



Bruxelles, 3.11.2022
COM(2022) 569 final

2022/0353 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

recante modifica della decisione di esecuzione 2013/805/UE, che autorizza la Repubblica di Polonia 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

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 ad introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni della direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 18 febbraio 2022, la Polonia ha chiesto una proroga della deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva IVA al fine di i) continuare a limitare al 50 % il diritto di detrarre l'IVA a monte sull'acquisto, sull'acquisto intracomunitario, sull'importazione, sul noleggio o sul leasing di veicoli a motore che non sono interamente utilizzati a fini professionali e per le spese relative a tali veicoli, e ii) non assimilare a prestazioni di servizi a titolo oneroso l'uso, da parte di un soggetto passivo o dei suoi dipendenti, di veicoli che rientrano nella succitata deroga al diritto di detrarre l'IVA a monte per scopi diversi dalle attività professionali esercitate dal soggetto passivo.

A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, con lettera del 15 marzo 2022 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Polonia. Con lettera del 16 marzo 2022 la Commissione ha informato la Polonia di disporre di tutti i dati che riteneva necessari per la valutazione della domanda.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

L'esecuzione di ispezioni per determinare in che misura i veicoli siano utilizzati a fini professionali o per altri fini (in particolare a fini privati non attinenti a quelli professionali) comporterebbe notevoli difficoltà e oneri sia per l'amministrazione fiscale che per i soggetti passivi e potrebbe provocare controversie lunghe e costose per entrambe le parti. In pratica, talvolta è addirittura impossibile verificare l'effettiva ripartizione dell'utilizzo dei veicoli. Ne possono derivare frodi o tentativi di frode in materia di IVA (ad esempio, registri tenuti in modo inaffidabile) e, di conseguenza, una riduzione del gettito fiscale. A causa del numero di veicoli ad uso promiscuo, l'evasione fiscale potrebbe essere significativa.

In Polonia prevalgono inoltre le piccole imprese a basso fatturato (le cosiddette microimprese), spesso imprese individuali o società che impiegano un numero limitato di lavoratori. Si tratta sovente di imprese a conduzione familiare. In queste piccole imprese, spesso non vi è una chiara separazione tra gli attivi della società e il patrimonio privato delle persone che vi svolgono un'attività professionale. In tali casi, distinguere tra uso privato e professionale dei veicoli a motore è estremamente difficile e richiederebbe spese esageratamente elevate, comprese quelle derivanti dalla necessità di conservare una documentazione dettagliata.

L'applicazione delle misure speciali richieste comporta una riduzione degli oneri amministrativi e dei costi per gli imprenditori. I soggetti passivi non sono tenuti a rispettare una serie di obblighi gravosi in materia di documentazione e comunicazione (ad esempio, la necessità di conservare e comunicare all'amministrazione fiscale i cosiddetti dati chilometrici,

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

ossia un elenco dettagliato dei chilometri percorsi in relazione all'attività professionale svolta), il che potrebbe costituire talvolta un onere amministrativo sproporzionato.

Le imprese sono generalmente favorevoli alle norme in materia di detrazione derivanti dalla deroga richiesta. Le misure adottate a norma della decisione di esecuzione 2013/805/UE sono considerate un compromesso positivo tra le norme accettate e la conservazione costosa, dispendiosa in termini di tempo e inefficiente della documentazione attestante l'uso effettivo dei veicoli per attività professionali. L'accettazione delle semplificazioni derivanti dalla deroga alle norme generali può essere dimostrata dal fatto che i soggetti passivi hanno adottato tali norme per quasi il 90 % dei veicoli utilizzati.

Per tali motivi, dal 1° aprile 2014 la Repubblica di Polonia applica una deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva IVA. Le suddette misure specifiche sono state prorogate fino al 31 dicembre 2019 e in seguito fino al 31 dicembre 2022 rispettivamente dalla decisione di esecuzione (UE) 2016/1837 del Consiglio² e dalla decisione di esecuzione (UE) 2019/1594 del Consiglio³.

Considerato l'impatto positivo della misura speciale sull'onere amministrativo tanto per i contribuenti quanto per le autorità fiscali, si propone di autorizzare la proroga della vigente misura di deroga. L'autorizzazione dovrebbe valere per un ulteriore periodo limitato, ossia fino al 31 dicembre 2025, onde permettere un riesame della necessità e dell'efficacia della misura di deroga e della suddivisione percentuale fra usi professionali e non professionali sulla quale si basa. Un'eventuale domanda di proroga dovrebbe essere corredata di una relazione comprendente un riesame della percentuale applicata ed essere inviata alla Commissione entro il 31 marzo 2025.

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

Ad altri Stati membri sono state concesse deroghe analoghe relative al diritto a detrazione⁴.

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 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.

² Decisione di esecuzione (UE) 2016/1837 del Consiglio, dell'11 ottobre 2016, che autorizza la Repubblica di Polonia a continuare 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 (GU L 280 del 18.10.2016, pag. 28).

³ Decisione di esecuzione (UE) 2019/1594 del Consiglio, del 24 settembre 2019, recante modifica della decisione di esecuzione 2013/805/UE, che autorizza la Repubblica di Polonia 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 248 del 27.9.2019, pag. 71).

⁴ Ad esempio: decisione (UE) 2021/1997 del Consiglio, del 15 novembre 2021, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2018/1994 che autorizza la Croazia a introdurre una misura speciale 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 408 del 17.11.2021, pag. 1); decisione di esecuzione (UE) 2018/1493 del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che autorizza l'Ungheria a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 *bis* della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 252 dell'8.10.2018, pag. 44); decisione di esecuzione (UE) 2017/1854 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, che modifica la decisione di esecuzione 2014/797/UE che autorizza la Repubblica di Estonia ad applicare una misura di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 *bis* della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 265 del 14.10.2017, pag. 17).

Iniziative precedenti intese a stabilire norme sulle categorie di spesa che possono essere soggette a una limitazione del diritto a detrazione non sono state concretizzate⁵. Fino a quando tali norme non siano armonizzate a livello di UE, deroghe quali la presente sono considerate adeguate.

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

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente misura è coerente con la comunicazione della Commissione del 15 luglio 2020 – Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa⁶, in cui si sottolinea la necessità di sostenere le imprese giovani e innovative, che devono far fronte a maggiori difficoltà a livello amministrativo rispetto alle grandi multinazionali; i costi di adempimento tendono infatti ad essere, in proporzione, molto più elevati per le piccole imprese che per quelle di grandi dimensioni. È inoltre compatibile con il programma di lavoro della Commissione per il 2017⁷, che sottolinea la necessità di semplificare l'IVA per le imprese più piccole.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Articolo 395 della direttiva IVA.

- **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 forme di evasione o elusione fiscale. 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 50 % 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.

⁵ COM(2004) 728 definitivo – 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).

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa (COM(2020) 312 final).

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – "Programma di lavoro della Commissione per il 2017" (COM(2016) 710 final).

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.

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

• Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente

Alla sua domanda di proroga della misura speciale di cui sopra la Repubblica di Polonia ha allegato una relazione comprendente un riesame dell'attuale limitazione del diritto alla detrazione dell'IVA, come previsto all'articolo 3, secondo comma, della decisione di esecuzione 2013/805/UE del Consiglio⁸, modificato dall'articolo 1 della decisione di esecuzione (UE) 2019/1594 del Consiglio⁹.

Il riesame della limitazione del diritto alla detrazione dell'IVA effettuato ai fini della suddetta relazione ha concluso in particolare che:

- la misura speciale ha contribuito a semplificare la riscossione dell'IVA e ad evitare l'evasione dell'IVA in quanto ha eliminato la difficoltà, per un soggetto passivo, di determinare la proporzione di utilizzo di un veicolo a fini professionali e per altri fini (principalmente l'uso privato di veicoli commerciali), situazione che conduce all'elusione e all'evasione dell'imposta a valle;
- la misura speciale ha contribuito a semplificare gli obblighi fiscali e a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui soggetti passivi (in particolare nel settore delle PMI) e sull'amministrazione fiscale grazie alla significativa riduzione delle difficoltà connesse alla verifica dell'esattezza delle detrazioni dell'imposta a monte, che spesso comportano controversie amministrative e giudiziarie lunghe e costose (per entrambe le parti);
- la limitazione al 50 % del diritto alla detrazione dell'IVA a monte è appropriata, in quanto corrisponde in generale all'uso privato medio di un veicolo da parte di un determinato soggetto passivo (l'uso in proporzione inferiore o superiore comporterebbe eccessive discrepanze tra l'uso presunto e quello effettivo del veicolo a fini professionali e privati);
- la misura è compatibile con il principio di neutralità e non limita il diritto alla detrazione integrale dell'imposta a monte sulle spese connesse ai veicoli passeggeri, a condizione che il soggetto passivo soddisfi determinati requisiti in materia di tenuta dei registri a conferma del fatto che il veicolo è utilizzato al 100 % per l'attività professionale.

⁸ Decisione di esecuzione 2013/805/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che autorizza la Repubblica di Polonia 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 353 del 28.12.2013, pag. 51), e successive modifiche.

⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2019/1594 del Consiglio, del 24 settembre 2019, recante modifica della decisione di esecuzione 2013/805/UE, che autorizza la Repubblica di Polonia 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 248 del 27.9.2019, pag. 71).

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Non è stata effettuata una consultazione dei portatori di interessi. La presente proposta si basa su una domanda presentata dalla Polonia 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 imposizione dell'IVA e di evitarne l'evasione, e ha pertanto un impatto potenzialmente positivo per le imprese e le amministrazioni. La misura speciale, che secondo la Polonia costituisce la soluzione più appropriata, è comparabile 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 2025.

Qualora la Polonia ritenga necessaria un'ulteriore proroga della misura speciale oltre il 2025, dovrà presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2025, 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 di esecuzione 2013/805/UE, che autorizza la Repubblica di Polonia 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

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 395, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE stabilisce il diritto dei soggetti passivi di detrarre l'imposta sul valore aggiunto ("IVA") assolta su beni e servizi impiegati ai fini di loro operazioni soggette a imposta. A norma dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), di detta direttiva, un bene dell'impresa che sia utilizzato a fini privati dal soggetto passivo o dal suo personale o, più generalmente, per fini estranei alla sua impresa deve essere considerato una prestazione di servizi a titolo oneroso e, come tale, è soggetto all'IVA.
- (2) Con la decisione di esecuzione 2013/805/UE del Consiglio² la Polonia è stata autorizzata, fino al 31 dicembre 2022, a limitare al 50 % il diritto di detrarre l'IVA sull'acquisto, sull'acquisto intracomunitario, sull'importazione, sul noleggio o sul leasing di taluni veicoli stradali a motore e sulle spese correlate, se tali veicoli non sono utilizzati esclusivamente per scopi professionali, nonché a esonerare il soggetto passivo dall'obbligo di contabilizzare ai fini dell'IVA l'uso non professionale dei veicoli oggetto della limitazione (le "misure speciali").
- (3) La decisione di esecuzione 2013/805/UE del Consiglio (e successive modifiche) scade il 31 dicembre 2022. Con lettera protocollata dalla Commissione il 18 febbraio 2022, la Polonia ha chiesto l'autorizzazione di continuare ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE per un ulteriore periodo fino al 31 dicembre 2025 al fine di limitare il diritto alla detrazione sulle spese relative a taluni veicoli stradali a motore non utilizzati esclusivamente a scopi professionali e a esentare i soggetti passivi dall'obbligo di assimilare l'uso non professionale di tali veicoli a una prestazione di servizi a titolo oneroso (la "domanda").

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

² Decisione di esecuzione 2013/805/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che autorizza la Repubblica di Polonia 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 353 del 28.12.2013, pag. 51).

- (4) A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE, la Commissione, con lettera del 15 marzo 2022, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Polonia. Con lettera del 16 marzo 2022 la Commissione ha informato la Polonia di disporre di tutti i dati necessari per l'esame della domanda.
- (5) A norma dell'articolo 3, secondo comma, della decisione di esecuzione 2013/805/UE, la Polonia ha presentato alla Commissione, unitamente alla domanda, una relazione sull'applicazione delle misure speciali comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto alla detrazione dell'IVA. Sulla base di tali informazioni, la Polonia sostiene che la percentuale del 50 % continui a essere giustificata. La Polonia ritiene inoltre che la deroga al requisito di cui all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE sia tuttora necessaria per evitare la doppia imposizione. Tali misure speciali possono essere giustificate dall'esigenza di semplificare la procedura per l'imposizione dell'IVA e di evitare l'evasione dovuta a contabilità scorretta e false dichiarazioni fiscali.
- (6) L'applicazione delle misure speciali oltre il 31 dicembre 2022 avrà un'incidenza soltanto trascurabile sull'importo complessivo del gettito fiscale nazionale riscosso nella fase del consumo finale e non avrà un'incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.
- (7) È pertanto opportuno prorogare l'autorizzazione stabilita dalla decisione di esecuzione 2013/805/UE. La proroga dell'autorizzazione dovrebbe essere limitata nel tempo per consentire di valutare la sua efficacia e l'adeguatezza della limitazione percentuale applicata al diritto alla detrazione dell'IVA.
- (8) Qualora la Polonia dovesse ritenere che le misure speciali sono necessarie oltre la data di scadenza della decisione di esecuzione 2013/805/UE, e al fine di garantire l'esame tempestivo di eventuali domande di proroga dell'autorizzazione prevista da tale decisione di esecuzione, è necessario stabilire prescrizioni per tali domande.
- (9) È pertanto opportuno modificare di conseguenza la decisione di esecuzione 2013/805/UE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'articolo 3 della decisione di esecuzione 2013/805/UE è sostituito dal seguente:

"Articolo 3

La presente decisione non è più in vigore a decorrere dal 31 dicembre 2025.

Eventuali domande di proroga dell'autorizzazione prevista dalla presente decisione sono presentate alla Commissione entro il 31 marzo 2025. Tali domande sono corredate di una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione dell'IVA in base alla presente decisione."

Articolo 2

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*