



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto dell'atto:**

**Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA per l'era digitale.**

- **Codice della proposta:** COM(2022) 701 final
- **Codice interistituzionale:** 2022/0407(CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

Nel quadro del piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della ripresa, di luglio 2020, COM (2020) 312 final, l'8 dicembre 2022 la Commissione ha pubblicato il pacchetto legislativo "norme IVA per l'era digitale", incluso anche nel programma di lavoro della Commissione per il 2022, in cui ha raggruppato diversi interventi con l'intento di adattare le regole IVA all'evoluzione digitale. La presente proposta di Direttiva del Consiglio fa parte di questo pacchetto, unitamente a una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda i meccanismi di cooperazione amministrativa in materia di IVA necessari per l'era digitale e alla proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 del Consiglio per quanto riguarda gli obblighi di informazione per determinati regimi IVA.

L'intervento della Commissione parte da alcune considerazioni di contesto:

- 1) l'IVA è un'importante fonte di entrate in tutti gli Stati membri dell'UE, nonché una fonte fondamentale di finanziamento per il bilancio dell'UE con una quota pari al 12%;
- 2) le attuali norme IVA per gli scambi transfrontalieri risalgono al 1993 (data di introduzione del regime provvisorio per i trasferimenti intracomunitari);
- 3) il mancato aggiornamento delle disposizioni vigenti alle evoluzioni dell'era digitale da un lato espone il sistema dell'IVA alle frodi, in particolare alla frode intracomunitaria dell'operatore *inadempiente* (*Missing Trader Intra-Community fraud, MTIC, c.d. frode carosello*), dall'altro lato comporta oneri per le imprese in termini di costi di conformità che

potrebbero risultare eccessivi ove non proporzionati;

- 4) la perdita di gettito, c.d. "GAP IVA", che rispecchia i problemi causati dalla riscossione e dal controllo non ottimali dell'IVA, è stata stimata a 93 miliardi di euro per il 2020<sup>1</sup>;
- 5) la fatturazione elettronica obbligatoria è stata introdotta o è in via di introduzione in alcuni Paesi (Italia *in primis*) ma la stragrande maggioranza degli Stati si basa ancora sulla fattura cartacea.

Il pacchetto persegue tre obiettivi principali:

- (1) modernizzare gli obblighi di comunicazione ai fini dell'IVA, introducendo obblighi di comunicazione digitale che standardizzeranno le informazioni che i soggetti passivi devono trasmettere alle autorità fiscali su ciascuna operazione in formato elettronico, imponendo al contempo il ricorso alla fatturazione elettronica per le operazioni transfrontaliere;
- (2) affrontare le sfide dell'economia delle piattaforme, aggiornando le norme IVA applicabili all'economia delle piattaforme al fine di affrontare la questione della disparità di trattamento tra operazioni on line e operazioni tradizionali, chiarendo le norme sul luogo delle prestazioni applicabili ai servizi resi dalle piattaforme e rafforzando il ruolo delle piattaforme stesse nella riscossione dell'IVA quando queste facilitano la prestazione di servizi di locazione di alloggi a breve termine o di servizi di trasporto di passeggeri; ed
- (3) evitare la necessità di registrazioni IVA multiple nell'UE e migliorare il funzionamento dello strumento attuato per dichiarare e pagare l'IVA dovuta sulle vendite a distanza di beni, introducendo una registrazione unica ai fini dell'IVA. Vale a dire, migliorare e ampliare i sistemi esistenti dello Sportello Unico (OSS) e dello Sportello Unico per le Importazioni (IOSS) e dell'inversione contabile, al fine di ridurre al minimo i casi in cui un soggetto passivo è tenuto a registrarsi in un altro Stato membro.

Con riguardo alle comunicazioni ai fini dell'IVA e agli obblighi di comunicazione digitale, la proposta prevede: 1) un **sistema di comunicazione per singola operazione che fornirà informazioni agli Stati membri in tempo quasi reale per le transazioni intra-UE in sostituzione degli elenchi riepilogativi** (intra-stat); 2) un **sistema di comunicazione opzionale per le transazioni domestiche, con ambito di applicazione (quali soggetti e quali transazioni) a discrezione degli Stati membri ma con obbligo di interoperabilità o di convergenza con la comunicazione digitale intra-UE**; 3) la **modalità elettronica come ordinaria modalità di fatturazione**; 4) un database centralizzato per lo scambio di informazioni sulle transazioni intra-UE (**VIES centrale** come evoluzione del VIES attuale).

Con riguardo al trattamento IVA applicabile all'economia delle piattaforme, la proposta intende: 1) introdurre il **modello di fornitore presunto** – in base al quale l'IVA sulla cessione o prestazione sottostante sarà applicata e dichiarata dalla piattaforma quando il fornitore non addebita l'IVA al cliente, ad esempio perché è una persona fisica o si avvale del regime speciale per le piccole imprese – **nei settori della locazione di alloggi a breve termine e del trasporto di passeggeri tramite piattaforma**; 2) garantire la parità di trattamento tra il settore digitale e quello offline della locazione di alloggi a breve termine - definita come l'affitto ininterrotto di alloggi per un massimo di 45 giorni con o senza la fornitura di altri servizi accessori - e del trasporto di passeggeri; 3) fornire chiarimenti sul trattamento del servizio di facilitazione per consentire un'applicazione uniforme delle norme sul luogo della prestazione; 4) adottare misure per armonizzare la trasmissione delle informazioni dalla piattaforma agli Stati membri.

---

<sup>1</sup> Si precisa, ad ogni buon conto, che il GAP IVA non include solo le frodi, ma anche l'evasione incluso il mancato versamento per difetto di liquidità e i casi di fallimento e le altre procedure concorsuali.

Infine, con riguardo agli obblighi di registrazione ai fini dell'IVA nell'UE, la proposta prevede: 1) miglioramenti degli attuali regimi speciali IVA *e-commerce* con l'introduzione di misure migliorative *c.d. quick fixes* (misure di ottimizzazione dei processi, misure di ottimizzazione dei controlli e misure per l'allineamento a norme e schemi di nuova introduzione); 2) **introduzione della registrazione unica ai fini IVA dell'UE grazie all'estensione dell'OSS alle cessioni B2C o assimilate, all'obbligatorietà dell'inversione contabile e all'estensione del modello di fornitore presunto ai trasferimenti dei beni propri, che potranno altresì essere dichiarati nell'OSS**; 3) **obbligatorietà dello IOSS per la piattaforme che operano cessioni nei confronti di consumatori finali nell'UE.**

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. *Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica*

La base giuridica della presente proposta è correttamente rappresentata dall'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in base al quale è il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo la procedura legislativa speciale, e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, ad adottare le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nel settore dell'imposizione indiretta nella misura in cui tale armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato unico ed evitare le distorsioni di concorrenza.

### 2. *Rispetto del principio di sussidiarietà*

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE in virtù del quale l'Unione può intervenire soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente a livello dei singoli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti delle azioni in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

In particolare, data la necessità di modificare la direttiva IVA, gli obiettivi della presente proposta non possono essere conseguiti dai singoli Stati membri ed è la Commissione, che ha la responsabilità di garantire il buon funzionamento del mercato unico e di promuovere l'interesse generale dell'UE, a dover proporre azioni volte a risolvere le criticità riscontrate. D'altra parte, i principali problemi in gioco, ovvero riscossione e controllo non ottimali dell'IVA, oneri e costi di conformità eccessivi, sono comuni a tutti gli Stati membri, per cui azioni a livello nazionale frammentate e non coordinate potrebbero falsare gli scambi intra-UE. Peraltro, nell'ambito della consultazione mirata<sup>2</sup>, le stesse imprese hanno dichiarato di preferire un'applicazione uniforme di norme IVA a livello dell'UE alla necessità di rispettare obblighi di comunicazione o di registrazione diversi a livello nazionale. Analogamente a quanto avviene per le piattaforme, sussistono sia distorsioni significative della concorrenza tra i mercati online e offline nei settori della locazione di alloggi a breve termine e del trasporto di passeggeri, sia un approccio non armonizzato per quanto riguarda il luogo della prestazione dei servizi di facilitazione.

Per quanto riguarda la riscossione ed il controllo dell'IVA, l'entità del divario dell'IVA e la sua persistenza nel tempo indicano che gli strumenti nazionali non sono sufficienti per combattere le frodi transfrontaliere (come dimostrano i livelli stimati di frodi MTIC), che possono essere

<sup>2</sup> VAT in the Digital Age. Final Report. (vol. IV Consultation Activities). Contratto specifico n. 07 di attuazione del contratto quadro n. TAXUD/2019/CC/150.

combattute in modo efficiente ed efficace solo mediante un'azione coordinata a livello UE.

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta appare conforme al principio di proporzionalità in quanto non va al di là di quanto è necessario e proporzionato per conseguire gli obiettivi dei Trattati, tra cui il corretto funzionamento del mercato unico.

In particolare, la proporzionalità è garantita dal fatto che gli Stati membri saranno in grado di decidere se introdurre o no obblighi nazionali di comunicazione in funzione dell'esistenza di frodi IVA nazionali. L'obbligo di interoperabilità o di convergenza dei sistemi nazionali con la comunicazione digitale intra-UE è necessario per garantire un quadro uniforme a livello UE in materia di obblighi di comunicazione digitale. Nel settore dell'economia delle piattaforme la proporzionalità è garantita concentrando la misura sui settori della ricettività e del trasporto di passeggeri, nei quali il problema della disparità in materia di IVA appare più rilevante. La proporzionalità è inoltre insita nel fatto che il pilastro "registrazione unica ai fini dell'IVA" dell'iniziativa – che, per sua stessa natura, può essere conseguita solo con una proposta di modifica della direttiva IVA – non interferisce con le procedure nazionali di registrazione ai fini dell'IVA e mira a limitare i casi in cui un operatore stabilito al di fuori dello Stato membro di consumo è tenuto a registrarsi ai fini dell'IVA in tale Stato membro, rendendo più sostenibile il funzionamento del mercato unico.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

Sebbene un esame accurato del progetto non possa dirsi concluso, per la complessità delle proposte, la valutazione è complessivamente positiva per le finalità generali di semplificazione e di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali che intende perseguire.

Infatti, la proposta offre soluzioni volte a modernizzare gli obblighi relativi al regime degli scambi intracomunitari risalente agli anni novanta e a rendere più efficace il controllo di tali operazioni. In particolare, in costanza del sistema provvisorio per gli scambi intra UE, la sostituzione degli elenchi riepilogativi con un sistema digitale di rendicontazione per singola transazione basato sulla fatturazione elettronica strutturata<sup>3</sup>, sembra costituire una soluzione concreta per rendere il regime degli scambi intracomunitari più efficiente e a prova di frode. La proposta inoltre intende cambiare gli approcci nazionali alla fatturazione elettronica prevedendo che essa costituisca la regola, pur lasciando agli Stati membri la possibilità di consentire il ricorso alla fattura cartacea. Per quanto riguarda gli aspetti di dettaglio, tra cui il divieto per gli Stati di introdurre a livello nazionale obblighi di clearance per l'emissione delle fatture elettroniche, la proposta richiede un ulteriore approfondimento anche di natura tecnico-operativa, al fine di valutarne la compatibilità con il nostro sistema di fatturazione elettronica tramite Sistema di Interscambio<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Il nuovo articolo 217 della proposta specifica che la fatturazione elettronica strutturata consente il trattamento automatico ed elettronico della fattura. In questo modo si dovrebbe peraltro garantire l'uniformità delle informazioni raccolte e del loro trattamento.

<sup>4</sup> L'articolo 218, che la proposta intende introdurre con riguardo ai sistemi nazionali, prevede che in ambito nazionale si possa ricorrere a sistemi di *clearance* solo su scelta del contribuente e nelle premesse alla proposta si afferma che il

Con riguardo alle disposizioni che intendono aggiornare le norme IVA alla luce della nuova economia delle piattaforme per il settore del trasporto passeggeri e per quello delle locazioni brevi, si osserva che esse sembrano idonee a consentire maggiore certezza giuridica, con riguardo al trattamento IVA dei servizi facilitati dalle piattaforme, nonché garantire l'effettiva riscossione dell'imposta su tali servizi, ove dovuta, senza alcun adempimento a carico dei prestatori. Appare apprezzabile altresì l'intento di realizzare la parità di trattamento ai fini IVA prestazioni analoghe in diretta concorrenza. Il riferimento è al fenomeno delle locazioni brevi rese tramite piattaforma che si pongono in concorrenza diretta con il settore alberghiero e le prestazioni di trasporto passeggeri rese tramite piattaforma per il trasporto che si pongono in concorrenza diretta con le società di taxi private. La proposta di direttiva, introducendo il ruolo delle piattaforme nella riscossione dell'IVA quando queste facilitano dette prestazioni, intende equiparare il trattamento delle suddette prestazioni ai fini IVA, prevedendo l'applicazione dell'imposta anche se il prestatore non è un soggetto passivo IVA. Sono in corso approfondimenti al fine di valutare gli effetti concreti della misura, anche in particolare sulle politiche nazionali del turismo.

Infine, con riguardo alle misure che introducono una registrazione unica ai fini dell'IVA per la semplificazione degli adempimenti ed il miglioramento ed ampliamento dello Sportello Unico e dell'inversione contabile, appare positivo l'intento di favorire la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese che svolgono attività transfrontaliera, minimizzando altresì i casi in cui un soggetto passivo è tenuto a registrarsi ai fini IVA in un altro Stato membro.

La trattazione della proposta che è parte del pacchetto di riforme, considerate necessarie ad un adeguamento del sistema comune dell'IVA all'economia digitale e a garantire maggiore resilienza alle frodi, semplificando al tempo stesso gli oneri di conformità per le imprese, è considerato urgente ed è trattato con particolare urgenza dall'attuale presidenza svedese. Per quanto noto anche la prossima presidenza spagnola lo considera prioritario. Si condivide tale approccio.

## **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

In generale, le disposizioni contenute nel progetto di riforma si ritengono conformi all'interesse nazionale, fatto salvo il necessario chiarimento in corso con riguardo alla natura del sistema di fatturazione elettronica nazionale.

Per quanto concerne l'obbligo di fatturazione elettronica strutturata previsto dalla proposta in esame per le operazioni intra-UE, al fine di acquisire informazioni in tempo quasi reale sulle stesse, la proposta introduce un netto miglioramento delle informazioni disponibili che consentirà di migliorare il monitoraggio dei casi di frode, sostituendo il cd. esterometro in vigore a livello nazionale e consentendo di acquisire contemporaneamente le informazioni dalle controparti estere.

Al fine di contrastare efficacemente le frodi carosello, **la proposta di modernizzare i sistemi di dichiarazione e scambio dati delle operazioni intra-UE** appare quanto mai necessaria. Infatti, le

---

sistema italiano sarebbe un sistema di *clearance*. Tuttavia da ulteriori approfondimenti in sede OCSE e in sede europea emergerebbe che il sistema di interscambio non è un sistema di *clearance* come quelli in vigore in Stati come Messico, Cile e Brasile, in quanto si limita ad effettuare un controllo automatico su requisiti di natura formale (formato elettronico e riempimento di campi obbligatori). Sono in corso approfondimenti e interlocuzioni con i Servizi della Commissione al fine di individuare correttamente la natura del sistema nazionale e la definizione nella proposta dei sistemi di *clearance*, il cui uso non potrebbe essere obbligatorio da parte degli Stati membri.

misure proposte potranno migliorare la capacità di controllo dell'amministrazione italiana, permettendo di intercettare più rapidamente le operazioni sospette o fraudolente. La proposta, inoltre, per la comunicazione dei dati sulle operazioni intra-UE, promuove un modello operativo simile a quello già adottato in Italia per le operazioni domestiche, che si basa anch'esso sull'obbligo della fatturazione elettronica in formato strutturato pur essendo necessario un ulteriore passaggio per l'acquisizione dei dati per le operazioni intraUE in quanto non si basa sul Sistema di Interscambio, che permette l'acquisizione in tempo reale dei dati sulle operazioni e un controllo automatico degli stessi.

Con riguardo alle **modalità di fatturazione elettronica strutturata introdotte a livello nazionale**, occorre rammentare che al momento per la direttiva IVA il ricorso alla fatturazione elettronica è subordinata all'accettazione del destinatario. In conseguenza nel nostro ordinamento l'obbligo di fatturazione elettronica è stato introdotto in virtù di una deroga alla direttiva IVA. La recente Decisione di Esecuzione (UE) 2021/2251 del Consiglio del 13 dicembre 2021 ha prorogato al 31 dicembre 2024 (in luogo del termine del 31 dicembre 2021 previsto dalla precedente Decisione di esecuzione (UE) 2018/593) l'autorizzazione concessa all'Italia di introdurre l'obbligo di emettere ed accettare fatture in formato elettronico per tutti i soggetti passivi stabiliti sul territorio italiano. L'obbligo di fatturazione elettronica è stato, dunque, esteso anche ai soggetti che applicano i regimi IVA di franchigia.

L'articolo 1, comma 909, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. "legge di bilancio 2018"), a partire dal 1° gennaio 2019 (anticipato dal successivo comma 917 del suddetto articolo al 1° luglio 2018 per il settore della distribuzione dei carburanti), quale misura di contrasto alle frodi IVA e, altresì, come strumento di semplificazione degli adempimenti fiscali, di efficientamento della riscossione nonché di modernizzazione del settore produttivo italiano con conseguente riduzione dei costi amministrativi per le imprese.

In particolare, l'articolo 1 "Fatturazione elettronica e trasmissione telematica delle fatture o dei relativi dati" del decreto legislativo n. 127 del 2015 prevede che il Ministero dell'Economia e delle finanze metta a disposizione dei soggetti passivi IVA il Sistema di Interscambio di cui all'articolo 1, commi 211 e 212, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, gestito dall'Agenzia delle entrate anche per l'acquisizione dei dati fiscalmente rilevanti, ai fini della trasmissione e della ricezione delle fatture elettroniche relative a operazioni che intercorrono tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, secondo il formato della fattura elettronica di cui all'allegato A del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, 3 aprile 2013, n. 55.

A partire dal 1° luglio 2022 l'obbligo è stato esteso ai soggetti che nell'anno precedente abbiano conseguito ricavi ovvero percepito compensi, ragguagliati ad anno, superiori a euro 25.000, e a partire dal 1° gennaio 2024 per i restanti soggetti (art. 18, commi 2 e 3, del decreto legge n. 36 del 2022, e ai soggetti che hanno esercitato l'opzione per il regime speciale di cui alla legge n. 398 del 1991, tra cui rientrano le associazioni sportive dilettantistiche (articolo 18, comma 2, del decreto-legge n. 36 del 2022).

Dall'esperienza italiana è emerso, infatti, che la fatturazione elettronica contribuisce alla lotta alle frodi IVA, rappresentando, altresì, uno strumento di semplificazione degli adempimenti fiscali, di efficientamento della riscossione nonché di modernizzazione del settore produttivo italiano con

conseguente riduzione dei costi amministrativi per le imprese. In ogni caso, l'Italia, nonostante abbia registrato una riduzione negli anni dell'evasione e frode fiscale, resta il Paese UE con GAP IVA elevato, stimato a 26.2 miliardi nel 2020 (Rapporto della Commissione Europea, 2022).

Occorre chiarire la parte della proposta che intende imporre agli Stati membri, di adeguare il sistema di fatturazione elettronica e rendicontazione già esistente per le operazioni domestiche al sistema di rendicontazione per le operazioni intra-UE entro il 2028, al fine di ridurre i costi di conformità per le imprese. Non è chiaro cosa dovrebbe essere oggetto di adeguamento. In particolare, come già evidenziato in nota 4, non è chiaro cosa sia un sistema di *clearance* che sarebbe consentito, anche in ambito nazionale, solo su opzione del contribuente. Ove tale sistema di *clearance* dovesse essere identificato con il sistema italiano si correrebbe il rischio di causare un'inversione di tendenza nell'ambito della strategia nazionale e di ricadute negative anche rispetto alle stesse finalità della proposta. Il sistema consolidato a livello nazionale ha permesso un sostanziale recupero di gettito per blocco tempestivo di frodi IVA, un recupero di gettito rilevante pari a oltre 3,5 miliardi annui e contestuale riduzione del VAT GAP (come risulta dal Rapporto sull'economia non osservata e l'evasione), ed un una sostanziale semplificazione amministrativa per i contribuenti con riduzione dei costi di conformità. Tale modello ha inoltre permesso una digitalizzazione dei processi all'interno dell'amministrazione fiscale, consentendo lo sviluppo di servizi di precompilazione della dichiarazione IVA annuale.

Nello specifico, per quanto riguarda le operazioni tra soggetti residenti, il sistema nazionale prevede che le informazioni fiscali vengano acquisite tramite le fatture elettroniche che transitano per il Sistema di Interscambio. Dal 2019 gli operatori nazionali sono soggetti a un solo obbligo rispetto alle operazioni nazionali, quello di fatturazione elettronica tramite il Sistema di Interscambio, che consente di acquisire automaticamente le informazioni necessarie per l'analisi del rischio; in precedenza, la fattura veniva scambiata direttamente tra gli operatori, che erano però assoggettati a un distinto obbligo, il c.d. "spesometro". Tale transizione è stata accompagnata da un ampio coinvolgimento degli *stakeholders* (tramite il Forum italiano sulla fatturazione elettronica), che hanno potuto rappresentare le proprie istanze e farsi parte attiva del cambiamento. Il ritorno, a decorrere dal 2028, a una modalità di lavoro più onerosa e non più in uso dal 2019 sarebbe difficilmente comprensibile dagli *stakeholders*, che hanno sempre considerato le comunicazioni di *digital reporting* come un onere aggiuntivo<sup>5</sup>. Il rischio che solo chi non intende essere trasparente possa decidere di evitare il sistema di interscambio comporterebbe oltre la perdita di gettito un elemento di sfiducia nei contribuenti onesti. Peraltro, la circostanza che la modalità nazionale potrebbe comunque essere adottata su base volontaria, comporterebbe la coesistenza di entrambe le modalità (nazionale e intra-UE), con evidente nocimento per l'efficienza del sistema complessivo.

In linea generale, **l'aggiornamento delle norme IVA applicabili all'economia delle piattaforme** per perseguire la parità di trattamento ai fini IVA nel settore dei trasporti passeggeri e in quello

---

<sup>5</sup> Il processo in vigore in Italia è meno oneroso per gli operatori, in quanto prevede a loro carico una sola operazione, ovvero l'invio della fattura al Sistema di Interscambio, mentre in un processo in cui la comunicazione dati fattura è distinta dalla fattura ci sono due operazioni aggiuntive, a carico di entrambi gli attori della transazione. Inoltre, nel caso in cui le comunicazioni dati fattura dovessero differire, l'autorità fiscale non potrebbe attribuire con certezza l'errore a nessuna delle due parti coinvolte.

della ricettività appare rispondente all'interesse nazionale, anche alla luce del quadro normativo incerto. La proposta infatti fa chiarezza sul corretto trattamento dei servizi facilitati dalle piattaforme nel settore degli affitti a breve termine e del trasporto passeggeri, chiarendo anche il ruolo e le responsabilità dei soggetti coinvolti. Tali misure, oltre ad in larga parte in linea con la prassi adottata dall'amministrazione fiscale, potranno avere effetti positivi sul gettito. In tale prospettiva appare condivisibile l'applicazione del regime presuntivo (in base al quale le piattaforme che facilitano le operazioni sono considerate i soggetti fornitori delle stesse) ai settori del trasporto passeggeri e delle locazioni brevi, in quanto tali settori sono risultati nevralgici nella sharing economy. Si rammenta altresì che dal punto di vista delle imposte dirette il nostro ordinamento (art. 4 del n. 50 del 2017) ha già introdotto norme per garantire la corretta tassazione del reddito derivante dalle locazioni brevi rese tramite intermediari immobiliari anche se trattasi di interfacce elettroniche. In base alla normativa attuale, inoltre, l'attività di locazione breve dei soggetti che più di quattro immobili si presume svolta nell'esercizio dell'impresa (articolo 1, comma 595, della legge 30 dicembre 2020, n. 178). Occorre, infine, tener presente che nel nostro ordinamento la nozione di locazione breve indica le locazioni di durata non superiore a 30 giorni, comprendendo anche alcuni servizi accessori.

Per esprimere una valutazione complessiva sulla proposta sono già state avviate interlocuzioni con il Ministero del turismo, in considerazione della rilevanza che i settori in questione possono avere sulle politiche turistiche nazionali e tenuto conto che detta amministrazione è direttamente coinvolta sulla proposta di Regolamento trasparenza nella locazione di alloggi a breve termine (6018/23), che pone alle piattaforme l'obbligo di comunicare alle autorità degli Stati (a livello locale o centrale) dati sulle locazioni brevi poste in essere tramite le piattaforme stesse e ai locatori l'obbligo di acquisire un apposito identificativo a tale fine.

Ulteriori interlocuzioni saranno avviate con il Ministero dei Trasporti e le altre parti interessate.

Infine, le norme che intendono ridurre al minimo (**Single VAT Registration, SVR**) i casi in cui un soggetto passivo è tenuto a registrarsi in un altro Stato membro appaiono, in linea generale, rispondenti all'interesse nazionale di semplificare gli adempimenti dei contribuenti. In tale ambito può essere considerato con favore anche l'ampliamento del regime speciale OSS, oggi limitato solo alle operazioni verso consumatori finali ma non anche alle operazioni propedeutiche ad esse (quali, ad esempio il trasferimento di beni propri in magazzini in altri Stati membri in vista di successive vendite a distanza).

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

Dopo una prima riunione del Gruppo Questioni Fiscali del Consiglio UE di presentazione del pacchetto (12 dicembre 2022), l'attuale Presidenza svedese ha avviato il negoziato con la riunione del 13 gennaio 2023, durante la quale è stata approfondita la prima parte dedicata agli obblighi di comunicazione IVA e alla fatturazione elettronica, che è stata oggetto di discussione anche alla riunione del 9 febbraio u.s.

Considerata l'ampiezza e la complessità della proposta, le prospettive negoziali appaiono di lungo periodo, considerato che in ciascuna riunione è stato possibile discutere solo una delle tre parti per volta. Per ovviare la Presidenza SE ha programmato circa due riunioni al mese. Non è escluso inoltre che la proposta possa essere spacchettata con tempi di approvazione più rapidi per le disposizioni che attengono all'economia delle piattaforme e alla registrazione unica ai fini dell'IVA, rispetto alle misure relative agli obblighi di rendicontazione e fatturazione delle operazioni intra-



UE. In ogni caso, attualmente la proposta è ancora in fase di studio da parte del gruppo di lavoro in Consiglio. L'esame del testo legislativo non è ancora iniziato e diverse misure proposte necessitano chiarimenti da parte della Commissione.

Con riguardo alla valutazione nazionale della proposta sono state indette riunioni di coordinamento e confronti propedeutici alla definizione della posizione italiana per la partecipazione alle riunioni presso le istituzioni europee tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nonché con il Ministero del Turismo (per la seconda parte della proposta in considerazione della rilevanza che i settori del trasporto passeggeri e delle locazioni brevi rivestono nelle politiche turistiche nazionali). Sono previste consultazioni pubbliche e ulteriori interlocuzioni con tutte le parti interessate.

Elementi che potrebbero condizionare l'andamento del negoziato potrebbero emergere dalla consultazione del Garante Dati Personali Europeo, il cui parere è atteso entro fine marzo.

Non è ancora possibile fornire indicazioni accurate sulla necessità di eventuali modifiche al testo proposto, salvo l'unico aspetto sopra evidenziato relativo alla fatturazione elettronica. Pur essendo favorevole all'adozione di un sistema comune di rendicontazione delle operazioni intra-UE, infatti, come già evidenziato occorre chiarire i profili relativi alla clearance in ambito nazionale definendo tale nozione in modo da escludere il sistema italiano o eliminando la previsione di cui all'articolo 218<sup>6</sup>. Sono in corso approfondimenti con i Servizi della Commissione Europea e gli altri SM al fine di chiarire tale profilo che si riterrebbe condizionante rispetto a tutta la proposta. L'Italia infatti ha già adottato un sistema secondo cui le fatture elettroniche devono necessariamente essere inviate al Sistema di Interscambio, che trattiene i dati fiscali rilevanti ai fini dell'analisi del rischio e provvede poi all'inoltro al destinatario. Sistemi analoghi sono in corso di adozione da parte di altri SM come la Francia e la Polonia.

Per quanto rappresentato, la portata tecnica di tale previsione è in fase di approfondimento, al fine di verificarne la compatibilità con il Sistema di Interscambio (SDI) attualmente utilizzato dall'Italia in via obbligatoria per l'emissione e la trasmissione della fattura elettronica.

Con riguardo ai termini di recepimento la proposta prevede differenti termini di recepimento (cfr Articolo 5 "Recepimento" della proposta):

- Articolo 1 "Modifiche della direttiva 2006/112/CE con effetto a decorrere dal 1° luglio 2024";
- Articolo 2 "Modifiche della direttiva 2006/112/CE con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2025";
- Articolo 3 "Modifiche della direttiva 2006/112/CE con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2026";
- Articolo 4 "Modifiche della direttiva 2006/112/CE con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2028".

---

<sup>6</sup> In base alla modifica di tale norma, l'emissione e la trasmissione di fatture elettroniche in ambito nazionale non possono essere subordinate ad un'autorizzazione preventiva di convalida da parte delle autorità fiscali dello Stato membro ai fini dell'invio al destinatario. Come chiarito dalla Commissione questa disposizione mira a impedire che gli Stati membri possano obbligare la previa convalida fiscale della fattura facendola transitare attraverso una piattaforma gestita dall'autorità fiscale, che potrà continuare ad essere utilizzata dagli operatori, ma solo su base volontaria. Occorre chiarire se questo sia il caso dell'Italia, come indicato nelle premesse alla proposta o non lo sia come sembra essere stato chiarito ad esempio in sede OCSE. Se così fosse, tale disposizione rischierebbe di compromettere i vantaggi conseguiti con l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria con possibile diminuzione dei benefici in termini di gettito IVA (per la diminuita qualità e tempestività dei dati fiscali disponibili per l'analisi del rischio) maggiori oneri per gli operatori, soprattutto quelli di minori dimensioni; incertezza giuridica e possibile aumento di contenzioso (cosa succede se una sola delle parti decide di ricorrere al sistema di interscambio?). In ultima analisi, in ambito nazionale si produrrebbero addirittura effetti contrari rispetto a quelli dichiarati nella proposta di direttiva, ove la portata dell'articolo 218 non venisse adeguatamente chiarita e circoscritta.

Rispetto ai termini di recepimento delle disposizioni relative alla fatturazione elettronica, i termini sarebbero i seguenti:

- l'articolo 1 della proposta di direttiva prevede modifiche della direttiva IVA a decorrere dal 1° luglio 2024 (con particolare riguardo all'articolo 217 che viene modificato al fine di definire la fattura elettronica come una fattura contenente le informazioni richieste dalla presente direttiva, emessa, trasmessa e ricevuta in un formato elettronico strutturato che ne consenta il trattamento automatico ed elettronico; alle modifiche all'articolo 218 della direttiva IVA prevedendo che gli Stati membri possono imporre l'obbligo di emettere fatture elettroniche conformi alla norma europea sulla fatturazione elettronica e al relativo elenco delle sintassi ai sensi della direttiva 2014/55/UE);
- l'articolo 3 prevede modifiche a decorrere dal 1° gennaio 2026 all'articolo 243, in materia di obblighi di contabilità posti a carico dei soggetti passivi IVA e all'articolo 262 con riguardo agli elenchi riepilogativi;
- l'articolo 4 della proposta di direttiva in esame prevede modifiche della direttiva 2006/112/CE a decorrere dal 1° gennaio 2028 (con particolare riguardo alle modifiche agli artt. 218-222-223-226 della direttiva IVA nonché, per quanto concerne gli obblighi di comunicazione digitale alle modifiche agli artt. 263 e 264).

Le nuove regole sull'economia delle piattaforme e sulla registrazione unica ai fini dell'IVA dovrebbero avere effetto a decorrere dal 1° gennaio 2025.

## **C. Valutazione d'impatto**

### **1. Impatto finanziario**

Si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale e dei benefici attesi, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi

Per poter procedere alla stima degli effetti finanziari occorre completare la necessaria interlocuzione con le associazioni di categoria coinvolte e attendere i futuri sviluppi negoziali della proposta.

### **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

La proposta ha impatto su diverse disposizioni IVA nazionali che comporteranno modifiche del DPR 633/72 e del D.L. 331/93 Il regime della cedolare secca per gli affitti brevi potrebbe risultare indirettamente impattato dalle disposizioni relative all'economia delle piattaforme

Con riguardo agli effetti di semplificazione, armonizzazione e innovazione sull'ordinamento nazionale, la parte della proposta che prevede la generalizzazione dell'obbligo di fatturazione elettronica potrebbe ritenersi, in linea generale, conforme alle finalità di semplificazione degli adempimenti fiscali, di efficientamento della riscossione nonché di modernizzazione del settore produttivo sottese alla introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica per tutti i soggetti passivi stabiliti nel territorio nazionale, ferme restando le valutazioni sulla gestione del Sistema di Interscambio.

Come dichiarato al considerando (4), infatti, una delle finalità della proposta è di aumentare la riscossione delle imposte sulle operazioni transfrontaliere, tramite l'istituzione e l'armonizzazione di un sistema di comunicazione di informazioni fiscali sulle singole operazioni, il c.d. Digital Reporting Requirement (DRR). Al fine di conseguire la necessaria armonizzazione nella

comunicazione dei dati sulle operazioni intracomunitarie, le informazioni da comunicare dovrebbero essere le stesse in tutti gli Stati membri, senza che questi abbiano la possibilità di richiedere dati supplementari (considerando (15)). Al considerando (18) è poi chiarito che, benché il DRR non dovrebbe essere obbligatorio per le operazioni tra soggetti residenti, se adottato dovrebbe conformarsi a quello relativo alle operazioni transfrontaliere. Di fatto, quindi, la proposta istituisce un sistema di DR per le operazioni transfrontaliere, da utilizzare anche per le operazioni tra soggetti residenti se lo Stato membro intende avvalersi anche per tali operazioni di un sistema di DR. A tal fine, la proposta (articoli da 262 a 271) prevede l'eliminazione degli elenchi riepilogativi che forniscono dati aggregati delle operazioni intra UE (elenchi Intrastat), che saranno sostituiti dalla comunicazione digitale delle operazioni intracomunitarie, che forniranno informazioni per singola operazione più rapide e di qualità superiore. Tali informazioni confluiranno nei sistemi di analisi dei rischi degli Stati membri per aiutarli a contrastare le frodi IVA connesse agli scambi intracomunitari, in particolare le frodi intracomunitarie dell'operatore inadempiente. Tale sostituzione richiederà l'adeguamento del DL n. 331 del 1993, che attualmente disciplina tale adempimento ai fini fiscali.

Occorre peraltro tener conto che gli elenchi INTRASTAT assolvono una duplice finalità: di controllo fiscale degli scambi intracomunitari e statistica in relazione allo scambio di beni effettuati dagli operatori nazionali con il resto della comunità europea. In sede di discussione tecnica (e previa interlocuzione con le istituzioni competenti) andrà quindi valutato come sarà assolta la finalità statistica a seguito della eliminazione di tali elenchi.

Per quanto riguarda le norme previste dalla proposta di direttiva in materia di locazioni brevi rese tramite interfaccia elettronica, occorre valutare se sia opportuno adottare una definizione unica nell'ambito del sistema tributario interno. La normativa nazionale vigente, di cui all'articolo 4, comma 1, del D.L. n. 50/2017, prevede, infatti, che, ai fini reddituali, si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, mentre la proposta di direttiva in esame, nella disposizione attualmente in discussione in sede europea, definisce "brevi" le locazioni di durata non inferiore a 45 giorni.

Per quanto riguarda la registrazione unica ai fini dell'IVA, le regole previste dalla proposta di direttiva avrebbero il pregio di ridurre i casi in cui le imprese sono tenute ad identificarsi in più Stati, e rappresenterebbe pertanto una semplificazione degli adempimenti necessari per l'assolvimento dell'IVA.

### **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

Non risultano effetti sulle competenze regionali e locali.

### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

Si stimano effetti positivi nell'azione di contrasto alle frodi intracomunitarie e nella riscossione dell'IVA sui servizi facilitati dalle piattaforme.

Si prevedono, inoltre, effetti positivi in termini di semplificazione amministrativa (es. riduzione del numero di identificazioni ai fini delle operazioni intra-UE; accesso automatico e in tempo reale ai dati), e maggiore affidabilità dei controlli incrociati dei dati.

Analogo impatto positivo in termini di semplificazione dovrebbe derivare dalla terza parte della proposta (SVR – Single VAT Registration)

### **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

La proposta è idonea ad avere un impatto positivo sulla riduzione degli oneri amministrativi per le

imprese. Cittadini e imprese potranno beneficiare di norme IVA per le piattaforme più chiare e trasparenti.

## **Altro**

La proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato e la posizione dell'amministrazione potrà di conseguenza evolvere, in base anche alle consultazioni con tutte le parti interessate.