



Bruxelles, 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

recante modifica della decisione 2007/441/CE che autorizza la Repubblica italiana ad applicare misure di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

RELAZIONE

A norma dell'articolo 395, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto¹ (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 della direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 12 aprile 2019, l'Italia ha chiesto una proroga della deroga all'articolo 168 e all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA che applica attualmente. In particolare, l'Italia ha chiesto l'autorizzazione a continuare a derogare all'articolo 168, limitando al 40 % il diritto di detrarre l'IVA a monte sulle spese relative a veicoli stradali a motore non utilizzati esclusivamente a scopi professionali. L'Italia ha inoltre chiesto l'autorizzazione a continuare a derogare all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), esentando dall'IVA l'uso a fini privati di veicoli che rientrano tra i beni dell'impresa di un soggetto passivo, se tali veicoli sono soggetti a restrizione del diritto a detrazione.

A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, con lettera del 13 maggio 2019 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Italia. Con lettera del 14 maggio 2019 la Commissione ha comunicato all'Italia che disponeva di tutti i dati da essa ritenuti necessari per la valutazione della domanda.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

L'articolo 168 della direttiva IVA stabilisce il diritto del soggetto passivo di detrarre l'IVA assolta sull'acquisto di beni e servizi utilizzati ai fini di sue operazioni soggette a imposta nello Stato membro in cui tali operazioni hanno luogo. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della stessa direttiva stabilisce che l'utilizzazione di un bene destinato all'impresa per uso privato costituisca una prestazione di servizi a titolo oneroso, qualora detto bene abbia dato diritto ad una detrazione dell'IVA.

Nel caso dei veicoli stradali a motore che costituiscono beni di un'impresa l'applicazione delle disposizioni di cui sopra incontra una serie di difficoltà pratiche, in particolare perché non è facile distinguere tra uso privato e professionale di tali veicoli. Nei casi in cui vengono tenuti registri sull'uso di tali veicoli, ulteriori oneri ricadono sulle imprese e sulle amministrazioni per quanto riguarda la conservazione e il controllo di tali registri. L'applicazione di tali disposizioni può inoltre aumentare il rischio di abusi in materia di IVA o tentativi di frode, in particolare mediante una possibile dichiarazione di un uso privato inferiore di tali veicoli.

L'Italia è attualmente autorizzata a derogare all'articolo 168 della direttiva IVA, limitando al 40 % il diritto di detrarre l'IVA sull'acquisto di un veicolo (compresi i contratti di assemblaggio e simili, fabbricazione, acquisto intracomunitario, importazione, leasing o noleggio, modificazione, riparazione e manutenzione, nonché le spese relative a cessioni o prestazioni effettuate in relazione ai veicoli e al loro uso, compresi lubrificanti e carburante) a condizione che il veicolo in questione non sia utilizzato esclusivamente a scopi professionali. La deroga riguarda tutti i veicoli a motore - trattori agricoli o forestali esclusi - normalmente adibiti al trasporto stradale di persone o beni il cui peso massimo totale non superi 3,5 t e il cui numero di posti a sedere, incluso quello del conducente, non sia superiore a nove. Di

¹ GUL 347 del 11.12.2006, pag. 1.

contro, non si applica alle spese riguardanti esclusivamente l'impresa del soggetto passivo. Sarebbe il caso dei veicoli che rientrano nei beni strumentali del soggetto passivo nell'esercizio della sua attività, dei veicoli utilizzati come taxi, dei veicoli utilizzati a fini di formazione da scuole guida e di quelli utilizzati per noleggio o leasing o da rappresentanti di commercio.

Analogamente l'Italia è autorizzata a derogare all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA, esentando dall'IVA l'uso a fini privati di veicoli che fanno parte dei beni dell'impresa di un soggetto passivo, se i veicoli rientrano nella succitata deroga.

L'autorizzazione per le suddette misure di deroga è stata inizialmente concessa dal Consiglio con la decisione 2007/441/CE del 18 giugno 2007² fino al 31 dicembre 2010. Le misure di deroga sono state prorogate successivamente tre volte su richiesta dell'Italia: la decisione di esecuzione 2010/748/UE del Consiglio del 29 novembre 2010³ le ha prorogate per il periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013; la decisione di esecuzione 2013/679/UE del Consiglio del 15 novembre 2013⁴ le ha prorogate per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2016; infine la decisione di esecuzione 2016/1982/UE del Consiglio dell'8 novembre 2016⁵ le ha prorogate per il periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019.

La domanda dell'Italia di prorogare ulteriormente la deroga fino al 31 dicembre 2022 si basa sulle stesse motivazioni presentate nelle domande precedenti. La domanda è corredata di una relazione comprendente un esame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 6, della decisione 2007/441/CE.

Le informazioni fornite dall'Italia dimostrano che l'attuale percentuale del 40 % è ancora adeguata, perché corrisponde all'attuale situazione dell'economia italiana per quanto riguarda il rapporto tra uso professionale e uso privato dei veicoli stradali a motore interessati. Secondo la relazione dell'Italia, l'economia italiana è dominata da microimprese, che rappresentano il 99 % delle imprese italiane e contano circa 5,2 milioni di soggetti passivi. Ciò rivela la difficoltà per le autorità di verificare l'uso privato e professionale dei veicoli a motore di proprietà delle microimprese. La predominanza delle microimprese giustifica inoltre l'adozione di misure di semplificazione per garantire il rispetto degli obblighi fiscali.

L'Italia riferisce che tali microimprese hanno un volume d'affari minimo e, nella maggior parte dei casi, un solo dipendente, per cui si può presumere che i veicoli interessati siano usati in misura significativa per scopi privati. Secondo le stime, il tasso medio di utilizzo privato da parte dei soggetti passivi italiani dei veicoli societari interessati dalla deroga è di circa il 60 %. Ciò si spiega con la preponderanza delle microimprese, che sono proprietarie della maggior parte dei veicoli societari circolanti in Italia. Inoltre le imprese più grandi (con un volume di affari superiore a 5 milioni di EUR) rappresentano solo l'1 % del totale e destinano la maggior parte dei propri veicoli societari a dipendenti o ad amministratori come *fringe benefit*. Si tenga conto, a tal proposito, che il *fringe benefit* è tassato in capo al dipendente (o all'amministratore) che ne usufruisce, utilizzando, pertanto, legittimamente a fini personali e familiari l'auto aziendale durante l'intero anno. Secondo l'Italia anche l'utilizzo non professionale dei veicoli delle società più grandi supera il 50 %.

² GU L 165 del 27.6.2007, pag. 33.

³ GU L 318 del 4.12.2010, pag. 45.

⁴ GU L 316 del 27.11.2013, pag. 37.

⁵ GU L 305 del 12.11.2016, pag. 30.

Per giustificare l'adeguatezza della percentuale del 40 % l'Italia fa inoltre riferimento alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-228/05 *Stradasfalti*⁶, secondo la quale una limitazione del diritto a detrazione per le spese relative ai veicoli a motore precedentemente in vigore in Italia non era conforme alla normativa dell'UE. A seguito della sentenza l'Italia era tenuta a definire una procedura per la presentazione di domande di rimborso dell'IVA non detratta. Il legislatore italiano ha deciso che i contribuenti potevano chiedere il rimborso in due modi diversi: mediante una procedura di "presentazione analitica" che prevedeva di fornire prove che la percentuale di detrazione per cui si chiedeva il rimborso era adeguata oppure mediante una procedura di "presentazione online", con un rimborso forfettario del 40 %. L'Italia afferma che il 95 % delle domande di rimborso ha utilizzato la procedura di "presentazione online". A suo avviso, si tratta di una conferma che le parti interessate stesse riconoscono l'adeguatezza di tale percentuale per il panorama economico dell'Italia.

È vero che stabilire una distinzione tra uso privato e professionale dei veicoli aziendali comporterebbe, rispetto ai potenziali benefici, costi onerosi e sproporzionati per mantenere registri adeguati, soprattutto nel caso degli imprenditori in proprio e delle microimprese. Ciò potrebbe inoltre dar luogo a controversie legali tra le autorità fiscali e i soggetti passivi, con conseguenti costi aggiuntivi.

La percentuale del 40 % sembra riflettere adeguatamente l'effettivo utilizzo professionale di tali veicoli. Infatti, l'applicazione di una percentuale superiore o inferiore comporterebbe discrepanze eccessivamente elevate tra tale percentuale e l'utilizzo effettivo dei veicoli per le attività professionali e per scopi privati. Si tratta di una percentuale simile a quella applicata in altri Stati membri.

Le misure adottate con la decisione 2007/441/CE sono considerate un compromesso soddisfacente tra le norme adottate e una registrazione costosa, lunga e largamente inefficace per confermare che un determinato veicolo è stato effettivamente utilizzato per attività professionali.

Non ci si aspetta che le misure di deroga abbiano un impatto significativo sull'importo complessivo delle entrate fiscali dell'Italia riscosse allo stadio del consumo finale. Analogamente esse non dovrebbero avere un'incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.

Alla luce di quanto precede e dato che il quadro giuridico dell'UE e la situazione di fatto permangono immutati, la richiesta di prorogare fino al 31 dicembre 2022 le misure di deroga appare giustificata. Si propone pertanto di accogliere la domanda. Qualora l'Italia intenda chiedere un'ulteriore proroga oltre il 2022, deve presentare la relativa domanda entro il 1° aprile 2022, corredata di una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Ad altri Stati membri sono state concesse deroghe analoghe relative al diritto a detrazione.

A norma dell'articolo 176 della direttiva IVA, il Consiglio stabilisce le spese che non danno diritto a detrazione dell'IVA. Fino a quel momento autorizza gli Stati membri a mantenere

⁶ Sentenza della Corte del 14 settembre 2006 nella causa C-228/05, *Stradasfalti Srl contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento*, ECLI:EU:C:2006:578.

tutte le esclusioni in vigore nelle legislazioni nazionali al 1° gennaio 1979. Su tale base esiste una serie di disposizioni di sospensione che limitano il diritto alla detrazione dell'IVA in relazione ai veicoli a motore aziendali.

Iniziative precedenti intese a stabilire norme sulle categorie di spesa che possono essere soggette a una limitazione del diritto a detrazione non sono state concretizzate⁷. Fino a quando tali norme non siano armonizzate a livello dell'UE, deroghe quali la presente sono considerate adeguate.

La misura proposta è pertanto coerente con le disposizioni della direttiva IVA.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

L'articolo 395 della direttiva IVA è l'unica base giuridica possibile.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

Considerata la disposizione della direttiva IVA su cui si basa, la proposta rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Il principio di sussidiarietà non è pertanto di applicazione.

• Proporzionalità

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 semplificare la riscossione dell'imposta ed evitare talune evasioni o elusioni fiscali. In particolare, tenuto conto della possibilità per le imprese di dichiarare un importo inferiore a quello effettivamente dovuto e dell'onere a carico delle autorità fiscali di controllare i dati relativi al chilometraggio, la limitazione al 40 % permetterebbe di semplificare la riscossione dell'IVA e di evitare l'evasione fiscale dovuta, tra l'altro, a una contabilizzazione non corretta.

• Scelta dell'atto giuridico

L'atto proposto è una decisione di esecuzione del Consiglio.

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 di esecuzione del Consiglio è lo strumento più idoneo poiché può essere destinata a un singolo Stato membro.

⁷ COM (2004) 728 def. - Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE al fine di semplificare gli obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto (GU C 24 del 29.1.2005, pag. 10), ritirata il 21 maggio 2014 (GU C 153 del 21.5.2014, pag. 3).

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

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Non è stata effettuata una consultazione dei portatori di interessi. La presente proposta si basa su una domanda presentata dall'Italia e concerne solo questo Stato membro.

- **Assunzione e uso di perizie**

Non è stato necessario ricorrere al parere di esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

La proposta ha l'obiettivo di semplificare la procedura di riscossione dell'IVA e di evitarne l'evasione e ha pertanto un impatto potenzialmente positivo per le imprese e le amministrazioni. Le misure di deroga sono state identificate dall'Italia come la soluzione più appropriata. Esse sono comparabili ad altre deroghe concesse in passato ad altri Stati membri o attualmente in vigore negli stessi.

- **Diritti fondamentali**

La proposta non ha conseguenze per la tutela dei diritti fondamentali.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

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

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La proposta contiene una disposizione che prevede la cessazione dell'efficacia dell'atto al 31 dicembre 2022.

Qualora l'Italia ritenga necessaria un'ulteriore proroga delle misure di deroga oltre il 2022, dovrebbe presentare alla Commissione, entro il 1° aprile 2022, una domanda di proroga corredata di una relazione comprendente il riesame del limite percentuale.

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

recante modifica della decisione 2007/441/CE che autorizza la Repubblica italiana ad applicare misure di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 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 aggiunto⁸, in particolare l'articolo 395, paragrafo 1, primo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE stabilisce il diritto del soggetto passivo a detrarre l'imposta sul valore aggiunto (IVA) addebitata alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi impiegati ai fini di sue operazioni soggette a imposta. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva assimila l'utilizzazione di un bene destinato all'impresa per l'uso privato del soggetto passivo o per l'uso del suo personale o, più generalmente, per fini estranei alla sua impresa, alle prestazioni di servizi a titolo oneroso.
- (2) La decisione 2007/441/CE del Consiglio⁹ autorizza l'Italia a limitare al 40 % il diritto di cui all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE di detrarre l'IVA nel caso di spese relative a veicoli stradali a motore non utilizzati esclusivamente a scopi professionali. Nel caso dei veicoli cui si applica tale limite del 40 %, l'Italia è altresì tenuta a esentare i soggetti passivi dall'assimilare l'uso privato a una prestazione di servizi a titolo oneroso in conformità all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE. La decisione 2007/441/CE, prorogata a più riprese, scade il 31 dicembre 2019.
- (3) Con lettera protocollata dalla Commissione il 12 aprile 2019 l'Italia ha chiesto l'autorizzazione a continuare ad applicare le misure di deroga autorizzate dalla decisione 2007/441/CE (le "misure di deroga") per un ulteriore periodo fino al 31 dicembre 2022.
- (4) Con lettera del 13 maggio 2019 la Commissione ha informato gli altri Stati membri, a norma dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE, della domanda presentata dall'Italia. Con lettera del 14 maggio 2019 la Commissione

⁸ GU L 347 del 11.12.2006, pag. 1.

⁹ Decisione di esecuzione 2007/441/CE del Consiglio, del 18 giugno 2007, che autorizza la Repubblica italiana ad introdurre misure di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 165 del 27.6.2007, pag. 33).

ha comunicato all'Italia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della domanda.

- (5) Unitamente alla domanda l'Italia, a norma dell'articolo 6 della decisione 2007/441/CE, ha presentato alla Commissione una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione dell'IVA. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, l'Italia ritiene che la percentuale del 40 % continui a essere giustificata. L'Italia sostiene inoltre che la sospensione dell'obbligo di dichiarare l'IVA sull'uso privato di un veicolo a motore soggetto al limite del 40 % è ancora necessaria per garantire la completezza e la coerenza della misura. Ciò eviterebbe la doppia imposizione. Tali misure di deroga sono giustificate dall'esigenza di semplificare la procedura per la riscossione dell'IVA e di evitare l'evasione fiscale derivante da contabilità scorretta e false dichiarazioni fiscali.
- (6) La proroga delle misure di deroga dovrebbe essere limitata al tempo necessario per consentire di valutare l'efficacia delle stesse e l'adeguatezza della percentuale. È pertanto opportuno autorizzare l'Italia a continuare ad applicare le misure di deroga fino al 31 dicembre 2022.
- (7) È opportuno fissare un termine per la domanda di autorizzazione di eventuali ulteriori proroghe delle misure di deroga, che l'Italia può ritenere necessarie, oltre il 2022. È opportuno chiedere all'Italia di corredare le eventuali domande di proroga di una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione dell'IVA.
- (8) La misura di deroga avrà un'incidenza soltanto trascurabile sull'importo totale dell'imposta riscossa allo stadio del consumo finale e non avrà un'incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.
- (9) È opportuno pertanto modificare di conseguenza la decisione di esecuzione 2007/441/CE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione 2007/441/CE è così modificata:

- (1) L'articolo 6 è sostituito dal seguente:

"Articolo 6

L'eventuale domanda di autorizzazione a prorogare le misure di deroga autorizzate dalla presente decisione è presentata alla Commissione entro il 1° aprile 2022. La domanda è corredata di una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione dell'IVA in base alla presente decisione."

- (2) L'articolo 7 è sostituito dal seguente:

"Articolo 7

La presente decisione cessa di produrre effetti il 31 dicembre 2022."

Articolo 2

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*