COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 relativamente alla proroga dell'autorizzazione concessa alla Polonia ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 226 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 aggiunto (di seguito "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 di detta direttiva allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettere protocollate dalla Commissione il 27 marzo 2024 e il 1° ottobre 2024, la Polonia ha chiesto l'autorizzazione a continuare a derogare all'articolo 226 della direttiva IVA per quanto attiene ai requisiti di fatturazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) in modo da continuare ad applicare il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi a rischio di frodi in Polonia. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, con lettera del 9 ottobre 2024 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Polonia. Con lettera del 10 ottobre 2024 la Commissione ha comunicato alla Polonia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della domanda.

La deroga per la quale viene richiesta una proroga è stata concessa inizialmente dalla decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio[1] per un periodo compreso tra il 1º marzo 2019 e il 28 febbraio 2022 e prorogata una prima volta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/559 del Consiglio, del 5 aprile 2022[2], per un periodo fino al 28 febbraio 2025.

A norma dell'articolo 2, secondo comma, della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio, la Polonia ha trasmesso alla Commissione una relazione in merito all'incidenza complessiva sul livello delle frodi e sui soggetti passivi interessati, che è stata protocollata dalla Commissione il 13 novembre 2023.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Dopo un periodo in cui è stato applicato un sistema di pagamento frazionato volontario, la Polonia ha introdotto, a seguito della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio, il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio in relazione a determinate cessioni di beni e prestazioni di servizi a rischio di frodi. Ciò significa che, se una cessione di beni o una prestazione di servizi rientra nell'ambito di applicazione di tale meccanismo (fatture, per beni e servizi rientranti nell'ambito di applicazione, con un importo totale lordo IVA inclusa superiore a 15 000 PLN), il fornitore deve disporre, oltre che del suo conto bancario ordinario, di un conto IVA distinto e vincolato. L'importo netto (IVA esclusa) viene trasferito sul conto bancario ordinario del fornitore e l'importo dell'IVA viene trasferito su tale conto IVA distinto. Sebbene i fondi sul conto vincolato restino di proprietà del fornitore, essi possono essere utilizzati solo per scopi specifici, quali il pagamento dell'IVA dovuta all'amministrazione fiscale o dell'IVA risultante da fatture ricevute da altri fornitori. In caso di eccedenza dell'IVA a monte rispetto all'IVA a valle, il rimborso deve avvenire entro 60 giorni sul conto ordinario del soggetto passivo.

---

[1] Decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio, del 18 febbraio 2019, che autorizza la Polonia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 51 del 22.2.2019, pag. 19).

[2] Decisione di esecuzione (UE) 2022/559 del Consiglio, del 5 aprile 2022, recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 relativamente all'autorizzazione concessa alla Polonia di continuare ad applicare la misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 108 del 7.4.2022, pag. 51).

Per quanto riguarda il funzionamento del sistema, è necessario che le fatture, per le cessioni e le prestazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del meccanismo di pagamento frazionato, includano una dichiarazione speciale attestante che l'IVA è versata sul conto bancario IVA distinto del fornitore per i pagamenti effettuati mediante bonifico bancario. A tal fine è necessario derogare all'articolo 226 della direttiva IVA, che stabilisce che nelle fatture possono essere richieste solo le indicazioni elencate in tale articolo; indicazioni relative a un meccanismo di pagamento frazionato non sono previste in tale articolo.

Come indicato in precedenza, dopo una prima proroga per un periodo fino alla fine di febbraio 2025, la Polonia ha ora chiesto un'altra proroga in quanto ritiene che la misura di deroga, necessaria per il funzionamento del meccanismo di pagamento frazionato, abbia avuto un impatto positivo.

Oltre alla proroga, la Polonia ha chiesto di sostituire l'attuale allegato di beni e servizi le cui forniture sono soggette al meccanismo di pagamento frazionato. Attualmente l'elenco si basa sulla classificazione polacca dei beni e dei servizi (PKWiU 2015). Tuttavia, la legislazione nazionale prevede che il sistema nazionale di classificazione verrà sostituito con la nomenclatura combinata per l'identificazione delle merci. Per evitare di dovere aggiornare la deroga durante il suo periodo di applicazione, la Polonia ha chiesto di sostituire l'elenco contenente 150 singole voci con un elenco aggregato e semplificato di 13 categorie che coprono la stessa materia. La Polonia ha confermato che, con l'introduzione di tale elenco semplificato, l'ambito di applicazione della deroga non sarà esteso.

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

La deroga si basa sull'articolo 395 della direttiva IVA allo scopo di semplificare la procedura di riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali. La Polonia ha chiesto la misura di deroga per lottare contro l'evasione fiscale nei settori in cui le frodi all'IVA sono state rilevate per anni. La deroga è coerente con le disposizioni politiche vigenti.

In tale contesto va osservato che, con la decisione di esecuzione (UE) 2023/1552 del Consiglio[3], l'Italia è stata autorizzata a prorogare una deroga analoga in relazione all'applicazione del meccanismo di pagamento frazionato per determinate forniture specifiche.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Articolo 395 della direttiva IVA.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Considerando la disposizione della direttiva IVA su cui si basa la proposta, il principio di sussidiarietà non si applica.

- **Proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per le seguenti ragioni.

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

[3] Decisione di esecuzione (UE) 2023/1552 del Consiglio del 25 luglio 2023 recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2017/784 per quanto riguarda il periodo di autorizzazione e l'ambito di applicazione della misura speciale di deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, adottata dall'Italia (GU L 188, 27.7.2023, pag. 45).

La deroga è limitata nel tempo e l'ambito di applicazione è mirato alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi in settori specifici nei quali si verificano notevoli problemi di frode fiscale.

Data l'ampia portata della deroga, la Polonia deve presentare una relazione sul funzionamento e sull'efficacia della misura sul livello di frode IVA e sui soggetti passivi (per quanto riguarda i rimborsi dell'IVA, gli oneri amministrativi, i possibili costi per i soggetti passivi, ecc.) qualora chieda di essere autorizzata a prorogare la misura speciale.

La misura speciale è pertanto 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.

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

- **Consultazioni 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 di decisione di esecuzione del Consiglio autorizza la Polonia a continuare a derogare all'articolo 226 della direttiva IVA per permettere il funzionamento del meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per il pagamento dell'IVA su specifiche cessioni di beni e prestazioni di servizi indicate in una lista ristretta.

Come detto, la Polonia ha presentato una relazione alla Commissione come richiesto dalla deroga precedente.

Da tale relazione risulta che, dall'ultima proroga, il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio ha continuato a contribuire alla riduzione della frode (carosello), dell'elusione fiscale e dell'evasione fiscale. Inoltre, tale meccanismo ha fornito al cliente la garanzia di non poter essere coinvolto involontariamente in pratiche fraudolente del fornitore per le quali poteva essere ritenuto responsabile in solido.

I rimborsi IVA e lo svincolo di fondi dai conti IVA sono divenuti più rapidi (da una media di 27,56 giorni nel 2018 a 19,41 giorni nel 2022) e hanno migliorato la liquidità finanziaria dei soggetti passivi. I costi amministrativi sono diminuiti in quanto il meccanismo ha sostituito, in diversi casi, il meccanismo dell'inversione contabile per il quale erano necessari ulteriori obblighi di comunicazione. Inoltre, i soggetti passivi stabiliti in Polonia o in un altro Stato membro non sostengono spese per l'apertura di un conto IVA presso una banca in Polonia.

Laddove una banca addebita commissioni per la tenuta di un conto IVA, le spese sostenute sono rimborsate dall'autorità fiscale competente.

Di seguito sono riportati alcuni altri dati chiave e i risultati della relazione.

Prima dell'entrata in vigore della misura, è stato calcolato che la frode complessiva in materia di IVA ammontava a 5 168 779 146 PLN nel 2018. Tale importo è sceso a 4 716 202 928 PLN nel 2019, 3 533 646 348 PLN nel 2020, 2 672 606 551 PLN nel 2021 e 1 671 788 122 PLN nel 2022. Ciò rappresenta, alla fine del periodo di riesame nel 2022, una diminuzione del 52,69 % rispetto al 2020 e una diminuzione del 67,66 % dall'inizio dell'applicazione della misura.

Analogamente, il numero di procedimenti per frode in materia di IVA è diminuito. Prima della misura vi erano 3 507 procedimenti nel 2018, che sono scesi a 3 389 nel 2019, a 2 973 nel 2020 e a 3 288 nel 2021. Dopo un leggero aumento nel 2021, il numero è ulteriormente diminuito, scendendo a 2 750 nel 2022. Si tratta di un calo del 7,5 % rispetto al 2020 e del 21,59 % dall'inizio dell'applicazione della misura.

La prosecuzione dell'applicazione del meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio ha ulteriormente ridotto la frode carosello. Il numero di procedimenti avviati per frode carosello, prima dell'introduzione del meccanismo, era di 558 nel 2018, che sono scesi a 277 nel 2019 e a 207 nel 2020. Il numero è ulteriormente sceso a 167 nel 2021 e a 97 nel 2022. Ciò rappresenta, alla fine del 2022, una diminuzione del 53,14 % dal 2020 e una diminuzione dell'82,62 % dall'inizio dell'applicazione della misura.

Successivamente è stato rilevato che le perdite di bilancio individuate dovute alle frodi carosello dell'IVA sono diminuite. Rispetto a 4 496 602 940 PLN prima dell'introduzione del meccanismo nel 2018, le perdite sono scese a 2 468 437 745 PLN nel 2019 e a 1 107 992 201 PLN nel 2020. Nel periodo in esame le perdite ammontavano a 1 229 821 973 PLN nel 2021 e a 111 103 219 PLN nel 2022. Questo risultato rappresenta una drastica diminuzione dell'89,97 % rispetto al 2020 e del 97,53 % dall'inizio dell'applicazione della misura.

Su tale base la Commissione ritiene che il mantenimento della misura, che comporta una deroga limitata agli obblighi di fatturazione di cui all'articolo 226 della direttiva IVA, sia giustificato in quanto consentirà di preservare gli effetti positivi del meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio, per un numero predefinito di beni e servizi. Si propone pertanto di concedere la deroga dal 1º marzo 2025 al 28 febbraio 2028.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

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

5. ALTRI ELEMENTI

La proposta contiene una clausola di temporaneità, ossia un termine automatico.

2025/0003 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 relativamente alla proroga dell'autorizzazione concessa alla Polonia ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 226 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 aggiunto[1], in particolare l'articolo 395, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Con la decisione di esecuzione (UE) 2019/310[2] il Consiglio ha autorizzato la Polonia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE per imporre ai fornitori di versare, mediante un conto bancario distinto e vincolato ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) aperto in Polonia ("meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio"), l'IVA per le fatture emesse in relazione alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi tra soggetti passivi di cui all'allegato di tale decisione di esecuzione pagate per mezzo di trasferimenti bancari elettronici. La decisione di esecuzione (UE) 2022/559 del Consiglio[3] ha prorogato tale autorizzazione fino al 28 febbraio 2025.

(2) Con lettere protocollate dalla Commissione il 27 marzo 2024 e il 1º ottobre 2024, la Polonia ha chiesto un'ulteriore proroga, dal 1º marzo 2025 al 28 febbraio 2028, dell'autorizzazione a derogare all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda gli obblighi di fatturazione dell'IVA, al fine di continuare ad applicare il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi a rischio di frodi e di norma interessate dalla procedura in base alla quale l'acquirente è designato come debitore dell'IVA su determinate cessioni e prestazioni (il cosiddetto "meccanismo dell'inversione contabile") e dalla responsabilità in solido in Polonia.

---

1 GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj.

2 Decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio, del 18 febbraio 2019, che autorizza la Polonia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 51 del 22.2.2019, pag. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Decisione di esecuzione (UE) 2022/559 del Consiglio, del 5 aprile 2022, recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 relativamente all'autorizzazione concessa alla Polonia di continuare ad applicare la misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 108 del 7.4.2022, pag. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(3) A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva 2006/112/CE, la Commissione, con lettera del 9 ottobre 2024, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Polonia. Con lettera del 10 ottobre 2024 la Commissione ha comunicato alla Polonia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della domanda.

(4) Il meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio si applica ai beni e ai servizi elencati nell'allegato della decisione di esecuzione (UE) 2019/310. Tale allegato consiste in un elenco completo e dettagliato di beni e servizi classificati conformemente alla classificazione polacca dei beni e dei servizi. Poiché la Polonia sta attualmente sostituendo a livello nazionale tale sistema di classificazione con il sistema della nomenclatura combinata di cui al regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio[4], al fine di evitare di dovere modificare l'autorizzazione a derogare all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE, l'elenco di cui all'allegato della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 dovrebbe essere sostituito da un elenco semplificato di categorie di beni e servizi. La Polonia ha confermato che la sostituzione dell'elenco non comporta l'estensione dell'ambito di applicazione del meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio. A tal fine continua ad applicarsi l'obbligo di notificare una misura nazionale alla Commissione di cui all'articolo 2 della decisione di esecuzione (UE) 2019/310.

(5) La relazione presentata dalla Polonia il 13 novembre 2023, a norma dell'articolo 2, secondo comma, della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio, sull'impatto complessivo della proroga dell'autorizzazione sul livello di frode in materia di IVA e sui soggetti passivi interessati dimostra che, da quando l'autorizzazione è stata prorogata, il mantenimento dell'uso del meccanismo di pagamento frazionato obbligatorio per talune cessioni di beni e prestazioni di servizi ha comportato la riduzione, in particolare, delle frodi carosello nei settori soggetti a tale meccanismo, come quello dell'acciaio, dei rottami, dei metalli preziosi e dei combustibili. La Polonia ha inoltre riferito che, laddove un operatore abbia diritto al rimborso dell'IVA, le autorità polacche sono riuscite a ridurre i tempi di rimborso al di sotto di venti giorni, al fine di migliorare la sua posizione in termini di flusso di cassa.

(6) Generalmente le deroghe sono concesse per un periodo limitato in modo da poter valutare se la misura speciale sia idonea ed efficace. È pertanto opportuno prorogare la deroga fino al 28 febbraio 2028. L'obbligo, di cui all'articolo 2 della decisione di esecuzione (UE) 2019/310, per la Polonia di presentare una nuova relazione sull'impatto complessivo della deroga, qualora ne chieda una proroga, dovrebbe continuare ad applicarsi.

(7) La misura speciale 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.

(8) È pertanto opportuno modificare di conseguenza la decisione di esecuzione (UE) 2019/310,

[4] Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (GU L 256 del 7.9.1987, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio è così modificata:

(1) all'articolo 3, secondo comma, la data "28 febbraio 2025" è sostituita dalla data "28 febbraio 2028";

(2) l'allegato è sostituito dal testo che figura nell'allegato della presente decisione.

Articolo 2

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente