



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.10.2025
COM(2025) 641 final

2025/0323 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

En vertu de l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹ (ci-après la «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires aux dispositions de ladite directive afin de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 31 mars 2025, l'Italie a demandé une prorogation de la dérogation à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive TVA afin de continuer à limiter à 40 % le droit à déduction de la TVA en amont perçue sur les dépenses relatives aux véhicules routiers à moteur qui ne sont pas utilisés exclusivement à des fins professionnelles et de ne pas traiter comme prestation de services à titre onéreux l'utilisation à des fins privées de véhicules repris dans les actifs de l'entreprise d'un assujetti, lorsque ces véhicules ont été soumis à une restriction du droit à la déduction. L'Italie a accompagné sa demande de prorogation d'un rapport qui comporte un réexamen du pourcentage prévu pour la limitation du droit à déduction.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettres datées des 29 et 30 juillet 2025, de la demande introduite par l'Italie. Par lettre datée du 31 juillet 2025, la Commission a informé l'Italie qu'elle disposait de toutes les données qu'elle considérait comme utiles pour instruire sa demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'article 168 de la directive TVA dispose qu'un assujetti a le droit de déduire la TVA grevant les achats effectués pour les besoins de ses opérations taxées. L'article 168 *bis*, paragraphe 1, de ladite directive dispose que la TVA due sur des dépenses liées à un bien immobilier faisant partie du patrimoine de l'entreprise d'un assujetti et utilisé par l'assujetti à la fois aux fins des activités de son entreprise et à des fins étrangères à son entreprise n'est déductible qu'à proportion de l'utilisation du bien immobilier aux fins des activités de l'entreprise de l'assujetti. Conformément à l'article 168 *bis*, paragraphe 2, de la directive, les États membres peuvent également appliquer cette règle pour les dépenses liées à d'autres biens faisant partie du patrimoine de l'entreprise, selon ce qu'ils spécifieront. L'article 26, paragraphe 1, point a), de la même directive impose que l'utilisation d'un bien affecté à l'entreprise pour les besoins privés de l'assujetti ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise soit assimilée à une prestation de services à titre onéreux lorsque ce bien a ouvert droit à une déduction complète ou partielle de la TVA. Ce système permet de récupérer la TVA déduite initialement pour la partie relative à l'utilisation du bien à des fins privées.

Il est toutefois difficile d'appliquer ce système aux véhicules routiers à moteur qui ne sont pas utilisés exclusivement à des fins professionnelles parce qu'il n'est pas aisé d'opérer la distinction entre les utilisations privée et professionnelle. La tenue d'une comptabilité en la matière impose, pour la gestion et la vérification de cette dernière, une charge supplémentaire à la fois à l'entreprise concernée et à l'administration. Des litiges chronophages et coûteux pourraient même en résulter. Dans la pratique, il est parfois même impossible de vérifier l'utilisation réelle des véhicules, ce qui peut entraîner des (tentatives de) fraudes à la TVA

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

(par exemple par une comptabilité non fiable) et, par conséquent, une baisse des recettes de TVA.

Le tissu économique italien est dominé par de petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est faible et qui n'emploient que très peu ou pas d'employés (94,5 % des entreprises italiennes sont des microentreprises) et la plupart des voitures de société en circulation appartiennent à ce type d'entreprises. L'utilisation de tels véhicules dans le cadre de l'activité professionnelle ordinaire n'exclut pas leur utilisation à des fins privées. En pareille situation, c'est-à-dire lorsque ces véhicules sont utilisés, dans une certaine mesure, à des fins privées, la TVA est supportée pour l'usage privé. Étant donné la situation en Italie, où le tissu économique est presque entièrement constitué de microentreprises, la charge de travail nécessaire pour évaluer et vérifier la répartition de l'utilisation entre sphère privée et sphère professionnelle entraînerait des dépenses disproportionnées, liées notamment à la nécessité de conserver une documentation détaillée.

Pour ces raisons, l'Italie a été autorisée à déroger à l'article 168 de la directive TVA en limitant à 40 % le droit à déduction de la TVA perçue sur l'achat d'un véhicule, y compris les contrats d'assemblage ou analogues, la fabrication, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la prise en crédit-bail ou location, la modification et la réparation ou l'entretien d'un véhicule, ainsi que de la TVA due sur les dépenses relatives aux livraisons de biens ou prestations de services réalisées en relation avec ces véhicules et leur utilisation, y compris les lubrifiants et le carburant, à condition que le véhicule considéré ne soit pas utilisé exclusivement à des fins professionnelles. De plus, en ce qui concerne les véhicules soumis à cette limite de 40 %, afin d'éviter une double imposition, l'Italie est autorisée à ne pas assimiler l'utilisation à des fins privées de véhicules affectés à l'entreprise d'un assujetti à une prestation de services à titre onéreux relevant de l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE. Les mesures particulières sont applicables à tous les véhicules à moteur, autres que les tracteurs agricoles ou forestiers, qui sont habituellement utilisés pour le transport de personnes ou de marchandises par la route, dont la masse maximale autorisée n'excède pas 3 500 kilogrammes et qui sont équipés d'un maximum de huit sièges en plus de celui du conducteur. La limitation du droit à déduction n'est pas applicable aux dépenses relatives aux véhicules relevant de l'une des catégories suivantes: le véhicule fait partie du stock-marchandises de l'assujetti dans l'exercice de son activité; le véhicule est utilisé comme taxi; le véhicule est utilisé pour l'instruction par une auto-école; le véhicule est utilisé pour la location ou le leasing; le véhicule est utilisé par les représentants de commerce.

L'autorisation des mesures particulières susmentionnées a été accordée pour la première fois par le Conseil au moyen de la décision 2007/441/CE du 18 juin 2007², jusqu'au 31 décembre 2010. Par la suite, les mesures particulières ont été prorogées cinq fois à la demande de l'Italie: la décision d'exécution 2010/748/UE du Conseil du 29 novembre 2010³ les a prorogées pour la période allant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013; la décision

² Décision 2007/441/CE du Conseil du 18 juin 2007 autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 165 du 27.6.2007, p. 33).

³ Décision d'exécution 2010/748/UE du Conseil du 29 novembre 2010 modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 318 du 4.12.2010, p. 45).

d'exécution 2013/679/UE du Conseil du 15 novembre 2013⁴, pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016; la décision d'exécution (UE) 2016/1982 du Conseil du 8 novembre 2016⁵, pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019; la décision d'exécution (UE) 2019/2138 du Conseil du 5 décembre 2019, pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022⁶; et, en dernier lieu, la décision d'exécution (UE) 2022/2411 du Conseil du 6 décembre 2022, pour la période du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025⁷.

La présente demande de prorogation des mesures particulières jusqu'au 31 décembre 2028, soumise par l'Italie, repose sur les mêmes motifs que ceux exposés dans les précédentes demandes. La demande est accompagnée d'un rapport comprenant un examen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction, conformément à l'article 6 de la décision 2007/441/CE du Conseil. L'Italie estime que les conditions relatives aux mesures particulières continuent de s'appliquer et que la limite de 40 % actuellement en vigueur pour la déduction de la TVA en amont reste appropriée et reflète la situation économique actuelle de l'Italie.

Compte tenu de l'effet positif des mesures particulières sur la charge administrative tant des contribuables que des autorités fiscales, il est proposé d'autoriser la prorogation des mesures particulières actuelles. L'autorisation devrait être valable pour une nouvelle période limitée, à savoir jusqu'au 31 décembre 2028, afin de permettre un réexamen de la nécessité et de l'efficacité des mesures particulières et de déterminer si la limitation de 40 % reflète toujours correctement la répartition globale entre utilisation professionnelle et utilisation privée. Toute demande de prorogation devrait être accompagnée d'un rapport comportant le réexamen du pourcentage appliqué et transmise à la Commission au plus tard le 31 mars 2028.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Des dérogations similaires, mais portant sur un taux de 50 %, relatives au droit à déduction ont été accordées à d'autres États membres (Estonie⁸, Hongrie⁹, Croatie¹⁰, Pologne¹¹, Lettonie¹² et Roumanie¹³).

⁴ Décision d'exécution 2013/679/UE du Conseil du 15 novembre 2013 modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 316 du 27.11.2013, p. 37).

⁵ Décision d'exécution (UE) 2016/1982 du Conseil du 8 novembre 2016 modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 305 du 12.11.2016, p. 30).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2019/2138 du Conseil du 5 décembre 2019 modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 324 du 13.12.2019, p. 7).

⁷ Décision d'exécution (UE) 2022/2411 du Conseil du 6 décembre 2022 modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 317 du 9.12.2022, p. 120).

⁸ Décision d'exécution (UE) 2025/539 du Conseil du 18 mars 2025 autorisant l'Estonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 bis de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L, 2025/539, 21.3.2025).

⁹ Décision d'exécution (UE) 2024/3205 du Conseil du 10 décembre 2024 modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/1493 autorisant la Hongrie à introduire une mesure particulière dérogatoire à

L'article 176 de la directive TVA prévoit que le Conseil détermine les dépenses n'ouvrant pas droit à déduction de la TVA. Tant que ces dernières ne sont pas définies, les États membres peuvent maintenir les exclusions qui étaient en place en vertu de lois nationales au 1^{er} janvier 1979. Sur cette base, il existe un certain nombre de dispositions de «statu quo» limitant le droit à déduction de la TVA en ce qui concerne les véhicules routiers à moteur qui ne sont pas utilisés exclusivement à des fins professionnelles.

Des initiatives précédentes visant à établir des règles sur les catégories de dépenses susceptibles de faire l'objet de limitations du droit à déduction se sont soldées par un échec¹⁴. Tant que ces règles ne sont pas harmonisées au niveau de l'Union européenne, des mesures particulières telles que les mesures examinées dans le cas présent sont considérées comme appropriées.

Les mesures particulières proposées sont donc compatibles avec les dispositions de la directive TVA.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue en rien une obligation.

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, les mesures particulières sont proportionnées à l'objectif poursuivi, à savoir simplifier la perception de la taxe et éviter

¹⁰ l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L, 2024/3205, 19.12.2024).
Décision d'exécution (UE) 2024/2884 du Conseil du 5 novembre 2024 modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/1994 autorisant la Croatie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L, 2024/2884, 13.11.2024).

¹¹ Décision d'exécution (UE) 2022/2385 du Conseil du 6 décembre 2022 modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 315 du 7.12.2022, p. 87).

¹² Décision d'exécution (UE) 2024/3206 du Conseil du 10 décembre 2024 modifiant la décision d'exécution (UE) 2015/2429 autorisant la Lettonie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L, 2024/3206, 19.12.2024).

¹³ Décision d'exécution (UE) 2024/1641 du Conseil du 24 mai 2024 autorisant la Roumanie à appliquer des mesures particulières dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L, 2024/1641, 6.6.2024).

¹⁴ COM(2004) 728 final – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (JO C 24 du 29.1.2005, p. 10), retirée le 21 mai 2014 (JO C 153 du 21.5.2014, p. 3).

certaines fraudes ou évasions fiscales. En particulier, compte tenu de la possibilité pour les entreprises de ne pas déclarer la totalité de leur passif et du contrôle du kilométrage qui se révèle fastidieux pour les autorités fiscales, la limitation de 40 % simplifierait la procédure de perception de la TVA et empêcherait la fraude fiscale due notamment à une tenue incorrecte de la comptabilité.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est une décision d'exécution du Conseil.

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux dispositions communes en matière de TVA n'est possible que sur décision du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. Une décision d'exécution du Conseil constitue l'instrument le plus approprié puisqu'elle peut être adressée à un seul État membre.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées. La présente proposition fait suite à une demande présentée par l'Italie, et elle ne concerne que cet État membre.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de recourir à une expertise externe.

- **Analyse d'impact**

La proposition vise à simplifier la procédure de perception de la TVA et à éviter la fraude à la TVA. Les mesures particulières proposées peuvent donc avoir une incidence positive à la fois pour les entreprises et l'administration fiscale. Les mesures particulières ont été jugées par l'Italie comme la solution la plus appropriée et elles sont comparables à d'autres dérogations passées et présentes accordées à d'autres États membres.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition est limitée dans le temps et comporte une clause de limitation dans le temps fixée au 31 décembre 2028.

Si l'Italie envisageait une prorogation des mesures particulières au-delà de 2028, elle devrait soumettre à la Commission une demande de prorogation accompagnée d'un rapport comprenant un examen de la limitation du pourcentage au plus tard le 31 mars 2028.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹, et notamment son article 395, paragraphe 1, premier alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 168 de la directive 2006/112/CE établit le droit d'un assujetti de déduire la taxe sur la valeur ajoutée («TVA») grevant les livraisons de biens et prestations de services dont il est bénéficiaire pour les besoins de ses opérations taxées. En vertu de l'article 26, paragraphe 1, point a), de ladite directive, est assimilée à une prestation de services effectuée à titre onéreux, et donc soumise à la TVA, l'utilisation d'un bien affecté à l'entreprise pour les besoins privés de l'assujetti ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise.
- (2) La décision 2007/441/CE du Conseil² autorise l'Italie à limiter, jusqu'au 31 décembre 2025, à 40 % le droit à déduction de la TVA due sur l'achat de certains véhicules routiers motorisés, y compris les contrats d'assemblage ou analogues, la fabrication, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la prise en crédit-bail ou location, la modification et la réparation ou l'entretien d'un véhicule, ainsi que pour les dépenses connexes, y compris les lubrifiants et le carburant, lorsque le véhicule considéré n'est pas utilisé exclusivement à des fins professionnelles. Pour les véhicules auxquels s'applique cette limite de 40 %, l'Italie est tenue de ne pas assimiler leur utilisation privée à une prestation de services à titre onéreux.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 31 mars 2025, l'Italie a sollicité l'autorisation de prolonger l'application des mesures particulières prévues par la décision 2007/441/CE (ci-après les «mesures particulières») jusqu'au 31 décembre 2028.
- (4) Conformément à l'article 6 de la décision 2007/441/CE, l'Italie a présenté, en même temps que la demande, un rapport comprenant le réexamen du pourcentage de

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Décision 2007/441/CE du Conseil du 18 juin 2007 autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 165 du 27.6.2007, p. 33, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2007/441/oj>).

limitation appliqué au droit à déduction de la TVA visé à l'article 1^{er} de ladite décision. L'Italie considère, sur la base des informations actuellement disponibles, que la limitation de 40 % reste justifiée et appropriée.

- (5) En vertu de l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a transmis aux autres États membres, par lettres datées des 29 et 30 juillet 2025, la demande introduite par l'Italie. Par lettre datée du 31 juillet 2025, la Commission a notifié à l'Italie qu'elle disposait de toutes les informations nécessaires pour apprécier la demande.
- (6) Compte tenu de l'effet positif des mesures particulières sur la charge administrative des contribuables et des autorités fiscales, celles-ci permettant de simplifier la perception de la TVA et d'éviter la fraude fiscale due à une tenue incorrecte de la comptabilité, la Commission estime dès lors qu'il est approprié d'autoriser l'Italie à continuer d'appliquer les mesures particulières.
- (7) Il est approprié de limiter la prorogation des mesures particulières dans le temps, afin de permettre d'évaluer leur efficacité et le caractère approprié de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA. Il convient donc que l'Italie soit autorisée à prolonger l'application des mesures particulières jusqu'au 31 décembre 2028.
- (8) Les mesures particulières sont proportionnées aux objectifs poursuivis, à savoir simplifier la perception de la TVA et éviter certaines fraudes ou évasions fiscales, étant donné qu'elles sont limitées dans le temps et dans leur portée. En outre, les mesures particulières n'entraînent pas le risque d'un déplacement de la fraude vers d'autres secteurs ou d'autres États membres.
- (9) Dans l'éventualité où l'Italie estimerait nécessaire de demander une nouvelle prorogation des mesures particulières après 2028, elle devrait présenter à la Commission, en même temps que la demande de prorogation et au plus tard le 31 mars 2028, un rapport comportant un réexamen du pourcentage appliqué.
- (10) L'application des mesures particulières au-delà du 31 décembre 2025 n'aura qu'un effet négligeable sur le montant total des recettes fiscales que l'Italie perçoit au stade de la consommation finale et n'aura pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.
- (11) Il convient dès lors de modifier la décision 2007/441/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision 2007/441/CE est modifiée comme suit:

- 1) L'article 6 est remplacé par le texte suivant:

«Article 6

Toute demande de prorogation de l'autorisation prévue par la présente décision est présentée à la Commission au plus tard le 31 mars 2028. Cette demande est accompagnée d'un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA sur la base de la présente décision.».

- 2) L'article 7 est remplacé par le texte suivant:

«Article 7

La présente décision expire le 31 décembre 2028.».

Article 2

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*