



Bruxelles, 5.2.2018
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Repubblica italiana a 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 "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 lettera protocollata dalla Commissione il 27 settembre 2017, la Repubblica italiana ha chiesto l'autorizzazione a derogare agli articoli 218 e 232 della direttiva IVA per poter imporre la fatturazione elettronica obbligatoria. In conformità all'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, la Commissione, con lettera del 3 novembre 2017, ha informato gli altri Stati membri e con lettera del 6 novembre 2017 ha informato il Portogallo della richiesta presentata dalla Repubblica italiana. Con lettera del 7 novembre 2017 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

L'Italia ha presentato una domanda di deroga basata sull'articolo 395 della direttiva IVA per ottenere l'autorizzazione ad applicare la fatturazione elettronica obbligatoria a tutti i soggetti passivi stabiliti sul territorio nazionale, fatta eccezione per i soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese, e per introdurre le fatture nel Sistema di Interscambio (SdI), gestito dall'Agenzia italiana delle Entrate.

L'Italia sostiene che la fatturazione elettronica obbligatoria attraverso lo SdI consente all'amministrazione tributaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute fra operatori. Di conseguenza le autorità tributarie possono effettuare controlli tempestivi e automatici della coerenza fra l'IVA dichiarata e quella versata.

L'Italia ritiene quindi che l'introduzione di un obbligo generalizzato di fatturazione elettronica risulterebbe vantaggiosa in termini di lotta contro la frode e l'evasione nonché in termini di semplificazione della riscossione delle imposte. Secondo l'Italia vi sarebbero vantaggi reali derivati da un migliore rispetto degli obblighi fiscali nonché da maggiori tempestività ed efficacia dei controlli antifrode e antievasione. Si imprimerebbe altresì un impulso alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa.

Sulla scorta delle informazioni comunicate dall'Italia, le basi della fatturazione elettronica obbligatoria sono costituite dall'esistente sistema facoltativo e dalla fatturazione elettronica obbligatoria per le forniture delle amministrazioni pubbliche; tali basi garantirebbero così una transizione agevole verso la fatturazione elettronica obbligatoria e limiterebbero l'incidenza della misura sui soggetti passivi e sui consumatori.

Dal 2014 i soggetti passivi che effettuano operazioni commerciali con le amministrazioni pubbliche in Italia (20% dei soggetti passivi) sono soggetti all'obbligo di fatturazione elettronica. Tutte le fatture della pubblica amministrazione sono convogliate attraverso lo SdI e trasmesse sia all'ufficio di contabilità generale a fini di controllo della spesa, sia alle autorità pubbliche. Dal 2017 era stato introdotto anche un sistema facoltativo per la trasmissione elettronica dei dati o per la fatturazione elettronica fra imprese. Il sistema offre la possibilità di scegliere una cadenza trimestrale per trasmettere elettronicamente alle autorità tributarie i dati relativi a tutte le fatture emesse durante il trimestre di riferimento. In alternativa a tale

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

cadenza periodica, i fornitori possono inviare e ricevere fatture elettroniche attraverso lo SdI. Da luglio 2016 le autorità tributarie hanno messo a disposizione un'applicazione web gratuita per generare, trasmettere e conservare le fatture elettroniche. Di conseguenza diverse imprese si trovano già obbligate a emettere fatture elettroniche, mentre altre hanno avuto o avranno la possibilità di impraticarsi con tale sistema prima dell'introduzione della misura.

Data l'estensione dell'ambito di applicazione e la novità della deroga, è importante garantire il necessario controllo nel quadro della deroga e, in particolare, l'impatto della misura sulla lotta contro la frode e l'evasione dell'IVA e sui soggetti passivi. Qualora desiderasse prorogare la misura, congiuntamente alla domanda di proroga l'Italia è tenuta a presentare una relazione sul funzionamento della misura. Tale relazione dovrebbe contenere la valutazione della misura per quanto attiene all'efficacia nella lotta alla frode e all'evasione dell'IVA nonché nella semplificazione della riscossione tributaria. La relazione dovrebbe altresì includere una valutazione degli effetti della misura sui soggetti passivi, in particolare per quanto riguarda l'aumento degli oneri e dei costi amministrativi per essi.

Si propone di autorizzare la deroga dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2021.

- **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 fatture documenti o messaggi su supporto cartaceo o elettronico. Ai sensi dell'articolo 232 della direttiva IVA l'uso di una fattura elettronica è subordinato all'accordo del destinatario. La fatturazione elettronica obbligatoria prevista dall'Italia derogherebbe in effetti 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. L'Italia ha chiesto la deroga al fine di lottare contro la frode e l'evasione fiscale nonché di semplificare la riscossione delle imposte. Sulla base degli elementi forniti dall'Italia, la deroga è coerente con le disposizioni vigenti in materia.

La deroga concernente la fatturazione elettronica obbligatoria sarebbe in linea con la raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia², nella quale si raccomanda che l'Italia adotti provvedimenti nel 2017 e nel 2018 fra l'altro al fine di ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e di pagamento.

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 i motivi illustrati in appresso.

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

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0511&rid=1>

La fatturazione elettronica obbligatoria comporterà per i soggetti passivi diversi cambiamenti che sono però stati anticipati dall'Italia e per i quali il terreno è pronto. I soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese sono esclusi dalla misura. La deroga è altresì limitata nel tempo ed entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore è contemplata una relazione sul funzionamento e sull'efficacia della misura.

La misura speciale è pertanto commisurata all'obiettivo perseguito, ossia la lotta contro l'evasione fiscale e la semplificazione della riscossione tributaria.

- **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

- **Valutazione d'impatto**

L'Italia ha chiesto l'autorizzazione ad introdurre la fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le fatture rilasciate ad altri operatori o a consumatori finali da soggetti passivi stabiliti sul territorio italiano che non beneficiano della franchigia per le piccole imprese. Dovrebbero rientrare altresì nell'ambito di applicazione della fatturazione elettronica obbligatoria le fatture semplificate, i documenti emessi in base all'articolo 219 e le fatture relative alle operazioni esenti. I soggetti passivi non stabiliti possono optare per la trasmissione delle loro fatture attraverso lo SdI. I soggetti passivi esclusi dall'obbligo di fatturazione elettronica mediante lo SdI possono anch'essi optare per la medesima soluzione.

La fatturazione elettronica obbligatoria comporterà cambiamenti per i soggetti passivi. I soggetti passivi dovrebbero sostenere costi aggiuntivi connessi all'attuazione e alla gestione di un nuovo sistema di fatturazione. L'incidenza della misura sui soggetti passivi era stata tuttavia anticipata dall'Italia, poiché il sistema è già operativo su base facoltativa dall'inizio del 2017 e le imprese hanno avuto o avranno l'opportunità di prenderne conoscenza. Secondo l'Italia, la fatturazione elettronica genererà risultati positivi nella lotta contro la frode fiscale grazie a maggiori completezza, tempestività e tracciabilità delle informazioni. La trasmissione delle fatture attraverso lo SdI fornirà in effetti all'Agenzia italiana delle Entrate un accesso tempestivo e automatizzato alle informazioni rilevanti ai fini fiscali contenute nelle fatture. Di conseguenza le autorità tributarie potrebbero effettuare controlli tempestivi e automatici in merito alla coerenza fra l'IVA dichiarata e l'IVA versata. Concretamente, l'Italia sostiene che attualmente servono 18 mesi all'amministrazione fiscale per accertare l'esistenza di un operatore inadempiente. La disponibilità immediata delle fatture elettroniche consentirebbe di ridurre questo lasso di tempo a tre mesi, ponendo così fine molto più rapidamente alla catena fraudolenta.

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 Repubblica italiana a 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 lettera protocollata dalla Commissione il 27 settembre 2017, l'Italia ha chiesto di essere autorizzata a derogare agli articoli 218 e 232 della direttiva 2006/112/CE al fine di introdurre l'obbligo di fatturazione elettronica per tutti i soggetti passivi stabiliti sul territorio nazionale, fatta eccezione per i soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della suddetta direttiva, e di convogliare le fatture nel Sistema di Interscambio (SdI), gestito dall'Agenzia italiana delle Entrate.
- (2) A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva 2006/112/CE, la Commissione, con lettere del 3 e del 6 novembre 2017, ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dall'Italia. Con lettera del 7 novembre 2017 la Commissione ha comunicato all'Italia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della richiesta.
- (3) L'Italia sostiene che il ricorso alla fatturazione elettronica obbligatoria, in base alla quale le fatture sono presentate attraverso lo SdI, consente all'amministrazione tributaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute dagli operatori. Di conseguenza le autorità tributarie potrebbero effettuare controlli tempestivi e automatici in merito alla coerenza degli importi IVA dichiarati e versati.
- (4) L'Italia ritiene che l'introduzione di un obbligo generalizzato di fatturazione elettronica risulterebbe vantaggiosa anche in termini di lotta alla frode e all'evasione, in quanto imprimerebbe un impulso alla digitalizzazione, nonché in termini di semplificazione della riscossione delle imposte.
- (5) L'Italia sostiene che il lavoro preparatorio per l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria era già stato compiuto sulla base dell'uso facoltativo del sistema SdI esistente, che garantirebbe una transizione agevole verso la fatturazione elettronica, limitando nel contempo l'incidenza della misura sui soggetti passivi.

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

- (6) Data l'estensione dell'ambito di applicazione e la novità della deroga, è importante valutare l'impatto della misura sulla lotta alla frode e all'evasione dell'IVA nonché sui soggetti passivi. Pertanto, qualora ritenesse necessaria la proroga della misura, congiuntamente alla domanda di proroga l'Italia dovrebbe presentare alla Commissione una relazione che valuti l'efficacia della misura ai fini della lotta contro la frode e l'evasione dell'IVA e della semplificazione della riscossione dell'imposta.
- (7) Tale deroga non dovrebbe incidere sul diritto del consumatore di ricevere fatture in formato cartaceo nel caso di operazioni intracomunitarie.
- (8) La deroga richiesta dovrebbe essere limitata nel tempo in modo da consentire di valutare se la misura speciale sia idonea ed efficace alla luce dei suoi obiettivi.
- (9) La deroga è quindi proporzionata agli obiettivi perseguiti in quanto è limitata nel tempo e nell'applicazione, dato che non si applica ai soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della direttiva 2006/112/CE. La deroga non comporta inoltre il rischio che la frode si sposti in altri settori o in altri Stati membri.
- (10) 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 l'Italia è autorizzata ad accettare come fatture documenti o messaggi solo in formato elettronico se sono emessi da soggetti passivi stabiliti sul territorio italiano diversi dai soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della predetta direttiva.

Articolo 2

In deroga all'articolo 232 della direttiva 2006/112/CE, l'Italia è autorizzata a disporre che l'uso delle fatture elettroniche emesse da soggetti passivi stabiliti sul territorio italiano non sia subordinato all'accordo del destinatario, eccetto il caso in cui tali fatture siano emesse da soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della predetta direttiva.

Articolo 3

L'Italia comunica alla Commissione le misure nazionali di cui agli articoli 1 e 2.

Qualora ritenesse necessaria la proroga della misura di cui agli articoli 1 e 2, congiuntamente alla domanda di proroga l'Italia presenta alla Commissione una relazione che valuta l'efficacia della misura ai fini della lotta contro la frode e l'evasione dell'IVA e della semplificazione della riscossione delle imposte. La relazione valuta altresì l'incidenza della misura sui soggetti passivi, in particolare se essa aumenti gli oneri e costi amministrativi facenti capo a essi.

Articolo 4

La presente decisione si applica dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2021.

Articolo 5

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*