COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.10.2021
COM(2021) 626 final

2021/0322 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'Estonia ad applicare una misura di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

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"[1]), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare uno 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 lettera protocollata dalla Commissione il 12 febbraio 2021, l'Estonia ha chiesto l'autorizzazione ad applicare una misura di deroga ai principi generali che disciplinano il diritto di detrarre l'IVA pagata a monte sulle spese connesse alle autovetture non utilizzate esclusivamente a scopi professionali.

Conformemente all'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, la Commissione, con lettera del 19 marzo 2021, ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dall'Estonia. Con lettera del 23 marzo 2021 la Commissione ha comunicato all'Estonia di disporre di tutte le informazioni che ritiene necessarie per la valutazione della domanda.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

L'articolo 168 e 168 bis della direttiva IVA stabiliscono che il soggetto passivo ha diritto di detrarre l'IVA addebitata su acquisti effettuati a fini di sue operazioni soggette ad imposta. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della stessa direttiva prevede che l'utilizzazione di un bene destinato all'impresa per uso privato costituisca una prestazione di servizi a titolo oneroso, qualora detto bene abbia dato diritto ad una detrazione dell'IVA. Questo sistema consente il recupero dell'IVA inizialmente detratta in relazione all'uso privato.

Nel caso delle autovetture tale sistema è di difficile applicazione, in particolare perché non è semplice distinguere fra uso privato e uso professionale. La tenuta di iscrizioni contabili comporta un onere aggiuntivo per l'impresa, che deve tenerle aggiornate, e per l'amministrazione, che deve controllarle.

A norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, previa autorizzazione del Consiglio, gli Stati membri possono introdurre misure di deroga alla direttiva IVA, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

L'Estonia è stata autorizzata, sulla base della decisione di esecuzione 2014/797/UE del Consiglio[2], a limitare al 50 % il diritto di detrarre l'IVA sull'acquisto, sul leasing, sull'acquisto intracomunitario e sull'importazione di determinate autovetture, nonché le spese correlate, qualora tali autovetture non siano interamente utilizzate a fini professionali. La validità della decisione di esecuzione 2014/797/UE del Consiglio è stata prorogata dalla decisione di esecuzione 2017/1854/EU del Consiglio[3] fino al 31 dicembre 2020.

---

1 GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

2 Decisione di esecuzione 2014/797/UE del Consiglio, del 7 novembre 2014, che autorizza la Repubblica di Estonia ad applicare una misura di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 330 del 15.11.2014, pag. 48).

3 Decisione di esecuzione (UE) 2017/1854 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, che modifica la decisione di esecuzione 2014/797/UE che autorizza la Repubblica di Estonia ad applicare una misura di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 265 del 14.10.2017, pag. 17).

Poiché la validità della decisione di esecuzione 2014/797/UE del Consiglio è scaduta prima che l'Estonia presentasse, nel febbraio 2021, l'ultima richiesta di estensione del suo ambito di applicazione temporale, tale richiesta sarà trattata come una richiesta iniziale di applicazione di una misura di deroga ai principi generali che disciplinano il diritto alla detrazione dell'IVA pagata a monte sulle spese connesse alle autovetture non utilizzate esclusivamente a scopi professionali.

L'Estonia ha chiesto di essere autorizzata a limitare il diritto a detrazione ad una percentuale fissa e ad esentare a sua volta le imprese dall'obbligo di contabilizzare a fini fiscali l'utilizzo privato. Questa modalità presenta il vantaggio di semplificare il sistema per tutti gli interessati e, nel contempo, impedisce l'evasione o l'elusione fiscali dovute ad una contabilizzazione non corretta.

L'Estonia ha informato la Commissione che i motivi della proroga della misura sono sostanzialmente gli stessi descritti nelle precedenti domande che hanno portato alle decisioni di esecuzione 2014/797/EU e (UE) 2017/1854 del Consiglio.

L'Estonia ha presentato dati che suggeriscono che dal momento dell'attuazione della deroga a norma della decisione di esecuzione 2014/797/UE del Consiglio, la grande maggioranza delle autovetture aziendali ha continuato ad essere utilizzata per scopi privati, confermando che la deroga è giustificata.

La misura dovrebbe applicarsi a tutte le autovetture con un massimo di otto posti a sedere oltre a quello del conducente, di peso non superiore a 3 500 chilogrammi e che non siano utilizzate esclusivamente per fini aziendali. Tuttavia, le autovetture utilizzate per talune attività specifiche sarebbero trattate secondo le regole normali: le autovetture acquistate per essere rivendute, noleggiate o cedute in leasing, quelle utilizzate per il trasporto di passeggeri (taxi) e quelle utilizzate per impartire lezioni di guida.

La limitazione del diritto a detrazione dovrebbe applicarsi all'IVA pagata sull'acquisto, sul leasing, sull'acquisto intracomunitario e sull'importazione di determinate autovetture e sulle relative spese.

Secondo l'Estonia, il limite di detrazione dovrebbe essere fissato al 50 %, poiché la situazione è rimasta invariata rispetto a quando la misura speciale è stata introdotta per la prima volta nel 2014. Sebbene l'uso privato delle autovetture aziendali in Estonia sia stimato intorno al 60 %, sulla base delle prove indirette e delle ipotesi a disposizione delle autorità fiscali estoni, un limite del 50 % per la detrazione dell'IVA a monte è considerato il più appropriato per escludere la possibilità di sovrastimare la percentuale di uso privato delle autovetture.

Considerato l'impatto positivo della misura sugli oneri amministrativi sia per i contribuenti che per le autorità fiscali, si propone di autorizzare la misura di deroga. L'autorizzazione dovrebbe essere limitata nel tempo al 31 dicembre 2024 per permettere un riesame della necessità e dell'efficacia della misura di deroga e della suddivisione percentuale tra usi professionali e non professionali sulla quale si basa. Un'eventuale domanda di proroga dovrebbe essere corredata di una relazione comprendente un riesame della percentuale applicata ed essere inviata alla Commissione entro il 31 marzo 2024.

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

Ad altri Stati membri sono state concesse deroghe analoghe relative al diritto a detrazione (Ungheria[4], Lettonia[5], Croazia[6], Polonia[7], Italia[8] e Romania[9]).

A norma dell'articolo 176 della direttiva IVA, il Consiglio stabilisce le spese che non danno diritto a detrazione dell'IVA. Fino a quel momento gli Stati membri sono autorizzati a mantenere tutte le esclusioni in vigore al 1° gennaio 1979. Esiste pertanto una serie di disposizioni di sospensione che limitano il diritto alla detrazione dell'IVA in relazione alle autovetture.

Nonostante le iniziative precedenti intese a stabilire norme sulle categorie di spesa che possono essere soggette a una limitazione del diritto a detrazione[10], tale deroga è opportuna in attesa di un'armonizzazione di tali norme a livello dell'UE.

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 è di competenza esclusiva dell'Unione europea. Pertanto, il principio di sussidiarietà non si applica.

- **Proporzionalità**

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

---

4 Decisione di esecuzione (UE) 2018/1493 del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che autorizza l'Ungheria a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 252 dell'8.10.2018, pag. 44).

5 Decisione di esecuzione (UE) 2018/1921 del Consiglio, del 4 dicembre 2018, recante modifica della decisione di esecuzione 2015/2429/UE che autorizza la Lettonia ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 311 del 7.12.2018, pag. 36).

6 Decisione di esecuzione (UE) 2018/1994 del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che autorizza la Croazia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 320 del 17.12.2018, pag. 35).

7 Decisione di esecuzione (UE) 2019/1594 del Consiglio, del 24 settembre 2019, recante modifica della decisione di esecuzione 2013/805/UE, che autorizza la Repubblica di Polonia ad introdurre misure di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 248 del 27.9.2019, pag. 71).

8 Decisione di esecuzione (UE) 2019/2138 del Consiglio, del 5 dicembre 2019, recante modifica della decisione 2007/441/CE, che autorizza la Repubblica italiana ad applicare misure di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 324 del 13.12.2019, pag. 7).

9 Decisione di esecuzione (UE) 2020/1262 del Consiglio, del 4 settembre 2020, recante modifica della decisione di esecuzione 2012/232/UE, che autorizza la Romania ad applicare misure di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 296 del 10.9.2020, pag. 6).

10 COM (2004) 728 def. - Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE al fine di semplificare gli obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto (GU C 24 del 29.1.2005, pag. 10), ritirata il 21 maggio 2014 (GU C 153 del 21. 5. 2014, pag. 3).

Tenuto conto della portata limitata della deroga, la misura speciale è commisurata all'obiettivo perseguito, ossia prevenire talune evasioni o elusioni fiscali. In particolare, tenuto conto della possibilità per le imprese di dichiarare un importo inferiore a quello effettivamente dovuto e dell'onere a carico delle autorità fiscali di controllare i dati relativi al chilometraggio, la limitazione al 50 % permetterebbe di semplificare la riscossione dell'IVA in un settore specifico.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Atto giuridico proposto: decisione di esecuzione del Consiglio.

A norma dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, la concessione di una deroga alle disposizioni comuni in materia di 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 dall'Estonia e concerne unicamente tale Stato membro.

- **Assunzione e uso di perizie**

Non è stato necessario ricorrere a perizie esterne.

- **Valutazione d'impatto**

La proposta mira a semplificare la procedura per la riscossione dell'IVA poiché elimina la necessità per i soggetti passivi di registrare l'uso privato di determinate autovetture e, nel contempo, evita una certa forma di evasione dell'IVA dovuta ad una contabilizzazione non corretta. Ha pertanto un impatto potenzialmente positivo per le imprese e le amministrazioni fiscali. La soluzione è stata ritenuta dall'Estonia una misura adeguata ed è comparabile ad altre deroghe precedentemente o attualmente in vigore.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Le misure di deroga avranno un'incidenza solo trascurabile sull'importo complessivo del gettito fiscale riscosso nella fase del consumo finale e non avranno alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.

5. ALTRI ELEMENTI

La proposta è limitata nel tempo e comprende una disposizione che prevede la cessazione dell'efficacia dell'atto al 31 dicembre 2024.

Qualora l'Estonia ritenga opportuna un'ulteriore proroga della misura speciale oltre il 2024, una relazione che comprende un riesame della percentuale applicata dovrebbe essere presentata alla Commissione congiuntamente alla domanda di proroga entro il 31 marzo 2024.

2021/0322 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'Estonia ad applicare una misura di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

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, primo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Gli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE stabiliscono il diritto del soggetto passivo di detrarre l'imposta sul valore aggiunto (IVA) addebitata alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi impiegati ai fini di sue operazioni soggette a imposta. A norma dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva, l'utilizzazione di un bene destinato all'impresa per l'uso privato del soggetto passivo o per l'uso del suo personale o, più generalmente, per fini estranei alla sua impresa deve essere trattata quale prestazione di servizi a titolo oneroso.

(2) La decisione di esecuzione 2014/797/UE del Consiglio[2] ha autorizzato l'Estonia a limitare al 50 % il diritto di detrarre l'IVA sull'acquisto, sul leasing, sull'acquisto intracomunitario e sull'importazione di determinate autovetture, nonché a esonerare il soggetto passivo dall'obbligo di contabilizzare ai fini dell'IVA l'uso non professionale dei veicoli oggetto della limitazione fino al 31 dicembre 2017.

(3) La decisione di esecuzione 2017/1854/UE del Consiglio[3] ha prorogato la validità della decisione di esecuzione 2014/797/EU del Consiglio fino al 31 dicembre 2020.

(4) Con lettera protocollata dalla Commissione il 12 febbraio 2021, l'Estonia ha presentato alla Commissione una domanda di autorizzazione ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE al fine di limitare il diritto a detrazione per quanto riguarda l'acquisto,

---

1 GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

2 Decisione di esecuzione 2014/797/UE del Consiglio, del 7 novembre 2014, che autorizza la Repubblica di Estonia ad applicare una misura di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 330 del 15.11.2014, pag. 48).

3 Decisione di esecuzione (UE) 2017/1854 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, che modifica la decisione di esecuzione 2014/797/UE che autorizza la Repubblica di Estonia ad applicare una misura di deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 265 del 14.10.2017, pag. 17).

il leasing, l'acquisto intracomunitario e l'importazione di determinate autovetture utilizzate per fini non professionali.

(5) A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2006/112/UE, la Commissione, con lettera del 19 marzo 2021, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dall'Estonia. Con lettera del 23 marzo 2021 la Commissione ha comunicato all'Estonia di disporre di tutte le informazioni che ritiene necessarie per la valutazione della domanda.

(6) L'uso non professionale delle autovetture è spesso difficile da determinare con precisione e, anche nei casi in cui ciò sia possibile, comporta spesso una procedura complessa. In base all'autorizzazione richiesta, l'importo dell'IVA sulle spese ammissibili per la detrazione in relazione alle autovetture che non sono interamente utilizzate a fini professionali dovrebbe, con alcune eccezioni, essere fissato a un tasso forfettario. In base alle informazioni attualmente disponibili, le autorità estoni ritengono che un tasso del 50 % sia giustificabile. Nel contempo, per evitare la doppia imposizione, l'obbligo di contabilizzare ai fini dell'IVA l'utilizzo non professionale delle autovetture dovrebbe essere sospeso qualora esse siano state sottoposte a una limitazione. Questa misura di semplificazione elimina la necessità di registrare l'uso privato delle autovetture aziendali e, nel contempo, evita l'evasione fiscale dovuta ad una contabilizzazione non corretta.

(7) La limitazione del diritto a detrazione ai sensi dell'autorizzazione richiesta dovrebbe applicarsi all'IVA pagata sull'acquisto, sul leasing, sull'acquisto intracomunitario e sull'importazione di determinate categorie di autovetture e sulle relative spese, compreso l'acquisto di carburante.

(8) La richiesta di autorizzazione dovrebbe applicarsi soltanto alle autovetture con un peso massimo autorizzato non superiore a 3 500 chilogrammi e con un massimo di otto posti a sedere oltre a quello del conducente, poiché qualsiasi utilizzo non professionale di autovetture di peso superiore a 3 500 chilogrammi o aventi più di otto posti a sedere oltre a quello del conducente è trascurabile, vista la natura di tali autovetture o il tipo di attività per cui sono utilizzate. Dovrebbe anche essere compilato un elenco dettagliato delle particolari autovetture escluse dall'autorizzazione, in base al loro uso specifico.

(9) L'autorizzazione dovrebbe essere limitata nel tempo al 31 dicembre 2024 per permettere un riesame della necessità e dell'efficacia della misura di deroga e della suddivisione percentuale tra usi professionali e non professionali sulla quale si basa.

(10) Qualora l'Estonia ritenga che sia necessaria una proroga dell'autorizzazione oltre il 2024, è opportuno che entro il 31 marzo 2024 presenti alla Commissione una richiesta di proroga, unitamente a una relazione comprendente un riesame della percentuale applicata.

(11) La deroga avrà un'incidenza solo trascurabile 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 agli articoli 168 e 168 bis della direttiva 2006/112/CE, l'Estonia è autorizzata a limitare al 50 % il diritto a detrarre l'imposta sul valore aggiunto sulle spese relative alle

autovetture non interamente utilizzate a fini professionali se tali spese riguardano l'acquisto, il leasing, l'acquisto intracomunitario o l'importazione di autovetture non interamente utilizzate a fini professionali, nonché sulle relative spese di manutenzione, di riparazione e di carburante di tali automobili.

Articolo 2

In deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE, l'Estonia non equipara a prestazioni di servizio a titolo oneroso l'uso non professionale di un'autovettura inclusa nelle attività dell'impresa di un soggetto passivo, qualora tale autovettura sia stata oggetto di una limitazione autorizzata a norma dell'articolo 1 della presente decisione.

Articolo 3

1. La presente decisione si applica soltanto alle autovetture con un peso massimo autorizzato non superiore a 3 500 chilogrammi e con un massimo di otto posti a sedere oltre a quello del conducente.

2. La presente decisione non si applica alle seguenti categorie di autovetture:

(a) automobili acquistate per rivendita, noleggio o leasing;

(b) automobili utilizzate per il trasporto di passeggeri a tariffa, compresi i servizi di taxi;

(c) automobili utilizzate per impartire lezioni di guida.

Articolo 4

La presente decisione cessa di produrre effetti il 31 dicembre 2024. Eventuali richieste di proroga dell'autorizzazione prevista dalla presente decisione sono presentate alla Commissione entro il 31 marzo 2024 e corredate di una relazione che comprende un riesame della percentuale di cui all'articolo 1.

Articolo 5

La Repubblica di Estonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente