



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 2 luglio 2019
(OR. en)

10903/19

**Fascicolo interistituzionale:
2019/0146 (NLE)**

**FISC 316
ECOFIN 691**

PROPOSTA

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	2 luglio 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 309 final
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO 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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 309 final.

All.: COM(2019) 309 final



Bruxelles, 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

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

RELAZIONE

A norma dell'articolo 395, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto¹ (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 della direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 14 gennaio 2019 la Polonia ha chiesto una proroga della deroga all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 168 della direttiva IVA al fine di continuare a) a limitare al 50% il diritto di detrarre l'IVA a monte sulle spese relative a taluni veicoli a motore e b) di esentare dall'IVA l'uso da parte di soggetti passivi di veicoli a motore che beneficiano della deroga per scopi privati o per qualsiasi scopo diverso dalle attività professionali. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, con lettera del 15 aprile 2019 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Polonia. Con lettera del 16 aprile 2019 la Commissione ha comunicato alla Polonia che disponeva di tutti i dati da essa ritenuti necessari per la valutazione della domanda.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

L'articolo 168 della direttiva IVA stabilisce il diritto del soggetto passivo di detrarre l'IVA assolta sull'acquisto di beni e servizi utilizzati ai fini di sue operazioni soggette a imposta nello Stato membro in cui tali operazioni hanno luogo. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della stessa direttiva stabilisce 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.

Nel caso delle autovetture che costituiscono beni di un'impresa l'applicazione delle disposizioni di cui sopra incontra una serie di difficoltà pratiche, in particolare perché non è facile distinguere tra uso privato e professionale di un veicolo a motore. Inoltre, nei casi in cui vengono tenuti registri sull'uso di tali autovetture, ulteriori oneri ricadono sulle imprese e sulle amministrazioni per quanto riguarda la conservazione e il controllo di tali registri. Tali difficoltà possono aumentare il rischio di abusi in materia di IVA o tentativi di frode.

La Polonia è attualmente autorizzata a derogare all'articolo 168 della direttiva IVA, limitando al 50 % il diritto a detrarre l'IVA sull'acquisto, l'acquisto intracomunitario, l'importazione, il noleggio o il leasing di veicoli a motore, nonché l'IVA sulle spese relative a detti veicoli, se essi non vengono utilizzati esclusivamente per scopi professionali. La deroga non si applica ai veicoli a motore con un peso massimo totale superiore a 3,5 tonnellate o ai veicoli a motore con più di nove posti, compreso quello del conducente. Analogamente non si applica alle spese riguardanti esclusivamente l'attività del soggetto passivo.

La Polonia è inoltre autorizzata a derogare all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA, esentando dall'IVA l'uso privato da parte del soggetto passivo o del suo personale dei veicoli contemplati dalla deroga di cui sopra. Qualsiasi utilizzo per scopi diversi da quelli professionali è considerato come utilizzo privato.

¹ GUL 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

L'autorizzazione per le suddette misure di deroga è stata inizialmente² concessa dal Consiglio con la decisione di esecuzione 2013/805/UE del 17 dicembre 2013³ per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2016. Di conseguenza la Polonia ha incorporato le misure autorizzate nella legislazione nazionale sull'IVA con effetto dal 1° aprile 2014⁴.

Nel 2016 la Polonia ha richiesto una proroga del periodo di applicazione delle misure in questione. Il Consiglio ha autorizzato tale proroga fino al 31 dicembre 2019 con la decisione di esecuzione (UE) 2016/1837 dell'11 ottobre 2016⁵.

La presente domanda della Polonia di prorogare ulteriormente la deroga fino al 31 dicembre 2022 si basa sulle stesse motivazioni presentate nelle domande precedenti. La domanda è corredata di una relazione comprendente un esame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, della decisione 2013/805/UE.

La Polonia ribadisce che la percentuale attuale del 50% è giustificata e dovrebbe continuare ad essere applicata, in quanto ha contribuito a semplificare la procedura di riscossione dell'IVA e ha evitato l'evasione fiscale. Stando ai dati trasmessi dalla Polonia, l'economia polacca è dominata da piccole imprese con un fatturato modesto (microimprese) e pochi addetti. Si tratta di imprenditori in proprio o di aziende familiari, che nel periodo 2014-2017 costituivano circa il 96 % del totale delle imprese attive nel paese. La Polonia sostiene che è difficile distinguere tra utilizzo privato e professionale dei veicoli aziendali di proprietà di tali microimprese. Lo stesso vale per le grandi imprese, che spesso mettono a disposizione i loro veicoli per l'uso esclusivo da parte dei loro addetti come fringe benefit in natura. È vero che stabilire una distinzione tra uso privato e professionale dei veicoli aziendali comporterebbe, rispetto ai potenziali benefici, costi onerosi e sproporzionati per mantenere registri adeguati, soprattutto nel caso degli imprenditori in proprio e delle microimprese. Ciò potrebbe inoltre dar luogo a controversie legali tra le autorità fiscali e i soggetti passivi, con conseguenti costi aggiuntivi.

Viene asserito che la percentuale fissata al 50 % riflette adeguatamente l'effettivo utilizzo professionale di tali veicoli. Infatti, come indicato dalla Polonia, l'applicazione di una percentuale superiore o inferiore comporterebbe discrepanze eccessivamente elevate tra tale percentuale e l'utilizzo effettivo dei veicoli per le attività professionali e per scopi privati. Si tratta di una percentuale simile a quella applicata in altri Stati membri.

A quanto sembra i soggetti passivi hanno espresso un parere perlopiù positivo sia sulle condizioni per la detrazione che sulla percentuale fissata. Le misure adottate con la decisione 2013/805/UE sono considerate un compromesso soddisfacente tra le norme adottate e una registrazione costosa, lunga e largamente inefficace per confermare che un determinato veicolo è stato effettivamente utilizzato per attività professionali.

Non ci si aspetta che le misure di deroga abbiano un impatto significativo sull'importo complessivo delle entrate fiscali della Polonia riscosse allo stadio del consumo finale.

² Un'autorizzazione analoga è stata in vigore fino al 31 dicembre 2013 sulla base della decisione di esecuzione del Consiglio del 27 settembre 2010 (GU L 256 del 30.9.2010, pag. 24).

³ GU L 353 del 28.12.2013, pag. 51.

⁴ Secondo la Polonia, mediante la legge del 7 febbraio 2014 che modifica la legge sull'IVA dell'11 marzo 2004 [*Gazzetta ufficiale (Dziennik Ustaw)* 2011, n. 177, punto 1054, e successive modifiche] e talune altre leggi (*Gazzetta ufficiale* 2014, punto 312).

⁵ GU L 280 del 18.10.2016, pag. 28.

Analogamente esse non dovrebbero avere un'incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.

Alla luce di quanto precede e dato che il quadro giuridico dell'UE e la situazione di fatto permangono immutati, la richiesta di prorogare fino al 31 dicembre 2022 le misure di deroga appare giustificata. Si propone pertanto di accogliere la domanda. Qualora la Polonia intenda chiedere un'ulteriore proroga oltre il 2022, deve presentare la relativa domanda entro il 1° aprile 2022, corredata di una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata.

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

Ad altri Stati membri sono state concesse deroghe analoghe relative al diritto a detrazione.

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 autorizza gli Stati membri a mantenere tutte le esclusioni in vigore nelle legislazioni nazionali al 1° gennaio 1979. Su tale base esiste una serie di disposizioni di sospensione che limitano il diritto alla detrazione dell'IVA in relazione ai veicoli a motore aziendali.

Iniziative precedenti intese a stabilire norme sulle categorie di spesa che possono essere soggette a una limitazione del diritto a detrazione non sono state concretizzate⁶. Fino a quando tali norme non siano armonizzate a livello dell'UE, deroghe quali la presente sono considerate adeguate.

La misura proposta è pertanto coerente con le disposizioni della direttiva IVA.

2. **BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

- **Base giuridica**

L'articolo 395 della direttiva IVA è l'unica base giuridica possibile.

- **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 della portata limitata della deroga, la misura speciale è commisurata all'obiettivo perseguito, ossia semplificare la riscossione dell'imposta ed evitare 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 e di evitare l'evasione fiscale dovuta, tra l'altro, a una contabilizzazione non corretta.

⁶ 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).

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'atto proposto è una 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**

Non è stata effettuata una consultazione 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 ha l'obiettivo di semplificare la procedura di riscossione dell'IVA e di evitarne l'evasione e ha pertanto un impatto potenzialmente positivo per le imprese e le amministrazioni. Le misure di deroga sono state identificate dalla Polonia come la soluzione più appropriata e sono comparabili ad altre deroghe concesse in passato ad altri Stati membri o attualmente in vigore negli stessi.

- **Diritti fondamentali**

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

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non avrà alcuna incidenza negativa sul bilancio dell'UE.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La proposta contiene una disposizione che prevede la cessazione dell'efficacia dell'atto al 31 dicembre 2022.

Qualora la Polonia ritenga necessaria un'ulteriore proroga delle misure di deroga oltre il 2022, dovrebbe presentare alla Commissione, entro il 1° aprile 2022, una domanda di proroga corredata di una relazione comprendente il riesame del limite percentuale.

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

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

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 aggiunto⁷, in particolare l'articolo 395, paragrafo 1, primo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE stabilisce il diritto del soggetto passivo a 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. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva assimila 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, alle prestazioni di servizi a titolo oneroso.
- (2) La decisione di esecuzione 2013/805/UE⁸ del Consiglio autorizza la Polonia a limitare il diritto, di cui all'articolo 168 della direttiva 2006/112/CE, di detrarre l'IVA al 50 % nel caso dell'IVA sull'acquisto, l'acquisto intracomunitario, l'importazione, il noleggio o il leasing di taluni veicoli a motore e dell'IVA sulle spese correlate a tali veicoli, ove essi non siano esclusivamente utilizzati per scopi professionali. Nel caso dei veicoli cui si applica tale limite del 50%, la Polonia è altresì autorizzata a esentare i soggetti passivi dall'assimilare l'uso non professionale di tali veicoli a una prestazione di servizi in conformità all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva.
- (3) La data di scadenza della decisione di esecuzione 2013/805/UE è stata prorogata al 31 dicembre 2019 dalla decisione di esecuzione (UE) 2016/1837 del Consiglio⁹.

⁷ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

⁸ Decisione di esecuzione 2013/805/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, 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 353 del 28.12.2013, pag. 51).

⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2016/1837 del Consiglio, dell'11 ottobre 2016, che autorizza la Repubblica di Polonia a continuare 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 280 del 18.10.2016, pag. 28).

- (4) Con lettera protocollata dalla Commissione il 14 gennaio 2019 la Polonia ha chiesto l'autorizzazione a continuare ad applicare le misure di deroga autorizzate dalla decisione di esecuzione 2013/805/UE (le "misure di deroga") per un ulteriore periodo fino al 31 dicembre 2022.
- (5) Con lettera del 15 aprile 2019 la Commissione ha informato gli altri Stati membri, a norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva 2006/112/CE, della domanda presentata dalla Polonia. Con lettera del 16 aprile 2019 la Commissione ha comunicato alla Polonia che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della domanda.
- (6) Unitamente alla domanda la Polonia, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2013/805/UE, ha presentato alla Commissione una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione dell'IVA. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, la Polonia ritiene che la percentuale del 50 % continui a essere giustificata. La Polonia ritiene inoltre che la deroga ai requisiti dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE, autorizzata dalla decisione di esecuzione 2013/805/UE, sia tuttora necessaria per evitare la doppia imposizione. Tali misure di deroga sono giustificate dall'esigenza di semplificare la procedura per la riscossione dell'IVA e di evitare l'evasione fiscale derivante da contabilità scorretta e false dichiarazioni fiscali.
- (7) La proroga delle misure di deroga dovrebbe essere limitata al tempo necessario per consentire di valutare l'efficacia delle stesse e l'adeguatezza della percentuale. È pertanto opportuno autorizzare la Polonia a continuare ad applicare le misure di deroga fino al 31 dicembre 2022.
- (8) È opportuno fissare un termine per la domanda di autorizzazione di eventuali ulteriori proroghe delle misure di deroga oltre il 2022. È altresì opportuno chiedere alla Polonia di corredare le eventuali domande di proroga di una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione dell'IVA.
- (9) La misura di deroga avrà un'incidenza soltanto trascurabile sull'importo totale dell'imposta riscossa allo stadio del consumo finale e non avrà un'incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA.
- (10) È opportuno pertanto modificare di conseguenza la decisione di esecuzione 2013/805/UE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'articolo 3 della decisione di esecuzione 2013/805/UE è sostituito dal seguente:

"Articolo 3

La presente decisione cessa di produrre effetti il 31 dicembre 2022.

L'eventuale domanda di autorizzazione a prorogare le misure di deroga autorizzate dalla presente decisione è presentata alla Commissione entro il 1° aprile 2022. La domanda è corredata di una relazione comprendente un riesame della limitazione della percentuale applicata al diritto a detrazione dell'IVA in base alla presente decisione."

Articolo 2

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*