COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.6.2020
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2017/784 che autorizza la Repubblica italiana ad applicare una misura speciale di deroga agli articoli 206 e 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[1] (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'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 4 dicembre 2019, la Repubblica italiana ha chiesto l'autorizzazione a continuare a derogare agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA per quanto riguarda i requisiti in materia di fatturazione e di pagamento in relazione all'IVA per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a favore delle pubbliche amministrazioni. Tale richiesta implicava una riduzione dell'ambito di applicazione della misura di deroga in vigore, concessa dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio[2], che si applicava anche alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi alle società controllate dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e a un elenco di società quotate in borsa.

Tuttavia con lettera protocollata dalla Commissione il 27 marzo 2020, l'Italia ha modificato la sua richiesta, chiedendo che l'ambito di applicazione dell'autorizzazione resti identico a quello concesso dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio, e chiede pertanto di applicare la deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate alle pubbliche amministrazioni, alle società controllate dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e a un elenco di società quotate in borsa. In conformità all'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, la Commissione, con lettera del 5 maggio 2020, ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dalla Repubblica italiana. Con lettera del 6 maggio 2020 la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana che disponeva di tutte le informazioni necessarie all'esame della richiesta.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

A seguito dell'introduzione di un sistema di controlli statistici l'Italia ha scoperto ingenti frodi in materia di IVA in relazione alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi alle pubbliche amministrazioni. Per porre fine a tali pratiche nel 2014 l'Italia ha chiesto che, per le forniture alle pubbliche amministrazioni, l'IVA dovuta non fosse più versata al fornitore, ma su un apposito conto bancario bloccato dell'amministrazione fiscale. Questo meccanismo è comunemente descritto come un tipo di "scissione dei pagamenti", in quanto il pagamento che viene normalmente trasferito interamente dal cliente al fornitore (corrispettivo in cambio della fornitura più IVA) è suddiviso: i) da un lato, il corrispettivo versato al fornitore dei beni o dei servizi; e, ii) dall'altro lato, l'IVA dovuta è versata su un conto bancario bloccato dell'amministrazione fiscale.

La deroga è stata autorizzata fino al 31 dicembre 2017 dalla decisione di esecuzione (UE) 2015/1401 del Consiglio[3], che autorizza l'Italia a derogare all'articolo 206 della direttiva IVA per quanto riguarda il pagamento dell'IVA e all'articolo 226 della medesima direttiva per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione.

---

1 GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.
2 GU L 118 del 6.5.2017, pag. 17.
3 GU L 217 del 18.8.2015, pag. 7.

L'Italia ha chiesto la deroga per un periodo limitato durante il quale poter organizzare e attuare un'adeguata politica di controllo e utilizzare con la massima efficacia i dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica. L'attuazione dell'obbligo di fatturazione elettronica per le forniture alle pubbliche amministrazioni, rendendo possibile il controllo in tempo reale delle singole operazioni e degli importi esatti di IVA che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pagare sui loro acquisti, dovrebbe consentire all'Italia di sottoporre a revisione il settore interessato sulla base di tecniche di controllo convenzionali, senza la necessità di derogare alla direttiva IVA al fine di applicare la misura di scissione dei pagamenti.

In base alle informazioni presentate dall'Italia, l'introduzione della fatturazione elettronica per le forniture alle pubbliche amministrazioni ha fornito alle autorità fiscali una quantità considerevole di informazioni relative al flusso di fatture, consentendo il controllo delle operazioni e degli importi IVA corrispondenti. Tuttavia, un altro elemento di questo efficace sistema di controllo, ossia l'obbligo di comunicare alle autorità fiscali i dati di tutte le fatture emesse e ricevute, è stato introdotto solo a decorrere dal 1º gennaio 2017. Era necessario più tempo affinché la misura fosse efficace e riuscisse a indurre i contribuenti a rispettare maggiormente i propri obblighi fiscali. Di conseguenza l'Italia ha chiesto di prorogare la deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA sulle forniture alle pubbliche amministrazioni.

Inoltre l'Italia ha scoperto casi di evasione fiscale nel settore delle forniture a società controllate da pubbliche amministrazioni e a un piccolo gruppo di 40 società quotate in borsa. Al fine di combattere l'evasione fiscale ed evitare ulteriori perdite di IVA per le entrate pubbliche, l'Italia ha chiesto di estendere l'ambito di applicazione della deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate a favore dei soggetti di cui sopra che sono considerati dall'Italia affidabili quanto le pubbliche amministrazioni. Si tratta sia di società controllate da pubbliche amministrazioni centrali e locali, che di un insieme di circa 40 società quotate in borsa, per un totale di circa 2 400 imprese. Secondo le previsioni dell'Italia l'estensione della misura di scissione dei pagamenti a tali società contrasterebbe l'evasione fiscale derivante dal mancato versamento dell'IVA da parte di fornitori dei soggetti interessati, aumentando così il gettito dell'IVA.

La proroga della deroga con il suo più ampio ambito di applicazione è stata autorizzata fino al 30 giugno 2020 dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio.

Nell'ottobre 2018 l'Italia ha presentato una relazione a norma dell'articolo 3, secondo comma, della decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio. In base a tale relazione la misura di scissione dei pagamenti introdotta in Italia ha aumentato il gettito dell'IVA e tale aumento è stato più consistente rispetto a quello stimato al momento dell'introduzione della misura. Inoltre la relazione indicava che l'aumento del credito IVA per i fornitori delle società che rientrano nell'ambito di applicazione della scissione dei pagamenti, derivante dall'attuazione della misura, può essere facilmente controllato e gestito e che la situazione dei rimborsi IVA non era peggiorata.

Il meccanismo di scissione dei pagamenti fa parte di un pacchetto di misure introdotte dall'Italia per contrastare la frode e l'evasione fiscale. Questo pacchetto di misure comporta, tra l'altro, la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri. La fatturazione elettronica è stata introdotta per alcuni settori a partire dal 1º luglio 2018 e poi, in forma generalizzata, dal 1º gennaio 2019. Tale obbligo è stato autorizzato dalla decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio[4]. La trasmissione telematica dei dati dei

[4] Decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio, del 16 aprile 2018, che autorizza la Repubblica italiana 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 (GU L 99 del 19.4.2018, pag. 14).

corrispettivi giornalieri impone ai contribuenti del settore del commercio al dettaglio e di attività simili (che non prevedono obblighi di fatturazione) di conservare elettronicamente i dati dei corrispettivi giornalieri e di trasmetterli per via elettronica all'*Agenzia delle Entrate*. Quest'ultimo obbligo è divenuto applicabile il 1º gennaio 2020 e, per i contribuenti con un volume d'affari superiore a 400 000 EUR, il 1º luglio 2019. Questo pacchetto di misure ha sostituito altre misure di controllo e consente alla autorità fiscali italiane la verifica incrociata delle diverse operazioni dichiarate dagli operatori e il controllo dei loro versamenti IVA. Le ultime modifiche legislative hanno introdotto l'obbligo di rendere immediatamente disponibili i dati delle operazioni IVA provenienti dalle fatture elettroniche, dalle operazioni transfrontaliere e dai corrispettivi telematici ai contribuenti, al fine di semplificarne gli adempimenti fiscali; porterà, infatti, alla dichiarazione IVA precompilata da parte dell'*Agenzia delle Entrate* e alla predisposizione delle liquidazioni periodiche dell'IVA, che i contribuenti potranno accettare o integrare. In base al considerando 7 della suddetta decisione 2017/784, una volta che tale sistema sia pienamente attuato, non dovrebbe essere più necessario derogare alla direttiva 2006/112/CE per applicare la misura di scissione dei pagamenti.

Secondo le autorità italiane non sarebbe tuttavia al momento opportuno eliminare completamente la misura relativa alla scissione dei pagamenti. In base alle loro stime, le misure attuate mediante il pacchetto antifrode riducono a tre mesi il tempo necessario all'amministrazione fiscale per venire a conoscenza dell'esistenza di un potenziale caso di evasione o frode, rispetto ai 18 mesi inizialmente necessari. Tuttavia in assenza della scissione dei pagamenti, il recupero presso gli evasori fiscali o gli autori delle frodi, una volta effettuato il controllo, potrebbe rivelarsi impossibile in caso di insolvenza degli stessi. Il meccanismo di scissione dei pagamenti, in quanto misura ex ante, presenta una maggiore efficacia.

La Commissione continua a ritenere che la piena attuazione del pacchetto di misure antifrode previste dall'Italia dovrebbe porre fine alla necessità di ulteriori deroghe alla direttiva IVA al fine di applicare la scissione dei pagamenti. Tuttavia è ancora presto per effettuare una valutazione completa dell'efficacia di tali misure a causa della loro recente attuazione. La fatturazione elettronica obbligatoria generalizzata è entrata in vigore solo il 1º gennaio 2019, mentre la trasmissione elettronica dei dati dei corrispettivi giornalieri è stata pienamente attuata il 1º gennaio 2020. Non è quindi possibile effettuare la valutazione approfondita di tali misure e del loro impatto nell'individuazione delle frodi in materia di IVA e nella riscossione dell'imposta. In assenza della piena attuazione del pacchetto antifrode è pertanto consigliabile prorogare la misura per un periodo supplementare, in quanto la sua eliminazione potrebbe avere notevoli effetti negativi sulla lotta contro l'evasione fiscale e sulla riscossione dell'IVA nei settori che rientrano nel campo di applicazione della misura. Nel caso la misura non venisse prorogata, le società che applicano il meccanismo di scissione dei pagamenti dovrebbero inoltre modificare i loro sistemi di fatturazione per adeguarsi ai cambiamenti. L'amministrazione fiscale dovrebbe applicare analoghi adeguamenti ai propri sistemi. In ragione delle difficoltà che l'Italia sta incontrando a causa della pandemia da Covid-19, non sembra opportuno chiedere in questo momento alle imprese e all'amministrazione fiscale di procedere a tali modifiche.

Uno degli effetti della scissione dei pagamenti è il fatto che, essendo i fornitori soggetti passivi, essi non possono compensare l'IVA versata a monte con l'IVA percepita sulle loro forniture. Tali soggetti passivi potrebbero trovarsi costantemente in una posizione creditoria e dover chiedere un rimborso effettivo di tale IVA all'amministrazione fiscale. D'altro canto, a determinate condizioni l'Italia autorizza tali fornitori a compensare l'IVA che non hanno percepito dai loro clienti con altre imposte dovute in Italia, limitando così i problemi di liquidità che altrimenti potrebbero sorgere per le imprese che pagano le imposte in Italia.

In base alle informazioni trasmesse dall'Italia, la procedura di rimborso è stata accelerata. Le domande di rimborso sono trattate mediamente entro 67 giorni e il tempo medio necessario per il pagamento effettivo al beneficiario è di 7 giorni. Al momento dell'introduzione della misura di scissione dei pagamenti si prevedeva che i soggetti passivi che effettuano operazioni soggette a tale regime, entro il limite del credito derivante da tali operazioni, avessero diritto a ricevere il pagamento dei relativi crediti IVA in via prioritaria. Tale prassi implica che le domande di rimborso relative al meccanismo di scissione dei pagamenti siano trattate in via prioritaria sia nel corso delle indagini preliminari sia durante il pagamento delle somme dovute per rimborsi non prioritari.

La richiesta trasmessa dall'Italia e protocollata dalla Commissione il 4 dicembre 2019 comportava una riduzione del campo di applicazione della misura di deroga in vigore, poiché chiedeva l'autorizzazione a continuare a derogare agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA solo per quanto riguarda i requisiti in materia di fatturazione e di pagamento in relazione all'IVA per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate alle pubbliche amministrazioni. Tuttavia con lettera protocollata dalla Commissione il 27 marzo 2020, l'Italia ha modificato la sua richiesta, chiedendo che l'ambito di applicazione dell'autorizzazione resti identico a quello concesso dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio, e chiede pertanto di applicare la deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate alle pubbliche amministrazioni, alle società controllate dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e a un elenco di società quotate in borsa.

La modifica del campo di applicazione è dovuta al fatto che nel frattempo sono stati resi disponibili i dati definitivi sull'efficacia della misura, che dimostrano come essa sia stata più efficace di quanto indicato nelle precedenti relazioni. La richiesta di proroga presentata nel dicembre 2019 è stata modificata con la richiesta di proroga della misura di deroga autorizzata dalla decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio.

Data l'estensione dell'ambito di applicazione della deroga e la persistenza delle preoccupazioni delle imprese per quanto riguarda i rimborsi dell'IVA, è importante garantire il necessario controllo nel quadro della deroga e, in particolare, l'impatto della misura sul livello di frode dell'IVA e sulla situazione dei rimborsi dell'IVA per i soggetti passivi che beneficiano della deroga. Pertanto l'Italia è invitata a presentare, diciotto mesi dopo l'entrata in vigore della deroga, una relazione sulla procedura di rimborso dell'IVA con riguardo alla situazione dei fornitori (soggetti passivi) cui si applica la deroga. Tale relazione dovrebbe fornire, in particolare, statistiche del tempo medio necessario per l'effettivo rimborso dell'IVA a tali soggetti passivi ed espone i problemi particolari che potrebbero essersi verificati. La relazione dovrebbe inoltre indicare le diverse misure attuate per combattere l'evasione fiscale per le forniture oggetto della deroga, la loro data di entrata in vigore, nonché una valutazione della loro efficacia.

Sebbene l'Italia abbia chiesto la proroga dell'autorizzazione fino al 31 dicembre 2023, si propone di autorizzare la deroga dal 1º luglio 2020 fino al 30 giugno 2023. Tale periodo dovrebbe essere sufficiente per effettuare una valutazione completa dell'efficacia delle misure attuate al fine di ridurre l'evasione fiscale nei settori interessati. Inoltre entro tale data le imprese e l'amministrazione fiscale saranno maggiormente in grado di effettuare i necessari adeguamenti dei loro sistemi.

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

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. L'Italia ha chiesto la misura di deroga al fine di combattere l'evasione fiscale nei settori in cui da anni si scoprono frodi in materia di IVA e, secondo i dati forniti dall'Italia, la misura è stata efficace per migliorare la riscossione dell'imposta e ridurre le frodi all'IVA nei settori interessati. La deroga è coerente con le disposizioni politiche vigenti.

Con la decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio[5] la Polonia ha ottenuto una deroga analoga per applicare il meccanismo di scissione dei pagamenti. Il sistema polacco di scissione dei pagamenti comprende un meccanismo volontario di scissione dei pagamenti e un meccanismo obbligatorio. Tale sistema obbligatorio di scissione dei pagamenti riguarda le cessioni di beni e le prestazioni di servizi pagate per mezzo di bonifici bancari elettronici, effettuate tra soggetti passivi in aree particolarmente esposte a frodi IVA e in cui da anni si rilevano casi di frode. Nel sistema polacco obbligatorio di scissione dei pagamenti la banca funge da agente frazionatore e trasferisce l'importo pagato dal cliente sul conto pertinente del fornitore o prestatore, ossia l'importo imponibile sul conto ordinario dell'operatore e l'importo IVA sul conto IVA bloccato dello stesso. I fondi presenti sul conto IVA bloccato sono di proprietà del soggetto passivo, tuttavia la sua facoltà di disporne è limitata in linea di principio al pagamento dell'IVA dovuta alle autorità fiscali o al pagamento dell'IVA risultante dalle fatture ricevute dai fornitori o prestatori.

Anche la Romania ha chiesto una deroga per applicare il meccanismo di scissione dei pagamenti alle cessioni e prestazioni da parte di taluni soggetti passivi. La situazione rumena ha generato preoccupazioni di rilievo in merito alla sua proporzionalità e alla sua compatibilità con il trattato. Di conseguenza la Commissione ha obiettato alla richiesta della Romania[6].

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Articolo 395 della direttiva IVA.

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

Considerata la disposizione della direttiva IVA su cui si basa, la proposta rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Il principio di sussidiarietà non è pertanto di applicazione.

- **Proporzionalità**

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

Tenuto conto del fatto che la deroga è limitata nel tempo ed è circoscritta al settore pubblico, a società controllate dallo Stato e a società quotate in borsa, l'ambito di applicazione si concentra su un settore che pone notevoli problemi di evasione fiscale. Pertanto la misura speciale è commisurata all'obiettivo perseguito, ossia la lotta contro l'evasione fiscale.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'atto proposto è una decisione di esecuzione del Consiglio.

---

5 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).

6 Comunicazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, COM/2018/666 final.

A norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, la concessione di una deroga alle disposizioni comuni sull'IVA è possibile soltanto su autorizzazione del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione di esecuzione del Consiglio è lo strumento più idoneo poiché può essere destinata a un singolo Stato membro.

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

• 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 necessario ricorrere al parere di esperti esterni.

• Valutazione d'impatto

La proposta decisione di esecuzione del Consiglio è intesa a prorogare l'applicazione della deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva IVA alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi alle pubbliche amministrazioni, a società controllate da pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché ad un elenco di circa 40 società quotate in borsa. Imponendo di versare l'IVA dovuta su un apposito conto bancario dell'amministrazione fiscale, la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio mira in primo luogo a combattere l'evasione fiscale derivante dal mancato versamento dell'IVA da parte dei fornitori dei soggetti elencati. La misura attualmente applicata dall'Italia sembra essere uno strumento efficace per il conseguimento di tale obiettivo.

In base ai dati forniti dall'Italia, l'attuazione della misura nel suo campo di applicazione iniziale ha comportato un aumento dei pagamenti di circa 3,5 miliardi di EUR nel 2015. Tale importo è stato determinato dall'*Agenzia delle Entrate* considerando che per i fornitori della *Pubblica amministrazione* (PA), per le stesse operazioni, la somma dell'IVA a valle più bassa effettivamente pagata a seguito dell'introduzione del meccanismo di scissione dei pagamenti, al netto dell'aumento delle compensazioni e dei rimborsi, è inferiore ai pagamenti effettuati dalla PA relativi alle medesime operazioni. Un'ulteriore analisi effettuata dall'Italia è giunta alla conclusione che tale effetto è rimasto stabile negli anni successivi. In base a questa analisi l'estensione dell'ambito di applicazione della misura (fornitori di società controllate da pubbliche amministrazioni centrali e locali e società quotate in borsa) ha consentito un ulteriore aumento dei pagamenti pari a 1,08 miliardi di EUR. Anche in questo caso l'effetto iniziale della misura è rimasto stabile nei successivi anni di applicazione. L'effetto totale dovuto all'applicazione della misura ammonta pertanto a 4,58 miliardi di EUR all'anno.

Un altro effetto da tenere in considerazione è che in questo sistema i fornitori non ricevono l'IVA dai propri clienti. Di conseguenza essi dovranno chiedere più spesso un rimborso effettivo dell'IVA, nel caso in cui non riescano a compensare il credito IVA con altre imposte dovute in Italia. Al fine di evitare un impatto negativo su tali soggetti passivi, ancor più se i fornitori non sono stabiliti in Italia, è essenziale che la procedura di rimborso funzioni in modo corretto e tempestivo. Secondo l'Italia il sistema di rimborsi dell'IVA funziona correttamente e il periodo medio per il trattamento di tali rimborsi è stato ridotto a 67 giorni, più 7 giorni per il pagamento effettivo al beneficiario. Inoltre le nuove norme entrate in vigore dovrebbero sopperire adeguatamente all'eventuale aumento dei rimborsi dell'IVA. In aggiunta, in base alle informazioni fornite dall'Italia, contestualmente all'introduzione della misura di scissione dei pagamenti, si prevedeva che i soggetti passivi che effettuano

operazioni soggette a tale regime, entro il limite del credito derivante da tali operazioni, avessero diritto a ricevere il pagamento dei relativi crediti IVA in via prioritaria. Tale disposizione implica che le domande di rimborso relative al meccanismo di scissione dei pagamenti siano trattate in via prioritaria sia nel corso delle indagini preliminari sia durante il pagamento delle somme dovute rispetto ai rimborsi non prioritari.

- **Diritti fondamentali**

La proposta non ha conseguenze per la tutela dei diritti fondamentali.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

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

2020/0119 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2017/784 che autorizza la Repubblica italiana ad applicare una misura speciale di deroga agli articoli 206 e 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) 2015/1401 del Consiglio[2] l'Italia era stata autorizzata fino al 31 dicembre 2017 a imporre che l'imposta sul valore aggiunto (IVA) dovuta sulle forniture alle pubbliche amministrazioni fosse versata da tali autorità su un apposito conto bancario bloccato dell'amministrazione fiscale. Tale misura speciale costituiva una deroga agli articoli 206 e 226 della direttiva 2006/112/CE in relazione alle modalità di pagamento e di fatturazione dell'IVA.

(2) Con la decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio[3] l'Italia era stata autorizzata ad applicare la misura speciale fino al 30 giugno 2020. Inoltre l'ambito di applicazione della misura speciale è stato esteso al fine di includervi le cessioni di beni e le prestazioni di servizi a società controllate da pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile italiano (*Codice Civile*) e alle società quotate in borsa incluse nell'indice Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa ("FTSE MIB").

(3) Con lettera protocollata dalla Commissione il 4 dicembre 2019, l'Italia ha chiesto che tale autorizzazione sia prorogata fino al 31 dicembre 2023 e che l'ambito di applicazione della misura speciale sia limitato solo alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi alle pubbliche amministrazioni. Con lettera protocollata dalla Commissione il 27 marzo 2020, l'Italia ha chiesto che l'ambito di applicazione della misura per le cessioni di beni o le prestazioni di servizi sia esteso sia alle società controllate dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali sia alle società quotate incluse nell'indice FTSE MIB. L'Italia chiede pertanto che la misura speciale sia prorogata con identico ambito di applicazione dell'autorizzazione concessa con la decisione di esecuzione (UE) 2017/784.

(4) Con lettera del 5 maggio 2020 la Commissione ha informato gli altri Stati membri, a norma dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE,

[1] GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.
[2] GU L 217 del 18.8.2015, pag. 7.
[3] GU L 118 del 6.5.2017, pag. 17.

della domanda presentata dall'Italia. Con lettera del 6 maggio 2020 la Commissione ha comunicato all'Italia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per valutare la domanda.

(5) La misura in oggetto fa parte di un pacchetto di misure introdotte dall'Italia per contrastare la frode e l'evasione fiscale. Un obbligo di fatturazione elettronica è stato introdotto per alcuni settori a partire dal 1º luglio 2018 e poi, in forma generalizzata, dal 1º gennaio 2019. Tale obbligo è stato autorizzato dalla decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio[4]. Tale pacchetto di misure, che comprende la fatturazione elettronica, ha sostituito altre misure di controllo e consente alle autorità fiscali italiane la verifica incrociata delle diverse operazioni dichiarate dagli operatori e il controllo dei loro versamenti IVA.

(6) L'Italia spiega nella sua richiesta che, anche se il pacchetto di misure attuate riduce a tre mesi il tempo necessario all'amministrazione fiscale per venire a conoscenza dell'esistenza di un potenziale caso di evasione o frode, rispetto ai diciotto mesi inizialmente necessari, in assenza della scissione dei pagamenti il recupero presso gli evasori fiscali o gli autori di frodi, una volta effettuato il controllo, potrebbe risultare impossibile in caso di insolvenza degli stessi. Il meccanismo di scissione dei pagamenti, in quanto misura ex ante, presenta una maggiore efficacia. I dati definitivi sull'efficacia della misura dimostrano che essa ha ottenuto risultati ancora migliori del previsto.

(7) Uno degli effetti della misura è il fatto che, essendo i fornitori soggetti passivi, essi non possono compensare l'IVA versata a monte con l'IVA percepita sulle loro forniture. Tali soggetti passivi potrebbero trovarsi costantemente in una posizione creditoria e dover chiedere un rimborso effettivo di tale IVA all'amministrazione fiscale. In base alle informazioni trasmesse dall'Italia, le domande di rimborso sono trattate mediamente entro 67 giorni e il tempo medio necessario per il pagamento effettivo al beneficiario è di 7 giorni. Al momento dell'introduzione della misura di scissione dei pagamenti si prevedeva che i soggetti passivi che effettuano operazioni soggette a tale regime, entro il limite del credito derivante da tali operazioni, avessero diritto a ricevere il pagamento dei relativi crediti IVA in via prioritaria. Tale prassi implica che le domande di rimborso relative al meccanismo di scissione dei pagamenti siano trattate in via prioritaria sia nel corso delle indagini preliminari sia durante il pagamento delle somme dovute per rimborsi non prioritari.

(8) In base al considerando 7 della decisione di esecuzione (UE) 2017/784, una volta che sia pienamente attuato il sistema costituito dal pacchetto di misure di controllo che l'Italia intendeva applicare, non dovrebbe essere più necessario derogare alla direttiva 2006/112/CE per applicare la scissione dei pagamenti. L'Italia ha pertanto assicurato che non chiederà il rinnovo della deroga che consente l'applicazione del meccanismo di scissione dei pagamenti. Dato che è tuttavia ancora presto per valutare pienamente l'efficacia di tali misure a causa della loro recente attuazione, e tenuto conto delle difficoltà che l'Italia sta incontrando a causa della pandemia da Covid-19 che rendono più difficile per i soggetti passivi l'attuazione delle modifiche richieste nei loro sistemi di fatturazione e per le amministrazioni fiscali l'adeguamento dei propri sistemi, l'eliminazione della misura potrebbe avere notevoli effetti negativi nella lotta contro

[4] Decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio, del 16 aprile 2018, che autorizza la Repubblica italiana 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 (GU L 99 del 19.4.2018, pag. 14).

l'evasione fiscale e nella riscossione dell'IVA, nonché sui costi amministrativi a carico dei soggetti passivi nelle attuali circostanze.

(9) La deroga richiesta dovrebbe essere limitata nel tempo in modo da consentire di valutare se la misura speciale è idonea ed efficace. Sebbene l'Italia abbia chiesto la proroga dell'autorizzazione fino al 31 dicembre 2023, essa non dovrebbe essere prorogata oltre il 30 giugno 2023. Tale periodo dovrebbe essere sufficiente per effettuare una valutazione completa dell'efficacia delle misure attuate al fine di ridurre l'evasione fiscale nei settori interessati.

(10) Al fine di garantire il seguito necessario nel quadro della presente deroga e, in particolare, di verificare l'impatto sui rimborsi dell'IVA dei soggetti passivi ai quali si applica la deroga, è opportuno che l'Italia trasmetta alla Commissione, entro 15 mesi dalla data in cui la proroga della misura speciale prende effetto, una relazione riguardante la situazione generale e, in particolare, il tempo medio necessario per il rimborso dell'IVA ai soggetti passivi, e l'efficacia di questa misura speciale e di altre misure attuate per ridurre l'evasione fiscale nei settori interessati. La relazione dovrebbe includere un elenco delle varie misure attuate e della relativa data di entrata in vigore.

(11) La misura speciale è proporzionata agli obiettivi perseguiti, in quanto è limitata nel tempo e circoscritta a settori che pongono notevoli problemi di evasione fiscale. Inoltre la misura speciale non comporta il rischio che l'evasione si sposti in altri settori o in altri Stati membri.

(12) La deroga non inciderà negativamente sull'importo complessivo delle entrate fiscali riscosso allo stadio del consumo finale e non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.

(13) È pertanto opportuno modificare di conseguenza la decisione di esecuzione (UE) 2017/784,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione di esecuzione (UE) 2017/784 del Consiglio è così modificata:

1) all'articolo 3, il secondo comma è sostituito dal seguente:

"Entro il 30 settembre 2021 l'Italia trasmette alla Commissione una relazione sulla situazione generale dei rimborsi IVA ai soggetti passivi interessati dalle misure di cui agli articoli 1 e 2 e, in particolare, sulla durata media della procedura di rimborso nonché sull'efficacia di tale misura e di altre misure attuate per ridurre l'evasione fiscale nei settori interessati. La relazione include un elenco delle varie misure attuate e della relativa data di entrata in vigore";

2) all'articolo 5, la data "30 giugno 2020" è sostituita dalla data "30 giugno 2023".

Articolo 2

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente