettera del 17 marzo 2015 la Commissione ha comunicato all'Italia che disponeva di tutti i dati che riteneva necessari per valutare la richiesta.
- (3) L'Italia ha rilevato frodi ingenti per quanto riguarda le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Su tali cessioni e prestazioni l'IVA è versata dalla pubblica amministrazione al cedente/prestatore, che di norma è tenuto al pagamento dell'IVA all'amministrazione fiscale. L'Italia ha tuttavia constatato che un numero significativo di operatori evade il fisco non versando l'IVA alle autorità fiscali.
- (4) L'Italia ha chiesto la misura di deroga al fine di evitare che l'IVA dovuta sulle cessioni e sulle prestazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione sia versata al cedente/prestatore; l'imposta dovrà invece essere versata su un conto bancario distinto e bloccato. La presente misura di deroga dovrebbe evitare che questa forma di evasione fiscale sia praticata, senza modificare l'importo dell'IVA dovuta. A tal fine, per tali cessioni e prestazioni è necessario derogare all'articolo 206 della direttiva 2006/112/CE. È altresì necessario derogare all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE per prevedere l'inserimento nella fattura di una menzione aggiuntiva indicante che l'IVA deve essere versata su un conto speciale.
- (5) A seguito della misura i soggetti passivi che agiscono in qualità di fornitori della pubblica amministrazione potrebbero avere necessità di chiedere più spesso un rimborso effettivo dell'IVA all'amministrazione fiscale. L'Italia ha comunicato di aver adottato le misure legislative e amministrative necessarie per accelerare la procedura di rimborso con riguardo alla garanzia che il diritto a detrazione dei soggetti passivi

---

<sup>2</sup> GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

interessati sia pienamente rispettato. L'Italia dovrebbe pertanto essere tenuta a presentare alla Commissione, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della misura di deroga sul territorio nazionale, una relazione sulla situazione generale dei rimborsi IVA ai soggetti passivi, e in particolare sul tempo medio necessario per tali rimborsi. Nel 2014 l'Italia ha introdotto l'obbligo di fatturazione elettronica per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi alle pubbliche amministrazioni. Questo sistema dovrebbe consentire di controllare adeguatamente il settore interessato quando, in futuro, un'adeguata politica di controllo sarà stata sviluppata e posta in atto sulla base dei dati disponibili per via elettronica. Una volta che tale sistema sia pienamente attuato, non dovrebbe essere più necessario derogare alla direttiva 2006/112/CE. L'Italia ha pertanto assicurato che non chiederà il rinnovo dell'autorizzazione alla misura di deroga.

- (6) La misura di deroga è pertanto proporzionata agli obiettivi perseguiti, in quanto è limitata nel tempo e circoscritta a un settore che pone notevoli problemi di evasione fiscale. Inoltre la misura di deroga non comporta il rischio che la frode si sposti in altri settori o in altri Stati membri.
- (7) La deroga non inciderà sull'importo complessivo del gettito fiscale riscosso nella fase del consumo finale e non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

In deroga all'articolo 206 della direttiva 2006/112/CE, l'Italia è autorizzata a prevedere che l'IVA dovuta sulle cessioni di beni e sulle prestazioni di servizi alle pubbliche amministrazioni debba essere versata dal destinatario su un conto bancario distinto e bloccato dell'amministrazione fiscale.

#### *Articolo 2*

In deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE, l'Italia è autorizzata a imporre che nelle fatture emesse in relazione alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi alle pubbliche amministrazioni sia introdotta una menzione speciale indicante che l'IVA deve essere versata su un conto bancario distinto e bloccato dell'amministrazione fiscale.

#### *Articolo 3*

L'Italia comunica alla Commissione le misure nazionali di cui agli articoli 1 e 2.

Entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore sul territorio nazionale delle misure di cui agli articoli 1 e 2, l'Italia trasmette alla Commissione una relazione sulla situazione generale dei rimborsi dell'IVA ai soggetti passivi interessati da tali misure e, in particolare, sulla durata media della procedura di rimborso.

#### *Articolo 4*

La presente decisione scade il 31 dicembre 2017.

#### *Articolo 5*

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*