

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione

COM(2009) 21 def. — 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 27 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione»

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 maggio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore unico BURANI.

Alla sua 454a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 giugno 2009 (seduta del 10 giugno 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 114 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il documento della Commissione viene presentato come seguito all'impegno, previsto dal Consiglio, di presentare entro il 31 dicembre 2008 una relazione ed eventuali proposte in merito agli **sviluppi tecnologici in materia di fatturazione**. Le norme relative, contenute nella direttiva IVA 2006/112/CE, non hanno pienamente raggiunto i loro obiettivi; d'altra parte, una loro revisione ha comportato ulteriori riflessioni, portando all'individuazione di **altre carenze**. La proposta di direttiva intende apportare un contributo alla politica di semplificazione, di riduzione degli oneri per gli operatori ed in particolare le PMI, e in modo indiretto ma efficace, di lotta contro la frode.

1.2 In materia di **fatturazione**, le proposte sono dettagliate e di carattere estremamente tecnico, tutte peraltro intese al raggiungimento degli obiettivi più sopra elencati; merita di essere ricordato, in particolare, l'esplicito riconoscimento della **parità fra la fattura elettronica e la fattura su supporto cartaceo**. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si dichiara **d'accordo sulle misure suggerite**, che sembrano razionali e conformi ai principi di una buona amministrazione; esprime peraltro serie riserve sull'**eccessiva libertà concessa agli Stati membri (SM)** di adottare o meno una serie di disposizioni. Ci si rende conto delle difficoltà incontrate dalla Commissione nel redigere norme cogenti valide in tutta l'UE; d'altra parte, le resistenze degli SM ad adottare talune norme possono essere dovute anche a differenti livelli di sofisticazione delle procedure amministrative o a rigidità legislative. Il risultato di questa situazione è tuttavia quello di provocare una **flessibilità nell'applicazione della normativa con conseguente rallentamento sulla via dell'armonizzazione** nonché un aumento degli oneri amministrativi per le imprese.

1.3 Il CESE ritiene di dover formulare **serie riserve** su un solo punto: la proposta di **concedere l'accesso agli archivi elettronici degli operatori alle autorità di altri SM**. Un tale diritto va bene al di là dei principi di cooperazione amministrativa e non sembra giuridicamente sostenibile, soprattutto se

si tiene conto del fatto che viene contemporaneamente soppressa la norma secondo la quale l'uso dei dati deve essere limitato ai soli fini di controllo.

2. Premessa

2.1 Le norme sulla fatturazione dell'IVA, che in estrema sintesi costituiscono la base giuridica e regolamentare per l'incasso del tributo e, indirettamente, per combattere l'evasione fiscale, sono contenute nella direttiva 2001/115/CE, ora incorporate nella «direttiva IVA», 2006/112/CE. L'art. 237 di quest'ultima prevede che la Commissione presenti una relazione, corredata, se del caso, di una proposta di modifica delle condizioni per la **fatturazione elettronica** che tenga conto degli sviluppi tecnologici in questo campo. Nella proposta di direttiva ora in esame, la Commissione rileva che le norme originali non hanno pienamente raggiunto gli obiettivi; coglie quindi l'occasione per **ampliare la portata delle proposte** in modo da sanare le carenze rilevate nella materia.

2.2 Il complesso delle nuove norme è ispirato a quattro fondamentali obiettivi: semplificare le norme per ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese, favorire le PMI, diffondere l'uso della fattura elettronica, e infine contribuire alla lotta all'evasione dell'IVA: operazione certo non semplice ma che comunque la Commissione ha affrontato con ottime intenzioni; i risultati dipenderanno tuttavia dalla buona volontà ed efficienza che le amministrazioni nazionali dimostreranno nel mettere in pratica le disposizioni della direttiva.

2.3 La **riduzione degli oneri amministrativi** costituisce un impegno che la Commissione si è assunto nell'adottare il «piano d'azione» del 2007. Con questa proposta la Commissione, facendo rientrare la **fatturazione elettronica** in un pacchetto dei provvedimenti a favore della «better regulation» per alleggerire il carico burocratico delle imprese, mira ad un duplice scopo: quello di assicurare che le autorità fiscali attribuiscono alle fatture elettroniche la stessa valenza probante riservata alle fatture

cartacee e quello di realizzare un insieme di norme armonizzate, che vadano a ridurre le opzioni attualmente lasciate agli SM soprattutto in materia di autocertificazione.

2.4 Per quanto riguarda le PMI, sono da accogliere con particolare favore due provvedimenti, l'uno che prevede l'estensione della **fatturazione semplificata**, l'altro la possibilità di **contabilizzare l'IVA sulla base del principio di cassa**: ne dovrebbe derivare una riduzione dei costi, una semplificazione di procedure e indirettamente un incoraggiamento per le PMI ad estendere e/o a riprendere oltre frontiera il loro raggio d'azione.

2.5 La proposta si colloca nel contesto della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e riveste grande importanza politica in quanto consente l'ulteriore consolidamento del mercato unico. Entro tale scenario promuovere **la diffusione della fatturazione elettronica** e la sua conservazione contribuirà a rendere più fluide le operazioni commerciali, consentendo alle imprese di cogliere nuove opportunità e trarre vantaggio, in termini di riduzione dei costi e recupero di produttività, dall'utilizzo delle nuove tecnologie, soprattutto attraverso la riqualificazione delle risorse impiegate per la ricezione, registrazione ed archiviazione dei dati.

2.6 Come contributo alla **lotta antifrode**, la proposta della Commissione, pur cercando di eliminare gli ostacoli giuridici alla fattura elettronica, soprattutto nel caso della fatturazione transfrontaliera, mira a rendere più rigorose le norme sulla funzione della fattura nella detrazione dell'IVA, accelerando nel contempo lo scambio di informazioni sulle cessioni intracomunitarie.

2.7 Il CESE ritiene che il complesso delle norme in esame risponda ai principi ai quali la proposta si è ispirata e le approva in linea generale, formulando alcune osservazioni e proposte intese a migliorare, se condivise, le possibilità di applicazione pratica delle norme.

3. Principali misure proposte e commenti

3.1 In materia di **acconti o pagamenti successivi** (art. 64.2), le nuove norme stabiliscono che le **cessioni continuative di beni** per un periodo superiore al mese di calendario, cedute o trasferite **in esenzione di IVA**, si considerano come effettuate alla scadenza di ogni mese di calendario; le **prestazioni continuative di servizi assoggettate ad IVA** effettuate per un periodo superiore all'anno si considerano effettuate alla scadenza di ogni anno civile. Gli SM hanno la facoltà di applicare la scadenza convenzionale dell'anno civile alle prestazioni di beni e servizi «in taluni casi» non rientranti nelle due categorie predette.

3.1.1 La semplificazione introdotta con queste norme è da accogliere con favore, anche perché essa permette un migliore controllo dei traffici a carattere continuativo; il CESE formula tuttavia qualche riserva sulla facoltà accordata agli SM di applicare la scadenza convenzionale dell'anno civile ai casi non previsti dalla direttiva: viene indebolita l'armonizzazione e la genericità della formulazione potrebbe generare confusioni se non anche contestazioni.

3.2 L'articolo 167 *bis* prevede che nei casi in cui l'imposta detraibile sia esigibile al ricevimento del pagamento («principio di cassa»), gli SM *possano* stabilire che il diritto alla detrazione sorga nel momento della cessione dei beni o della prestazione dei servizi, oppure al momento dell'emissione della fattura. Tali opzioni sono possibili soltanto se al soggetto passivo si applica il principio di cassa e se il suo fatturato annuo non supera i 2 milioni di euro.

3.2.1 Queste norme costituiscono una notevole facilitazione per le PMI che adottano la contabilità di cassa, e per quelle imprese che usufruiscono dell'inversione contabile ma non sono in possesso di fattura. Tuttavia, esse prevedono **la facoltà, non l'obbligo, degli SM di adottarle**: ancora un indebolimento dell'armonizzazione e, in una certa misura, del principio della parità di concorrenza. Nella relazione accompagnatoria, la Commissione propone di limitare le misure facoltative a tutti gli SM; tuttavia il testo dell'articolo («possono») si presta ad ambiguità circa l'intenzione dichiarata.

3.3 L'articolo 1.9 della proposta reca una serie di modifiche alle lettere a), c) ed f) dell'articolo 178 della direttiva 2006/112/CE. In buona sostanza per poter fruire delle detrazioni le fatture devono essere redatte secondo i criteri del titolo XI, capo 3 della direttiva IVA; in sostanza, quando il prestatore/fornitore contabilizza l'IVA in base al principio di cassa, gli SM *possono* autorizzare il destinatario a far valere un diritto a detrazione immediato. La norma introduce un principio che favorisce la fluidità delle operazioni; ma, ancora una volta, la facoltà lasciata agli SM di applicarla o meno non contribuisce all'auspicata armonizzazione.

3.4 Una serie di provvedimenti (soppressione degli articoli 181 e 182, nuovi articoli 218 *bis* e 219 *bis*), dovrebbe risolvere i problemi per le **imprese fornitrici/prestatrici ad altre imprese**, che attualmente devono — in linea di massima ma spesso con difficoltà interpretative — rispettare le **norme di fatturazione** vigenti nello SM di destinazione. Viene introdotto un insieme di proposte armonizzate per le fatture, sia elettroniche che cartacee, tali da permetterne l'utilizzo in tutta l'UE; altrettanto dicasi per le **fatturazioni a privati**, per le quali le norme applicabili rimangono quelle del luogo d'imposizione.

3.4.1 Nuove norme riguardano le **fatture semplificate**, che possono essere consentite in alcuni casi, principalmente quando la base imponibile è inferiore a 200 EUR e quando la cessione/prestazione è esente senza diritto a detrazione; questa facoltà si tramuta in un *obbligo* che gli SM possono imporre per le forniture di beni o servizi *all'interno del loro territorio*.

3.4.2 La distinzione fra la fattura «completa» e quella semplificata consiste nel differente impiego che può esserne fatto: la prima serve per esercitare il diritto a detrazione, la seconda non ha, in linea di massima, questa funzione se non nei casi consentiti e limitatamente all'interno del territorio di uno stesso SM. Le innovazioni introdotte sono coerenti con la volontà della Commissione di semplificare le procedure e di alleviare gli oneri per le imprese, ma le diverse opzioni che sono offerte agli SM sono, ancora una volta, contrarie al principio dell'armonizzazione: segno evidente del permanere di resistenze fra gli SM ad adottare procedure e sistemi amministrativi uniformi. Nelle regolamentazioni concernenti la fattura semplificata sarebbe preferibile introdurre una prescrizione vincolante piuttosto che la disposizione facoltativa prevista dalla proposta di direttiva, al fine di evitare costi amministrativi supplementari per quelle imprese che, operando in diversi Stati membri, sarebbero tenute ad applicare regolamentazioni differenti.

3.5 Gli SM possono fissare delle scadenze per l'emissione della fattura da parte dei soggetti passivi che, nel loro settore, effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi. La proposta di direttiva in esame prevede di inserire all'articolo 222 della direttiva 2006/112/CE una limitazione di queste scadenze, stabilendo che la fattura debba essere emessa entro il quindicesimo giorno del mese successivo al mese in cui si è verificato il fatto generatore dell'imposta. Il CESE ritiene che la scadenza proposta sia troppo breve per molti settori, come ad esempio l'industria edile, e propone di sopprimere la modifica lasciando quindi inalterato l'articolo 222, oppure di prolungare il termine per l'emissione della fattura ad almeno due mesi.

3.6 Una serie di nuove norme riguarda le **procedure di registrazione, di contabilità e di archiviazione** (anche elet-

tronica) delle transazioni, imponibili o non imponibili; il CESE non ritiene di formulare particolari commenti al riguardo. Un'eccezione va fatta per quanto riguarda la facoltà per gli SM di imporre l'obbligo di **tradurre determinate fatture nella loro lingua ufficiale**: un obbligo che esiste già in taluni paesi, ma che comunque costituisce un non indifferente onere aggiuntivo per le imprese.

3.7 Un'importante innovazione viene introdotta dal nuovo articolo 249 in materia di **controlli**: la formulazione originale permette l'accesso all'archivio elettronico delle fatture alle sole autorità del paese nel quale l'operatore è stabilito; il nuovo testo propone che **l'accesso sia esteso alle autorità di un altro SM** nel quale l'IVA è dovuta. Cade anche la limitazione ora vigente, in base alla quale le autorità *nazionali* hanno la facoltà di accesso «nella misura in cui ciò sia loro necessario ai fini di controllo».

3.7.1 L'estensione della facoltà di accesso alle autorità di un altro SM, e senza limitazioni, costituisce secondo il CESE la **concessione di un diritto che va al di là delle norme in materia di cooperazione amministrativa**. Non esiste, sino ad ora, alcuna disposizione che permetta ad un'amministrazione estera, con o senza mandato dell'autorità giudiziaria del paese competente, di interrogare o di perquisire un soggetto nazionale; la nuova norma introduce un **concetto equivalente ad una perquisizione per via elettronica**. Inoltre, riesce difficile immaginare come sia possibile accedere ad un archivio elettronico prendendo conoscenza unicamente dei dati che interessano, ignorando quelli estranei ai motivi della ricerca.

3.8 In conclusione, il CESE non può che felicitarsi con la Commissione per aver dato un nuovo impulso all'opera già intrapresa di semplificazione delle procedure, di alleggerimento degli oneri amministrativi e contabili, di maggior rigore nella lotta contro la frode; è perplesso nei confronti del debole progresso sulla via dell'armonizzazione delle norme, pur riconoscendo le difficoltà costituite dalle resistenze degli SM; mantiene una forte riserva di carattere giuridico, ma anche di principio, sulle nuove norme in materia di accesso agli archivi elettronici.

Bruxelles, 10 giugno 2009.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI