

Bruxelles, 4.10.2017 COM(2017) 568 final

2017/0249 (NLE)

Proposta di

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda talune esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie

IT IT

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivi e obiettivi della proposta

Il 7 aprile 2016 la Commissione ha adottato il piano d'azione sull'IVA denominato *Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento delle scelte*¹ (il piano d'azione sull'IVA), in cui ha annunciato, tra l'altro, l'intenzione di introdurre, al fine di creare un solido spazio unico europeo dell'IVA, un sistema dell'IVA definitivo per gli scambi transfrontalieri tra imprese (*Business-to-Business*, B2B) all'interno dell'Unione basato sul principio della tassazione nello Stato membro di destinazione dei beni. Nel programma di lavoro della Commissione per il 2017 è stata inserita una proposta legislativa relativa ad un tale sistema dell'IVA definitivo più semplice e a prova di frode per gli scambi all'interno dell'Unione².

Nelle sue conclusioni del 25 maggio 2016³, il Consiglio ha preso atto delle precisazioni formulate dalla Commissione nel suo piano d'azione sull'IVA per quanto riguarda il percorso da seguire per la realizzazione del sistema dell'IVA definitivo e della sua intenzione di presentare, come prima tappa, una proposta legislativa nel 2017 relativa al sistema dell'IVA definitivo per gli scambi transfrontalieri. Il Consiglio ha inoltre ribadito che per quanto riguarda le operazioni tra imprese, nel sistema dell'IVA definitivo il principio "dell'imposizione, nello Stato membro d'origine, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi" dovrebbe essere sostituito dal principio "dell'imposizione nello Stato membro di destinazione".

Nelle sue conclusioni dell'8 novembre 2016⁴, il Consiglio ha affermato che mentre sono in corso i lavori della Commissione relativi al sistema dell'IVA definitivo per gli scambi all'interno dell'Unione, sarebbe opportuno apportare alcuni miglioramenti all'attuale sistema dell'IVA. Il Consiglio ha quindi richiesto una serie di modifiche in quattro settori:

- prova della cessione intracomunitaria: il Consiglio ha invitato la Commissione ad esplorare le possibilità di pervenire ad un quadro comune di criteri raccomandati per le prove documentali necessarie per chiedere un'esenzione per le cessioni intracomunitarie;
- numero di identificazione IVA: il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa in base alla quale il numero di identificazione IVA valido del soggetto passivo o dell'ente non soggetto passivo che acquista i beni, assegnato da uno Stato membro diverso da quello di partenza della spedizione o del trasporto dei beni, costituisca una condizione sostanziale aggiuntiva per l'applicazione di un'esenzione in relazione ad una cessione di beni intracomunitaria;

-

¹ COM(2016) 148 final.

Si veda il Programma di lavoro della Commissione per il 2017: realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende, COM(2016) 710 final.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0710

Cfr. http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/
Conclusioni del Consiglio, dell'8 novembre 2016, sui miglioramenti alle attuali norme IVA dell'UE per le operazioni transfrontaliere (n. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023, del 9 novembre 2016). http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/it/pdf

- operazioni a catena: il Consiglio ha invitato la Commissione ad analizzare e proporre
 criteri uniformi e opportuni miglioramenti legislativi atti a portare a una maggiore
 certezza del diritto e ad un'applicazione armonizzata delle norme IVA in sede di
 determinazione del trattamento IVA delle operazioni a catena, comprese le operazioni
 triangolari;
- call-off stock: il Consiglio ha invitato la Commissione a proporre modifiche alle attuali norme IVA al fine di consentire la semplificazione e di permettere il trattamento uniforme delle disposizioni relative ai call-off stock nel quadro degli scambi transfrontalieri. In tale contesto, per call-off stock si intende una situazione in cui un venditore trasferisce beni in un magazzino a disposizione di un acquirente noto in un altro Stato membro, il quale ne diventa proprietario nel momento in cui li preleva dal magazzino.

Al fine di soddisfare la richiesta del Consiglio relativa al primo settore, vengono proposte alcune modifiche del regolamento di esecuzione IVA⁵. Gli altri tre settori, che presuppongono la modifica della direttiva IVA⁶, saranno oggetto di una proposta separata.

Coerenza con le altre normative dell'Unione

La creazione di un sistema dell'IVA semplice, moderno e a prova di frode è una delle priorità fiscali fissate dalla Commissione per il 2017⁷.

La lotta contro le frodi riguardanti l'IVA dette "dell'operatore inadempiente" rappresenta anche uno degli ambiti di intervento prioritari dell'Unione europea ("Unione" o "UE") in materia di criminalità previsti del ciclo politico UE 2014-2017 di Europol⁸.

Anche la riduzione degli oneri amministrativi, in particolare per le PMI, rappresenta un importante obiettivo evidenziato nella strategia di crescita dell'Unione⁹.

L'iniziativa proposta e i suoi obiettivi sono coerenti con la strategia dell'Unione in materia di PMI definita dallo Small Business Act (SBA)¹⁰, in particolare il principio VII, che prevede di aiutare le PMI a beneficiare maggiormente delle opportunità offerte dal mercato unico.

L'iniziativa è infine compatibile con la strategia per il mercato unico¹¹ e con gli obiettivi del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 del Consiglio, del 15 marzo 2011, recante disposizioni di applicazione della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (rifusione) (GU L 77 del 23.3.2011, pag. 1).

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

Analisi annuale della crescita 2017; si veda https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey it

⁸ EMPACT priorities (European multidisciplinary platform against criminal threats)

Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva: si veda http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – "Pensare anzitutto in piccolo" (Think Small First) – Uno "Small Business Act" per l'Europa - (COM(2008)394 final).

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese (COM(2015) 550 final).

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La presente proposta si basa sull'articolo 397 della direttiva IVA, che dispone che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta le misure necessarie per l'attuazione della direttiva IVA.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

In virtù del principio di sussidiarietà enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), 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.

Le questioni relative alle prove del trasporto intracomunitario ai fini dell'esenzione dall'IVA per gli scambi transfrontalieri possono essere affrontate in maniera più efficace a livello di Unione, piuttosto che a livello di singoli Stati membri, in quanto risultano ovviamente interessati più Stati membri. Inoltre, essendo l'IVA un'imposta armonizzata a livello dell'Unione, ogni nuova iniziativa per l'attuazione di una specifica disposizione della direttiva IVA richiede una proposta di modifica del regolamento di esecuzione IVA da parte della Commissione.

Il fatto che la misura proposta sulle prove documentali necessarie per chiedere un'esenzione per le cessioni intracomunitarie sia stata chiesta all'unanimità dagli Stati membri dimostra che l'intervento a livello dell'Unione risulterebbe probabilmente più efficace, in quanto le iniziative intraprese in tal senso a livello nazionale non si sono rivelate sufficientemente efficaci.

Proporzionalità

La misura proposta in materia di prove del trasporto di beni da uno Stato membro ad un altro Stato membro è una risposta mirata ad un problema specifico, rappresentato da una norma che si è rivelata difficile da applicare in modo sistematico e uniforme e che ha creato difficoltà per i soggetti passivi e per le amministrazioni fiscali.

• Scelta dell'atto giuridico

La presente proposta modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 del Consiglio.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

Consultazioni dei portatori di interessi

La Commissione ha istituito due gruppi di lavoro per le discussioni a livello tecnico in materia di IVA: il gruppo sul futuro dell'IVA e il gruppo di esperti sull'IVA. I due gruppi hanno discusso i miglioramenti da apportare al sistema dell'IVA attuale, compresa la questione della prova del trasporto di beni da uno Stato membro all'altro nell'ambito dell'esenzione dall'IVA per le cessioni di beni intracomunitarie tra imprese. Inoltre, dal 20 dicembre 2016 al

20 marzo 2017 è stata organizzata un consultazione pubblica, durante la quale sono stati raccolti 121 contributi¹².

• Valutazione d'impatto

Si fa riferimento alla distinta valutazione d'impatto [SWD(2017) 325 e relativa sintesi SWD(2017) 326] che è stata effettuata anche in relazione alla presente proposta.

La valutazione d'impatto della proposta è stata esaminata dal comitato per il controllo normativo il 14 luglio 2017 [Ares(2017)3573962-SEC(2017)423]. Il comitato ha espresso parere positivo in merito alla proposta ed ha formulato alcune raccomandazioni di cui si è tenuto conto. Il parere del comitato e le raccomandazioni sono menzionati nell'allegato 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non ha alcuna incidenza negativa sul bilancio dell'UE.

5. ALTRI ELEMENTI

Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta

Nel 1994, la Commissione ha attirato l'attenzione del Consiglio e del Parlamento europeo sulla questione delle prove da presentare per dimostrare che le condizioni per ottenere l'esenzione per le cessioni di beni intracomunitarie risultano soddisfatte. Già allora, a meno di due anni dall'introduzione dell'attuale regime transitorio sull'imposizione degli scambi intracomunitari (che prevede che uno scambio di beni intracomunitario tra imprese dia luogo ad una cessione di beni esente nello Stato membro di partenza e a un acquisto intracomunitario tassato nello Stato membro di arrivo), la Commissione aveva segnalato che la questione era una fonte di difficoltà.

Le successive discussioni a livello dell'Unione europea non hanno portato a risultati concreti. Inoltre, allo stato attuale il regolamento di esecuzione IVA non contiene alcuna disposizione in proposito, sebbene nel corso degli anni la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) si sia espressa a più riprese sulle prove necessarie per ottenere l'esenzione nel quadro di cessioni intracomunitarie¹⁴.

Si veda, per quanto riguarda la consultazione dei portatori di interessi, l'allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne 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, così come i risultati della relativa consultazione pubblica aperta:

https://ec.europa.eu/taxation customs/consultations-get-involved/tax-consultations en

Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul funzionamento del regime transitorio di imposizione dell'IVA sugli scambi intracomunitari (COM(94)515 definitivo del 23 novembre 1994).

Si vedano, ad esempio, le sentenze del 27 settembre 2007, *Teleos*, C-409/04, ECLI:EU:C:2007:548; del 27 settembre 2007, *Collée*, C-146/05, ECLI:EU:C:2007:549; del 27 settembre 2007, *Twoh International*, C-184/05, ECLI:EU:C:2007:550; del 16 dicembre 2010, *Euro Tyre Holding*, C-430/09, ECLI:EU:C:2010:786; del 27 settembre 2012, *VSTR*, C-587/10, ECLI:EU:C:2012:592; del 6 settembre 2012, *Mecsek-Gabona*, C-273/11, ECLI:EU:C:2012:547; del 9 ottobre 2014, *Traum*, C-492/13, ECLI:EU:C:2014:2267.

Tuttavia, nel corso del processo di consultazione avviato nell'ambito del Libro verde sul futuro dell'IVA¹⁵, numerosi contributi hanno sottolineato ancora una volta che la questione in oggetto rappresenta uno dei principali problemi dell'attuale sistema dell'IVA. In tale ambito, è infatti essenziale disporre di norme chiare e stabili che garantiscano la certezza del diritto. Al tempo stesso, le amministrazioni fiscali devono essere in grado di controllare e garantire la corretta applicazione delle esenzioni, in particolare in quanto le cessioni intracomunitarie esenti rappresentano spesso una componente fondamentale dei meccanismi su cui si basano le frodi "carosello" transfrontaliere.

La soluzione proposta consiste nell'introdurre una presunzione refutabile in due casi specifici che riguardano lo status di soggetto passivo certificato. Per quanto riguarda lo status di soggetto passivo certificato, si rimanda alla proposta legislativa relativa al sistema dell'IVA definitivo per gli scambi intracomunitari.

Nel primo caso, in cui i beni sono stati spediti o trasportati dal fornitore, direttamente o tramite terzi che agiscono per suo conto, e il fornitore ha lo status di soggetto passivo certificato, viene introdotta la presunzione secondo cui i beni sono stati trasportati a partire dallo Stato membro di cessione (partenza) verso un altro Stato membro qualora il fornitore sia in possesso di due documenti non contraddittori (il cui elenco è contenuto nel regolamento) che attestano il trasporto. Tuttavia, un'autorità fiscale può refutare tale presunzione se è in possesso di prove sufficienti che dimostrano che i beni non sono stati trasportati a partire dallo Stato membro di cessione verso un altro Stato membro.

Nel secondo caso, in cui l'acquirente è un soggetto passivo certificato e i beni sono stati trasportati o spediti direttamente da tale acquirente o da terzi che agiscono per suo conto, viene introdotta la presunzione secondo cui i beni possono essere considerati trasportati a partire dallo Stato membro di cessione ad un altro Stato membro qualora il fornitore sia in possesso di i) una dichiarazione scritta dell'acquirente che certifica che i beni sono stati trasportati dall'acquirente o per suo conto e che riporta il nome dello Stato membro di arrivo dei beni (senza che sia tuttavia necessario indicare l'esatta destinazione, al fine di garantire la riservatezza riguardo alle attività dell'acquirente) e ii) due documenti non contraddittori (tra quelli indicati nell'elenco contenuto nel regolamento) che attestano il trasporto. La dichiarazione di cui al punto i), che deve risultare protocollata dal fornitore, deve essere presentata entro il decimo giorno del mese successivo alla cessione. Tale periodo dovrebbe dare all'acquirente il tempo sufficiente per trasmettere le informazioni, senza superare il termine entro il quale il fornitore è tenuto a emettere una fattura (ovverosia, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 222 della direttiva IVA, entro il quindicesimo giorno del mese successivo alla cessione).

Per le situazioni che non sono coperte da tali presunzioni - ad esempio, perché i soggetti passivi interessati non possiedono lo status di soggetto passivo certificato - rimangono di applicazione le norme vigenti, secondo l'interpretazione che ne ha dato la Corte.

Libro verde sul futuro dell'IVA - Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente, COM (2010) 695; documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il Libro verde sul futuro dell'IVA - Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente, SEC(2010) 1455 dell'1.12.2010.

Proposta di

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda talune esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie

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 aggiunto¹, in particolare l'articolo 397,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Nel suo piano d'azione sull'IVA², la Commissione ha annunciato l'intenzione di presentare una proposta relativa ad un sistema definitivo in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) per quanto riguarda gli scambi transfrontalieri tra imprese tra Stati membri. Il Consiglio, nelle sue conclusioni dell'8 novembre 2016³, ha invitato la Commissione a presentare, nel frattempo, alcuni miglioramenti alle normative dell'Unione in materia di IVA per quanto riguarda le operazioni transfrontaliere, anche in materia di esenzioni a favore delle operazioni intracomunitarie.
- (2) La direttiva 2006/112/CE stabilisce una serie di condizioni per esentare dall'IVA le cessioni di beni nell'ambito di determinate operazioni intracomunitarie. Una di tali condizioni consiste nel fatto che i beni devono essere trasportati o spediti da uno Stato membro ad un altro Stato membro.
- (3) Tuttavia, le divergenze di approccio tra gli Stati membri nell'applicazione di tali esenzioni per le operazioni transfrontaliere ha creato difficoltà e incertezza giuridica per le imprese. Ciò risulta in contrasto con l'obiettivo di migliorare gli scambi all'interno dell'Unione e con l'abolizione delle frontiere fiscali. È dunque importante specificare e armonizzare le condizioni alle quali le esenzioni possono applicarsi.
- (4) Poiché le frodi transfrontaliere in materia di IVA sono essenzialmente associate alle esenzioni per le cessioni intracomunitarie, è necessario individuare talune circostanze in cui i beni dovrebbero essere considerati trasportati o spediti dal territorio dello Stato membro di cessione.

GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 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.

Conclusioni del Consiglio, dell'8 novembre 2016, sui miglioramenti alle attuali norme IVA dell'UE per le operazioni transfrontaliere (n. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023, del 9 novembre 2016).

- (5) Al fine di fornire soluzioni pratiche per le imprese e garanzie per le amministrazioni fiscali, vengono introdotte nel regolamento (UE) n. 282/2011⁴ due presunzioni refutabili relative ad operazioni che coinvolgono soggetti passivi certificati.
- (6) Tenuto conto del fatto che le disposizioni contenute nel presente regolamento sono collegate alle modifiche introdotte dalla direttiva [...]⁵/UE del Consiglio per quanto riguarda i soggetti passivi certificati, è opportuno che il presente regolamento si applichi a decorrere dalla data di applicazione di tali modifiche.
- (7) Occorre pertanto modificare il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Nel capitolo VIII del regolamento (UE) n. 282/2011 viene inserita la seguente SEZIONE 2 bis:

"SEZIONE 2 bis

Esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie (Articoli da 138 a 142 della direttiva 2006/112/CE)

Articolo 45 bis

- 1. Ai fini dell'applicazione delle esenzioni di cui all'articolo 138 della direttiva 2006/112/CE, si presume che i beni siano stati spediti o trasportati fuori del loro rispettivo territorio ma nella Comunità, in presenza di una delle seguenti circostanze:
- (a) il venditore è un soggetto passivo certificato ai sensi dell'articolo 13 bis della direttiva 2006/112/CE, certifica che i beni sono stati trasportati o spediti da lui o da un terzo per suo conto ed è in possesso di almeno due degli elementi di prova non contraddittori che figurano nell'elenco di cui al paragrafo 3 che confermano il trasporto o la spedizione;
- (b) l'acquirente è un soggetto passivo certificato ai sensi dell'articolo 13 *bis* della direttiva 2006/112/CE e il venditore è in possesso di:
 - i) una dichiarazione scritta dall'acquirente che certifica che i beni sono stati spediti o trasportati da lui o da un terzo per suo conto e che menziona lo Stato membro di destinazione dei beni;
 - ii) due degli elementi di prova non contraddittori che figurano nell'elenco di cui al paragrafo 3 che confermano il trasporto o la spedizione.

L'acquirente deve fornire al venditore la dichiarazione scritta di cui alla lettera b), punto i), entro il decimo giorno del mese successivo alla cessione.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 del Consiglio, del 15 marzo 2011, recante disposizioni di applicazione della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (GU L 77 del 23.3.2011, pag. 1).

Direttiva [...]/UE del Consiglio, del [...], che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne 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 (GU L [...])

- 2. Un'autorità fiscale può refutare la presunzione di cui al paragrafo 1 se emergono indizi di scorrettezze o abusi da parte del venditore o dell'acquirente.
- 3. Ai fini del paragrafo 1, sono accettati come elementi di prova del trasporto o della spedizione:
- i documenti firmati dall'acquirente o da una persona autorizzata ad agire per suo conto, che certificano l'avvenuta ricezione dei beni nello Stato membro di destinazione;
- (b) i documenti relativi al trasporto o alla spedizione dei beni, ad esempio un documento o una lettera CMR riportante la firma, una polizza di carico, una fattura di trasporto aereo, una fattura emessa dallo spedizioniere, una polizza assicurativa relativa al trasporto dei beni o i documenti bancari attestanti il pagamento del trasporto o della spedizione dei beni;
- (c) documenti ufficiali rilasciati da una pubblica autorità, ad esempio da un notaio, che confermano l'arrivo dei beni nello Stato membro di destinazione;
- (d) una ricevuta rilasciata nello Stato membro di destinazione che confermi il deposito dei beni in tale Stato membro;
- (e) un certificato rilasciato nello Stato membro di destinazione da un organo professionale di tale Stato membro, ad esempio da una camera di commercio o dell'industria, che conferma la destinazione dei beni;
- (f) un contratto stipulato tra il venditore e l'acquirente o un ordine di acquisto in cui figura la destinazione dei beni;
- (g) la corrispondenza tra le parti coinvolte nell'operazione in cui figura la destinazione dei beni;
- (h) la dichiarazione IVA dell'acquirente che denuncia l'acquisto intracomunitario dei beni.

Articolo 2

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio Il presidente