



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° dicembre 2021
(OR. en)

14655/21

**Fascicolo interistituzionale:
2021/0388 (COD)**

**FISC 230
ECOFIN 1205**

PROPOSTA

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	1° dicembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 735 final
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO che autorizza la Francia ad introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 218 e 232 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 735 final.

All.: COM(2021) 735 final



Bruxelles, 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

**che autorizza la Francia ad introdurre una misura speciale di deroga
agli articoli 218 e 232 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 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto¹ (di seguito "direttiva IVA"), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro a introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni di detta direttiva allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 12 aprile 2021 la Francia ha chiesto l'autorizzazione a derogare agli articoli 218, 178 e 232 della direttiva IVA per poter imporre la fatturazione elettronica obbligatoria a tutti i soggetti passivi stabiliti nel territorio francese. L'autorizzazione è stata chiesta dal 1° dicembre 2021 al 31 dicembre 2028.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 20 settembre 2021 la Francia ha in seguito chiesto che la deroga si estendesse solo agli articoli 218 e 232 della direttiva IVA e si applicasse dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026.

A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva IVA, la Commissione, con lettera del 29 settembre 2021, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Francia. Con lettera del 30 settembre 2021 la Commissione ha comunicato alla Francia che disponeva di tutti i dati necessari per la valutazione della domanda.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

La Francia ha presentato domanda di deroga ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA per essere autorizzata ad imporre l'obbligo di emettere fatture elettroniche sulle operazioni interne tra soggetti passivi IVA stabiliti in Francia a norma dell'articolo 153 della legge finanziaria per il 2020 e dell'articolo 195 della legge finanziaria per il 2021. A corollario di tale obbligo i soggetti passivi sono tenuti a trasmettere determinati dati supplementari alle autorità fiscali.

La Francia ritiene che la fatturazione elettronica obbligatoria migliorerà la lotta contro le frodi e al tempo stesso rafforzerà la competitività delle imprese; aumenterà la conoscenza in tempo reale dell'attività delle imprese in quanto permetterà di tenere la barra della politica economica il più vicino possibile alla realtà economica degli operatori. L'obbligo di emettere fatture elettroniche, nella misura in cui introduce la precompilazione della dichiarazione IVA, semplificherà le procedure delle imprese in materia.

L'articolo 218 della direttiva IVA prevede l'obbligo per gli Stati membri di accettare come fattura ogni documento o messaggio cartaceo o elettronico. La Francia desidera una deroga a detto articolo in modo che l'amministrazione fiscale francese possa considerare fatture solo quelle elettroniche in formato misto o strutturato.

Ai sensi dell'articolo 232 della direttiva IVA il ricorso ad una fattura elettronica è subordinato all'accordo del destinatario; l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica in Francia richiede quindi una deroga a tale articolo in modo che l'emittente non debba più ottenere l'accordo del destinatario per inviare una fattura in formato non cartaceo.

Secondo la Francia l'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica sarà proficua in termini di lotta contro la frode e l'evasione e incentiverà l'adempimento spontaneo. L'obbligo di emettere fatture elettroniche, abbinato alla trasmissione di dati supplementari sulle

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

operazioni attraverso un sistema di piattaforme private certificate e una piattaforma pubblica centralizzata, consentirà infatti all'amministrazione fiscale di verificare in tempo reale la coerenza tra l'IVA dichiarata e riscossa e le fatture emesse e ricevute. La capacità dell'amministrazione di prevenire e contrastare le frodi in materia di IVA migliorerà quindi sensibilmente.

L'obbligo di fatturazione elettronica riguarderà soltanto le operazioni tra soggetti passivi (B2B). I dati delle operazioni che coinvolgono i consumatori finali (B2C) saranno comunicati attraverso un meccanismo diverso. In caso di acquisti intracomunitari i soggetti passivi conserveranno il diritto di ricevere fatture cartacee. Va rilevato che l'obbligo della fatturazione elettronica per le operazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche (B2G) è entrato gradualmente in vigore in Francia tra il 1° gennaio 2017 e il 1° gennaio 2020. Pertanto, le società che hanno già emesso fatture elettroniche attraverso l'apposita piattaforma B2G Chorus Pro sviluppata dall'*Agence pour l'Informatique Financière de l'Etat* (AIFE) sono già attrezzate e preparate per estendere l'obbligo di fatturazione elettronica alle relazioni B2B. La Francia ritiene che la maggior parte dei soggetti passivi IVA francesi invii o riceva già fatture in formato elettronico: nel 2017 solo il 31 % delle imprese francesi con più di dieci persone ha usato fatture cartacee, percentuale probabilmente diminuita da allora. Il passaggio a un formato elettronico eliminerà definitivamente il formato cartaceo nel trattamento delle fatture, con notevoli risparmi per le imprese.

Secondo la Francia la fatturazione elettronica offre altri vantaggi ai soggetti passivi: riduzione dei tempi di pagamento per i fornitori, delle spese di stampa e postali, dei costi e dei ritardi nel trattamento dei dati di fatturazione, riduzione dei costi di archiviazione, dei costi di formazione e dei costi di sviluppo del sistema.

La Francia prevede d'introdurre gradualmente l'obbligo ai fini di una transizione e un sostegno al nuovo sistema adatti a ciascun tipo di impresa. Dal 2024 l'obbligo di ricevere fatture elettroniche si applicherà a tutte le imprese, con un'introduzione progressiva in funzione delle dimensioni delle società: nel 2024 alle grandi imprese, nel 2025 alle imprese con 250 – 4 999 dipendenti e fatturato inferiore a 1,5 miliardi di EUR, nel 2026 alle piccole, medie e micro imprese, compresi i soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della direttiva IVA.

Ai fini dell'interoperabilità degli scambi le piattaforme private e pubbliche che forniscono servizi di fatturazione elettronica dovrebbero offrire ai soggetti passivi un minimo di formati strutturati o misti, fatta salva la libertà di offrire formati alternativi.

Dato l'ampio ambito di applicazione della deroga, è importante garantire il seguito necessario, in particolare l'impatto della misura sulla lotta contro la frode e l'evasione dell'IVA e sui soggetti passivi. Se desidera prorogare la misura di deroga, la Francia, insieme alla domanda di proroga, è tenuta a presentare una relazione sul funzionamento della misura stessa, che ne contenga la valutazione dell'efficacia nella lotta alla frode e all'evasione dell'IVA e nella semplificazione della riscossione tributaria. La relazione dovrebbe includere una valutazione delle ripercussioni sui soggetti passivi, in particolare per quanto riguarda l'aumento degli oneri amministrativi e dei costi di conformità.

Si propone di autorizzare la deroga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026.

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

L'articolo 218 della direttiva IVA pone su un piano di parità la fatturazione cartacea ed elettronica stabilendo che gli Stati membri accettano come fattura ogni documento o messaggio cartaceo o elettronico. Ai sensi dell'articolo 232 della direttiva IVA il ricorso ad

una fattura elettronica è subordinato all'accordo del destinatario. La fatturazione elettronica obbligatoria prevista dalla Francia derogherebbe a queste due disposizioni.

La deroga può essere autorizzata in base all'articolo 395 della direttiva IVA allo scopo di semplificare la procedura di riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali. La Francia ha chiesto la deroga per lottare contro la frode e l'evasione fiscale e per semplificare la riscossione dell'imposta. Sulla base degli elementi forniti dalla Francia la deroga è compatibile con le disposizioni vigenti in materia.

Un'autorizzazione analoga è stata rilasciata all'Italia con decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio² per consentirle di rendere obbligatoria la fatturazione elettronica in deroga agli articoli 218 e 232 della direttiva IVA.

Infine, nel 2020 la Commissione ha adottato la comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio: "*Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa*"³. Tra le azioni previste nel piano figura la presentazione da parte della Commissione di una proposta legislativa intesa ad ammodernare gli obblighi di dichiarazione dell'IVA. In tale contesto sarà esaminata l'esigenza di ampliare ulteriormente la fatturazione elettronica. La misura di deroga è pertanto allineata agli obiettivi perseguiti nel piano d'azione della Commissione. Uno degli obiettivi della futura proposta della Commissione sarà razionalizzare i meccanismi di dichiarazione esistenti e futuri per le operazioni interne, compreso quello autorizzato dalla presente misura di deroga.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

Articolo 395 della direttiva IVA.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

Data la disposizione della direttiva IVA sulla quale si basa la proposta, non si applica il principio di sussidiarietà.

• Proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per i motivi illustrati di seguito.

La decisione riguarda un'autorizzazione rilasciata a uno Stato membro su sua richiesta e non costituisce un obbligo.

La fatturazione elettronica obbligatoria comporterà per i soggetti passivi diversi cambiamenti che la Francia ha previsto e la cui preparazione è già iniziata. La fatturazione elettronica obbligatoria per le operazioni B2G ha fatto sì che molte società fossero già attrezzate e preparate per estendere l'obbligo ai rapporti B2B.

I soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le PMI rientrano nel campo di applicazione della misura, ma l'attuazione graduale della misura darà loro tempo sufficiente per prepararsi. Per di più tali imprese saranno libere di servirsi di una piattaforma privata o della piattaforma pubblica di fatturazione gestita dall'AIFE (Chorus Pro), che proporrà un servizio minimo gratuito comprendente il trattamento dei formati PDF (con recupero dei dati

² GU L 99 del 19.4.2018, pag. 14.

³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2020-07/2020_tax_package_tax_action_plan_it.pdf

in un formato strutturato) e un'offerta di archiviazione di 10 anni (corrispondente alla durata legale dell'obbligo di archiviazione a fini commerciali in Francia). Stando ai dati trasmessi dalla Francia, i risparmi e i vantaggi che i soggetti passivi otterranno grazie alla fatturazione elettronica assorbiranno ampiamente l'investimento iniziale che dovranno sostenere per adeguare i loro sistemi.

La deroga è limitata nel tempo e la Francia, se desidera prorogarla, deve redigere una relazione sul funzionamento e l'efficacia della misura.

La misura speciale è proporzionata alla finalità perseguita, ossia lottare contro l'evasione fiscale e semplificare la riscossione dell'imposta.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Strumento proposto: decisione di esecuzione del Consiglio.

Ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA, la deroga alle disposizioni comuni sull'IVA è possibile solo con l'autorizzazione del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione del Consiglio è inoltre 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

- **Valutazione d'impatto**

La fatturazione elettronica obbligatoria avrà conseguenze sia sull'amministrazione fiscale che sui soggetti passivi.

La Francia prevede che contribuirà alla lotta contro l'evasione fiscale, compresa l'evasione fiscale involontaria dovuta alla mancata dichiarazione o sottodichiarazione e, in generale, al mancato pagamento dell'IVA. Oltre alla lotta contro le frodi IVA, la disponibilità d'informazioni sulle operazioni commerciali consentirà di identificare l'intensità dei legami commerciali tra società rafforzando quindi l'analisi delle operazioni concluse tra società collegate per rilevare operazioni anomale che potrebbero celare riduzioni della base imponibile dell'imposta sulle società o distribuzioni occulte degli utili. Il regime consentirà inoltre di raccogliere in tempo reale dati relativi alle operazioni dei soggetti passivi, che, confluendo nelle analisi economiche effettuate ad esempio dall'INSEE (istituto nazionale di statistica) o dalla direzione generale del Tesoro, contribuiranno ad una salda guida delle politiche pubbliche.

La Francia sostiene che la fatturazione elettronica apporterà notevoli vantaggi alle società in termini di digitalizzazione e riduzione degli oneri amministrativi, assicurando nel contempo le relazioni tra imprese al fine di accrescerne la competitività. Sarebbero così generati risparmi, in quanto l'Ispettorato generale delle Finanze stima il costo totale dell'emissione di una fattura elettronica a meno di un euro, contro più di dieci per una fattura cartacea.

I benefici attesi saranno di natura diversa a seconda che le imprese ricorrano già o no alla fatturazione elettronica. Per le imprese che finora non vi hanno fatto ricorso, soprattutto le piccole e medie imprese, i guadagni ammontano a circa 10 EUR per fattura ricevuta. Per i soggetti passivi che già ne fanno ampio uso, principalmente società con 250 o più dipendenti, la misura migliorerà la catena di fatturazione, poiché la maggior parte delle fatture attualmente scambiate per via elettronica sono ancora in formato PDF, il che comporta ancora costi di trattamento.

In base agli elementi sopra illustrati il guadagno minimo per le imprese sarebbe intorno ai 4,5 miliardi di EUR l'anno. Circa 1,5 milioni di piccole imprese emettono fatture solo in formato cartaceo e, poiché ne emettono meno di 2 000 all'anno (il 65 % meno di 500), il volume delle fatture è stimato a 450 milioni. L'eliminazione delle fatture cartacee comporterebbe un risparmio nei costi di trattamento di 10 EUR per fattura, ossia un guadagno complessivo di 4,5 miliardi di EUR per queste società.

Secondo la Francia la valutazione non tiene conto dei vantaggi in termini di garanzia dei flussi di operazioni e di riduzione dei tempi di pagamento che, secondo l'*Observatoire des délais de paiement*, incidono sul flusso di cassa dei soggetti passivi, in particolare i più piccoli, per circa 15 miliardi di EUR l'anno.

Poiché il costo di acquisto del software necessario può essere considerevole, non sarà obbligatorio installare un software di fatturazione. La Francia lascerà ai soggetti passivi la possibilità d'inviare le fatture direttamente alla piattaforma pubblica, che le inoltrerà ai destinatari, oppure a piattaforme private incaricate di trasmettere le fatture all'amministrazione fiscale e alla società destinataria, in modo da evitare costi supplementari. Per ridurre al minimo i costi di accesso delle piccole e medie imprese l'amministrazione fiscale offrirà per qualche tempo la possibilità di presentare un file PDF per generare una fattura elettronica.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La misura non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Francia ad introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 218 e 232 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) Con lettere protocollate dalla Commissione il 12 aprile 2021 e il 20 settembre 2021 la Francia ha chiesto l'autorizzazione d'introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 218 e 232 della direttiva 2006/112/CE (la "misura speciale") per poter imporre la fatturazione elettronica obbligatoria a tutti i soggetti passivi stabiliti nel territorio francese. L'obbligo riguarda le fatture emesse nelle operazioni tra soggetti passivi. L'autorizzazione è stata chiesta per il periodo dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026.
- (2) La Commissione ha trasmesso la domanda presentata dalla Francia agli altri Stati membri con lettere del 29 settembre 2021. Con lettera del 30 settembre 2021 la Commissione ha comunicato alla Francia che disponeva di tutti i dati necessari per la valutazione della domanda.
- (3) La Francia sostiene che l'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica apporterà vantaggi nella lotta contro la frode e l'evasione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). L'obbligo di emettere fatture elettroniche, insieme alla trasmissione di dati supplementari sulle operazioni, consentirà all'amministrazione fiscale di verificare in tempo reale la coerenza tra l'IVA dichiarata e riscossa e le fatture emesse e ricevute, migliorando la capacità dell'amministrazione stessa di prevenire e contrastare le frodi IVA. Aumenterà inoltre la conoscenza in tempo reale dell'attività delle imprese, consentendo di mantenere la politica economica il più vicino possibile alla realtà economica degli operatori.
- (4) La Francia ritiene che l'obbligo di emettere fatture elettroniche incentivi l'adempimento spontaneo. Con l'obbligo di emettere fatture elettroniche s'introdurrà la precompilazione della dichiarazione IVA, che semplificherà le procedure in materia. La fatturazione elettronica offrirà altri vantaggi ai soggetti passivi, quali la riduzione dei tempi di pagamento, delle spese di stampa e postali, dei costi e dei ritardi nel trattamento dei dati di fatturazione e dei costi di archiviazione. I risparmi e i vantaggi che i soggetti passivi otterranno grazie alla fatturazione elettronica assorbiranno in larga misura l'investimento iniziale che dovranno sostenere per adeguare i loro sistemi.

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

- (5) Data l'estensione dell'ambito di applicazione e la novità della misura speciale, è importante valutarne l'impatto sulla lotta alla frode e all'evasione dell'IVA nonché sui soggetti passivi. La Francia, se ritiene necessario prorogare la misura speciale, insieme alla domanda di proroga dovrebbe presentare alla Commissione una relazione che contenga la valutazione dell'efficacia della misura nella lotta alla frode e all'evasione dell'IVA e nella semplificazione della riscossione dell'imposta.
- (6) La misura speciale non dovrebbe incidere sul diritto del soggetto passivo di ricevere fatture in formato cartaceo nel caso di acquisti intracomunitari.
- (7) La misura speciale richiesta dovrebbe essere limitata nel tempo in modo da poter valutare se sia idonea ed efficace rispetto agli obiettivi.
- (8) La misura speciale è proporzionata agli obiettivi perseguiti in quanto è limitata nel tempo e sarà attuata gradualmente. A partire dal 2024 l'obbligo di ricevere fatture elettroniche si applicherà a tutte le imprese. L'obbligo di emettere fatture elettroniche si applicherà nel 2024 alle grandi imprese, nel 2025 alle imprese con 250 – 4 999 dipendenti e fatturato inferiore a 1,5 miliardi di EUR, nel 2026 alle piccole e medie imprese, compresi i soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della direttiva 2006/112/CE. Inoltre la misura speciale non comporta il rischio che la frode si sposti in altri settori o in altri Stati membri.
- (9) La deroga non inciderà sull'importo complessivo del gettito fiscale riscosso nella fase del consumo finale e non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

In deroga all'articolo 218 della direttiva 2006/112/CE, la Francia è autorizzata ad accettare le fatture emesse da soggetti passivi stabiliti nel territorio francese sotto forma di documenti o messaggi soltanto se detti documenti o messaggi sono trasferiti in formato elettronico.

Articolo 2

In deroga all'articolo 232 della direttiva 2006/112/CE, la Francia è autorizzata a disporre che il ricorso dei soggetti passivi stabiliti nel territorio francese alle fatture elettroniche non sia subordinato all'accordo del destinatario.

Articolo 3

La Francia notifica alla Commissione le misure nazionali di esecuzione delle misure speciali di deroga di cui agli articoli 1 e 2.

Articolo 4

La presente decisione si applica dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026.

La Francia, se ritiene necessario prorogare le misure speciali di deroga di cui agli articoli 1 e 2, presenta alla Commissione, insieme alla domanda di proroga, una relazione che valuta in che misura le misure nazionali di cui all'articolo 3 sono risultate efficaci ai fini sia della lotta alla frode e all'evasione dell'IVA che della semplificazione della riscossione dell'imposta. La relazione valuta l'incidenza di tali misure sui soggetti passivi e, in particolare, se tali misure aumentino gli oneri e i costi amministrativi facenti capo a essi.

Articolo 5

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*