



Bruxelles, 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (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

Ai sensi 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 19 aprile 2022 l'Italia ha chiesto una proroga della deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva IVA che applica attualmente. Il 2 maggio 2022 la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni e l'Italia ha fornito i chiarimenti richiesti il 1° giugno 2022.

L'Italia ha chiesto l'autorizzazione a continuare a derogare all'articolo 168 della direttiva IVA, limitando al 40 % il diritto di detrarre l'IVA a monte sulle spese relative a veicoli stradali a motore non utilizzati esclusivamente a fini professionali. L'Italia ha inoltre chiesto l'autorizzazione a continuare a derogare all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della medesima direttiva, 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 23 giugno 2022 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Italia. Con lettera del 24 giugno 2022 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

Il diritto a detrazione può essere difficile da esercitare quando i beni possono essere utilizzati indistintamente a fini privati o professionali. In questi casi, la proporzione tra uso professionale e uso non professionale può essere complessa da stabilire e l'esecuzione di ispezioni per confermarla può comportare notevoli difficoltà e oneri burocratici tanto per i soggetti passivi quanto per le autorità fiscali. Tale esercizio potrebbe persino provocare controversie lunghe e costose. Nella pratica, talvolta è persino impossibile verificare l'effettivo utilizzo dei veicoli, il che può dar luogo a (tentativi di) frodi in materia di IVA (come una contabilizzazione inaffidabile) e, di conseguenza, a una diminuzione del gettito IVA.

In Italia le piccole imprese sono predominanti (il 94,7 % di queste è costituito da microimprese) e la maggior parte delle automobili aziendali in circolazione è di proprietà di questo tipo di imprese. Il fatto che tali veicoli siano utilizzati nell'esercizio dell'ordinaria attività dell'impresa non ne esclude l'uso privato. In tale situazione, vale a dire quando tali veicoli sono in certa misura utilizzati a fini privati, l'IVA è assolta per l'uso privato. Nel caso dell'Italia, in cui la quasi totalità del tessuto economico è costituita da microimprese, il carico di lavoro per valutare e verificare la ripartizione dell'uso nella sfera privata o nella sfera professionale richiederebbe spese esageratamente elevate, comprese quelle derivanti dalla necessità di conservare una documentazione dettagliata.

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

Per tali ragioni l'Italia è stata autorizzata a derogare all'articolo 168 della direttiva IVA, limitando al 40 % il diritto a detrazione dell'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 fini professionali. Le misure speciali riguardano 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.

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 nelle succitate misure speciali.

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 quattro 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; la decisione di esecuzione (UE) 2016/1982 del Consiglio dell'8 novembre 2016⁵ le ha prorogate per il periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019; infine la decisione di esecuzione (UE) 2019/2138 del Consiglio del 5 dicembre 2019 le ha prorogate per il periodo dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2022⁶.

La domanda dell'Italia di prorogare ulteriormente le misure speciali fino al 31 dicembre 2025 si basa sulle stesse motivazioni presentate nelle domande precedenti. La richiesta e le informazioni fornite dall'Italia il 1° giugno 2022 comprendono una spiegazione della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione.

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 richiesta, a determinate condizioni. Qualsiasi ulteriore domanda di proroga dovrebbe essere inviata alla Commissione entro il 31 marzo 2025 e dovrebbe essere accompagnata da una relazione debitamente motivata e giustificata che esamini la necessità e l'efficacia delle misure speciali e da un riesame della percentuale applicata per il periodo a decorrere dal 1° gennaio 2023 fino alla presentazione della domanda.

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

Ad altri Stati membri sono state concesse misure speciali analoghe relative al diritto a detrazione, ma a un tasso del 50 %⁷.

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.

⁶ GU L 324 del 13.12.2019, pag. 7.

⁷ 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) 2020/1262 del Consiglio, del 4 settembre 2020, recante modifica della decisione di esecuzione

A norma dell'articolo 176 della direttiva IVA, il Consiglio stabilisce le spese che non danno diritto a detrazione dell'IVA. Fino a quando queste non sono definite, gli Stati membri sono autorizzati a mantenere tutte le esclusioni in vigore nelle legislazioni nazionali al 1° gennaio 1979. Su tale base esistono una serie di disposizioni di sospensione che limitano il diritto a detrazione dell'IVA in relazione ai veicoli a motore aziendali⁸.

Iniziative precedenti intese a stabilire norme sulle categorie di spesa che possono essere soggette a una limitazione del diritto a detrazione non sono state concretizzate⁹. Fino a quando tali norme non siano armonizzate a livello dell'UE, misure speciali quali la presenti 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 ripresa¹⁰, in cui si sottolinea la necessità di sostenere le imprese che devono far fronte a maggiori difficoltà a livello amministrativo e i cui costi di adempimento sono, in proporzione, molto più elevati, ossia in particolare le piccole e medie imprese. È inoltre compatibile con il programma di lavoro della Commissione per il 2017¹¹, 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)**

L'Italia non può prorogare le misure speciali. L'intervento della Commissione è necessario per presentare una proposta al Consiglio, che può autorizzare l'Italia a prorogare le misure speciali.

2012/232/UE, che autorizza la Romania 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 296 del 10.9.2020, pag. 6); 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).

⁸ Cfr. l'elenco stilato da Madeleine Merckx nell'articolo dal titolo "VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?", pubblicato nel World Journal of VAT/GST Law, volume 7, fascicolo 2, 2018, pagg. 53-75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

⁹ COM(2004) 728 final - 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).

¹⁰ 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).

¹¹ 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).

- **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.

Il ricorso a una decisione del Consiglio è conforme alla disposizione di cui all'articolo 395 della direttiva IVA, a norma del quale 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.

Nel caso in esame l'obiettivo riguarda esclusivamente l'Italia. Il ricorso a una decisione è pertanto giustificato in quanto tale strumento può essere destinato a un singolo Stato membro ed essere vincolante solo nei confronti di tale Stato membro.

La scelta di un atto di esecuzione è giustificata in quanto attiva l'opzione di cui all'articolo 395 della direttiva IVA.

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 fatto ricorso 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.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Le misure speciali contribuiscono a semplificare gli obblighi di adempimento e a ridurre gli oneri amministrativi per i soggetti passivi, in particolare nel settore delle PMI, e per l'amministrazione fiscale. Riducono notevolmente le difficoltà connesse alla verifica della correttezza delle detrazioni dell'IVA a monte, che spesso portano a controversie amministrative e giudiziarie lunghe e costose.

La proposta non ha alcuna conseguenza sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

- **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. La proposta è volta ad autorizzare l'Italia a continuare a limitare il diritto a detrazione per taluni veicoli e spese connesse per il periodo 2023-2025.

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 l'Italia ritenga necessaria un'ulteriore proroga delle misure di deroga oltre il 2025, dovrebbe presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2025, una domanda di proroga corredata di una relazione comprendente il riesame della limitazione 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 aggiunto¹, 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 Consiglio² autorizza l'Italia a limitare il diritto a detrazione dell'IVA di cui all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE al 40 % sull'acquisto di taluni veicoli stradali a motore (compresi i contratti di assemblaggio e simili, fabbricazione, acquisto intracomunitario, importazione, leasing o noleggio, modificazione, riparazione e manutenzione, nonché le spese connesse, compresi lubrificanti e carburante) a condizione che il veicolo in questione non sia utilizzato esclusivamente a fini professionali. Per i veicoli ai quali si applica tale limitazione del 40 %, l'Italia richiede che i soggetti passivi non assimilino l'utilizzazione a fini privati dei veicoli dell'impresa di un soggetto passivo a una prestazione di servizi a titolo oneroso a norma dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE.
- (3) La decisione 2007/441/CE non è più in vigore a decorrere dal 31 dicembre 2022.
- (4) Con lettera protocollata dalla Commissione il 19 aprile 2022 l'Italia ha chiesto l'autorizzazione a continuare ad applicare le misure speciali autorizzate dalla decisione 2007/441/CE ("misure speciali") per un ulteriore periodo fino al 31 dicembre 2025.

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

² 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).

- (5) Con lettera del 2 maggio 2022 la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni, che l'Italia ha fatto pervenire con lettera del 1° giugno 2022.
- (6) In risposta alla richiesta della Commissione, l'Italia ha fornito una spiegazione della limitazione percentuale applicata al diritto a detrazione. L'Italia sostiene che la percentuale del 40 % continui a essere giustificata. Nella sua richiesta l'Italia sostiene altresì che la sospensione dell'obbligo di dichiarare l'IVA sull'uso privato di un veicolo a motore, qualora il veicolo sia stato soggetto a tale limitazione, sia tuttora necessaria per evitare la doppia imposizione. Afferma inoltre che tali misure speciali 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.
- (7) Con lettera del 23 giugno 2022 la Commissione ha notificato agli altri Stati membri la richiesta presentata dall'Italia ai sensi dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE. Con lettera del 24 giugno 2022 la Commissione ha comunicato all'Italia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della domanda.
- (8) L'applicazione delle misure speciali 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.
- (9) È pertanto opportuno prorogare l'autorizzazione stabilita dalla decisione 2007/441/CE del Consiglio. 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 a detrazione dell'IVA.
- (10) È pertanto opportuno autorizzare l'Italia a continuare ad applicare le misure di deroga fino al 31 dicembre 2025.
- (11) L'Italia potrebbe ritenere che le misure speciali siano necessarie oltre la data di scadenza della decisione 2007/441/CE del Consiglio. Al fine di garantire l'esame tempestivo di eventuali domande di proroga dell'autorizzazione prevista da tale decisione, è necessario stabilire prescrizioni per tale domanda.
- (12) È opportuno pertanto modificare di conseguenza la decisione 2007/441/CE del Consiglio,

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

La Repubblica italiana può chiedere la proroga dell'autorizzazione prevista dalla presente decisione entro il 31 marzo 2025. Tale richiesta è presentata alla Commissione ed 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 2025.".

Articolo 2

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*