

Relazione speciale

Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Email: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3849-8	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/42470	QJ-AB-15-024-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3834-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/91027	QJ-AB-15-024-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3844-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/583377	QJ-AB-15-024-IT-E

© Unione europea, 2016
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV — presieduta da Milan Martin Cvikl, membro della Corte — specializzata nell'audit dei seguenti settori: entrate, ricerca e politiche interne, governance economica e finanziaria, istituzioni e organismi dell'Unione europea. L'audit è stato diretto da Neven Mates, membro della Corte, coadiuvato da: Georgios Karakatsanis, capo Gabinetto; Angela McCann, capo unità; Carlos Soler Ruiz, capo équipe; Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp e Marko Mrkalj, auditor.



Da sinistra a destra: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Paragrafi

Abbreviazioni

Glossario

I-VII **Sintesi**

V-VII **Raccomandazioni principali**

1-13 **Introduzione**

1-4 **Modalità di tassazione delle operazioni intracomunitarie**

5-10 **Modalità di evasione dell'IVA sulle operazioni intracomunitarie**

11-13 **Modalità di funzionamento della cooperazione amministrativa per contrastare le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria**

14-18 **Estensione ed approccio dell'audit**

19-111 **Osservazioni**

19-25 **Assenza di dati e indicatori comparabili sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria**

20-22 **Assenza di stime a livello dell'UE sulle frodi concernenti l'IVA intracomunitaria**

23 - 25 **Assenza di indicatori di performance sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria**

26-70 **Il quadro posto in essere per la cooperazione amministrativa consente alle autorità fiscali degli Stati membri di condividere le informazioni sull'IVA**

27-36 **Gli Stati membri ritengono che lo strumento più efficace consista nello scambio di informazioni mediante formulari tipo elettronici, ma le risposte non sono sufficientemente tempestive**

37-44 **Le informazioni sulle operazioni intracomunitarie fornite dal VIES risultano talvolta poco attendibili**

45-47 **I controlli multilaterali, pur essendo uno strumento efficace, sono espletati con minor frequenza**

48-55 **Eurofisc: uno strumento promettente che deve essere migliorato**

- 56-59 La Commissione fornisce una preziosa assistenza agli Stati membri ma non effettua visite negli stessi
- 60-62 Gli Stati membri non procedono alla comunicazione reciproca delle informazioni trasmesse da paesi terzi
- 63-70 Fiscalis è un importante strumento dell'UE per rafforzare la cooperazione amministrativa
- 71-92 **La normativa IVA è stata adattata per contrastare le frodi in questo campo**
- 73-75 Il periodo di riferimento degli elenchi riepilogativi IVA e i relativi tempi di trasmissione sono stati ridotti
- 76-85 Regime doganale 42: la maggior parte delle raccomandazioni della Corte sono state accettate dalla Commissione ma non sono state attuate dagli Stati membri
- 86-89 Inversione contabile: uno strumento utile per la lotta alle frodi dell'operatore «fantasma» la cui applicazione non è però sistematica
- 90-92 La legislazione sul commercio elettronico è basata sulle migliori prassi internazionali ma risulta difficile imporne l'applicazione
- 93-111 **Assenza di cooperazione e sovrapposizione di competenze fra le autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge nella lotta alle frodi IVA**
- 95-100 Assenza di uno scambio di dati fra dogane e autorità fiscali, di polizia e responsabili dell'azione penale
- 101-103 Europol e l'OLAF non hanno accesso ai dati VIES ed Eurofisc
- 104-109 Empact: una buona iniziativa la cui sostenibilità è tuttavia a rischio
- 110-111 Gli Stati membri sono contrari alla proposta di includere l'IVA nel campo di applicazione della direttiva sulla tutela degli interessi finanziari e del regolamento sulla Procura europea
- 112-122 **Conclusioni e raccomandazioni**
- 113 **Misurare l'efficacia del regime**
- 114 **È fondamentale operare un controllo incrociato fra i dati IVA e i dati delle dogane**
- 115 **Migliorare il sistema di allerta precoce Eurofisc per una maggiore focalizzazione sugli operatori ad alto rischio**
- 116-117 **Migliorare il quadro giuridico esistente**
- 118-119 **Migliorare i dispositivi di cooperazione amministrativa**
- 120-122 **Migliorare la cooperazione fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge**

Allegato I — Approccio di audit a livello della Commissione

Allegato II — Approccio di audit a livello delle autorità doganali e fiscali degli Stati membri

Allegato III — Modello di controllo per il regime doganale 42 elaborato dalla Corte dei conti europea

Risposte della Commissione

AA: Ambito di attività di Eurofisc

B2C: *Business-to-Consumer* (tra impresa e consumatore)

CML: Controlli multilaterali

DACD: Disposizioni di applicazione del codice doganale

DAU: Documento amministrativo unico

DG Fiscalità e unione doganale: Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale

Impact: Piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità

EPPO: Procura europea

GAFI: Gruppo di azione finanziaria internazionale

GCD: Gruppo «Cooperazione doganale»

GCO: Gruppo criminale organizzato

IC: Intracomunitario

IVA: Imposta sul valore aggiunto

MTIC: *Missing Trader Intra-Community fraud* (frode intracomunitaria dell'operatore «fantasma»)

OCD: Operazione congiunta nel settore doganale

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

OLAF: Ufficio europeo per la lotta antifrode

PAO: Piano d'azione operativo

PIF: Protezione degli interessi finanziari dell'Unione

RD 42: Regime doganale 42

SCAC: Comitato permanente per la cooperazione amministrativa

UE: Unione europea.

VIIES: Sistema di scambio di informazioni sull'IVA

Acquisizione intracomunitaria di beni: acquisizione del potere di disporre come proprietario di un bene mobile materiale spedito o trasportato dal venditore, dall'acquirente o per loro conto, a destinazione dell'acquirente in uno Stato membro diverso da quello in cui ha avuto origine la spedizione o il trasporto dei beni.

Cessioni di beni intracomunitarie: cessioni di beni spediti o trasportati in una destinazione fuori del rispettivo territorio di origine ma all'interno dell'UE, dal venditore, dall'acquirente o per loro conto, effettuate nei confronti di un altro soggetto passivo, o di una persona giuridica non soggetta a imposta che agisce in quanto tale in uno Stato membro diverso da quello in cui ha avuto origine la spedizione o il trasporto dei beni.

Cooperazione amministrativa: scambio di informazioni tra gli Stati membri mediante il quale le autorità fiscali si assistono reciprocamente e cooperano con la Commissione in applicazione del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, al fine di garantire la corretta applicazione dell'IVA alla cessione di beni, alla prestazione di servizi, nonché all'acquisizione intracomunitaria e all'importazione di beni. Lo scambio di informazioni tra gli Stati membri riguarda qualsiasi informazione possa consentire a questi di ultimi di accertare correttamente l'IVA, anche in relazione a casi specifici.

Dichiarazione in dogana: atto con il quale una persona manifesta la volontà di vincolare una merce a un determinato regime doganale.

Elenco riepilogativo: elenco che deve essere presentato da tutti i soggetti passivi identificati ai fini dell'IVA che effettuano cessioni intracomunitarie di beni. L'elenco riepilogativo deve essere presentato, di norma, ogni mese e indicare il valore totale dei beni ceduti o dei servizi prestati a ogni acquirente in altri Stati membri, elencato in base al numero d'identificazione IVA.

Eurofisc: rete decentrata di funzionari delle amministrazioni fiscali e doganali di uno Stato membro, per lo scambio rapido di informazioni mirate su società e operazioni che si presumono fraudolente.

Eurojust: agenzia di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea, istituita per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata. È costituita da pubblici ministeri nazionali, magistrati o funzionari di polizia con pari prerogative, distaccati da ciascuno Stato membro conformemente al proprio ordinamento giuridico.

Europol: agenzia dell'Unione europea incaricata di far rispettare la legge, che assiste gli organismi omologhi negli Stati membri nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata.

Fiscalis: programma d'azione dell'UE per finanziare le iniziative delle amministrazioni fiscali intese a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno mediante sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, controlli multilaterali, seminari e gruppi di progetto, visite di lavoro, attività di formazione e altre attività simili necessarie per raggiungere gli obiettivi del programma.

Libera pratica: status delle merci importate da paesi terzi che hanno formato oggetto di tutte le formalità doganali d'importazione così da poter essere vendute o consumate sul mercato dell'UE.

Numero d'identificazione IVA: numero individuale attribuito ad ogni soggetto passivo che intenda effettuare cessioni di beni o prestazioni di servizi o acquisizioni di beni a fini commerciali. Ogni numero ha un prefisso di due lettere che permette di identificare lo Stato membro che lo ha rilasciato.

O_MCTL: messaggio di controllo VIES generato alla ricezione di un messaggio VIES e che elenca tutti i numeri IVA inattivi in esso contenuti.

Operatore «fantasma» (*missing trader*): operatore registrato a fini dell'IVA che, potenzialmente con un intento fraudolento, acquisisce o simula di acquisire beni o servizi senza pagare l'IVA e che fornisce tali beni o servizi comprensivi di IVA, senza però versare l'IVA riscossa all'autorità fiscale nazionale.

Regime doganale 42: regime utilizzato dagli importatori per ottenere l'esenzione IVA quando i beni importati sono destinati a essere trasportati in un altro Stato membro. L'IVA è dovuta nello Stato membro di destinazione.

SCAC: il comitato permanente per la cooperazione amministrativa (*Standing Committee for the Administrative Cooperation, SCAC*) è un comitato di regolamentazione, istituito ai sensi dell'articolo 58 del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, che assiste la Commissione nelle materie previste dal regolamento stesso. È composto dai rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione.

Società di comodo: società che provvede a forniture intracomunitarie reali o fittizie a operatori «fantasma» (*missing traders*) o inadempienti, partecipando deliberatamente a un sistema fraudolento.

Stato membro di acquisizione: Stato membro in cui ha luogo l'acquisizione intracomunitaria

Stato membro di destinazione: Stato membro verso cui le merci sono spedite o trasportate, diverso da quello in cui ha luogo la cessione.

Stato membro di fornitura: Stato membro dal quale ha luogo la cessione intracomunitaria.

Stato membro di importazione: Stato membro in cui le merci vengono fisicamente importate nell'UE e immesse in libera pratica.

Svincolo della merce: atto con il quale l'autorità doganale mette un bene a disposizione per i fini previsti dalla procedura doganale.

Trasferimento: spedizione o trasporto di beni effettuato, per le finalità della propria attività imprenditoriale, dal fornitore o per suo conto, verso una destinazione al di fuori del territorio dello Stato membro in cui ha luogo la cessione, ma all'interno della Comunità.

VIIES: il sistema di scambio di informazioni in materia di IVA (*VAT Information Exchange System, VIIES*) è una rete elettronica per la trasmissione di informazioni circa la validità dei numeri d'identificazione IVA delle imprese registrate negli Stati membri e le cessioni intracomunitarie esenti da imposta. Spetta alle amministrazioni fiscali nazionali introdurre nella rete entrambi i tipi di informazioni.

I

Il mercato unico, istituito il 1° gennaio 1993, ha abolito i controlli alle frontiere per gli scambi intracomunitari. Poiché le esportazioni di beni e servizi in un altro Stato membro hanno continuato ad essere esenti da IVA, vi è il rischio che tali beni e servizi rimangano non tassati, tanto nello Stato di cessione quanto in quello di consumo. Oltre alla perdita di gettito per gli Stati membri, l'IVA non riscossa incide sulle risorse proprie dell'Unione europea.

II

L'audit su cui verte la presente relazione ha valutato se l'UE stia affrontando in maniera efficace le frodi concernenti l'IVA intracomunitaria. La Corte ha riscontrato che il sistema posto in essere dall'UE non è sufficientemente efficace e che risente della mancanza di dati e indicatori comparabili, a livello dell'UE, sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria.

III

Spesso le frodi nel campo dell'IVA sono connesse alla criminalità organizzata. Secondo i rappresentanti di Europol, si stima che ogni anno 40-60 miliardi di euro del mancato gettito IVA per gli Stati membri siano imputabili a gruppi criminali organizzati e che il 2 % di questi siano all'origine dell'80 % delle frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma».

IV

L'UE ha posto in essere una serie di strumenti che gli Stati membri possono usare per combattere le frodi concernenti l'IVA intracomunitaria, alcuni dei quali devono però essere rafforzati o applicati in maniera più sistematica. Ad esempio:

- a) nella maggior parte degli Stati membri visitati mancano controlli incrociati efficaci fra dati doganali e fiscali;
 - b) il quadro posto in essere per la cooperazione amministrativa consente alle autorità fiscali degli Stati membri di condividere le informazioni sull'IVA ma vi sono problemi sul piano dell'esattezza, della completezza e della tempestività dei dati;
 - c) la cooperazione è inesistente e vi sono sovrapposizioni di competenze fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge.
- ### Raccomandazioni principali
- V** Sebbene la facoltà di approvare e attuare nuovi provvedimenti giuridici spetti in primo luogo agli Stati membri, la Commissione dovrebbe:
- a) promuovere uno sforzo coordinato, da parte degli Stati membri, per istituire un sistema comune per la raccolta di statistiche sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria;
 - b) proporre emendamenti legislativi che consentano controlli incrociati efficaci fra dati doganali e dati IVA;
 - c) prendere iniziative e incoraggiare gli Stati membri a porre rimedio alle debolezze della rete Eurofisc;
 - d) incoraggiare gli Stati membri a coordinare meglio le proprie politiche in materia di inversione contabile;
 - e) puntare, nel contesto della valutazione dei dispositivi di cooperazione amministrativa, a migliorare la tempestività delle risposte, da parte degli Stati membri, alle richieste di informazioni, l'affidabilità del sistema VIES e il seguito dato alle sue precedenti relazioni sulla cooperazione amministrativa;
 - f) rimuovere, assieme agli Stati membri, gli ostacoli di natura giuridica allo scambio di informazioni fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge, a livello nazionale e dell'UE. In particolare, l'OLAF ed Europol dovrebbero avere accesso ai dati VIES ed Eurofisc e gli Stati membri dovrebbero trarre beneficio dalle informazioni da questi ricevute.

VI

Gli Stati membri dovrebbero combattere le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea con misure dissuasive efficaci, fra cui provvedimenti legislativi. In particolare, il Consiglio dovrebbe:

- a) approvare la proposta della Commissione sulla responsabilità solidale;
- b) autorizzare la Commissione a negoziare accordi in materia di mutua assistenza con i paesi in cui sono stabiliti la maggior parte dei fornitori di servizi digitali e a firmare tali accordi.

VII

Al fine di tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero:

- a) includere l'IVA nel campo di applicazione della direttiva relativa alla lotta contro la frode (direttiva PIF) e del regolamento sulla Procura europea;
- b) fornire all'OLAF un chiaro mandato e gli strumenti per espletare indagini sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria.

Modalità di tassazione delle operazioni intracomunitarie

01

Il mercato unico, istituito il 1° gennaio 1993, ha abolito i controlli alle frontiere per gli scambi intracomunitari. I fornitori registrati ai fini dell'IVA sono autorizzati ad applicare un'aliquota IVA pari a zero sulle vendite ad acquirenti registrati ai fini dell'IVA in altri Stati membri. In linea di principio, l'IVA dovrebbe essere versata nello Stato membro in cui i beni sono consumati.

02

Le autorità fiscali nello Stato membro di cessione sono tenute a concedere l'esenzione IVA sulla cessione intracomunitaria di beni, a condizione che i beni siano o ceduti direttamente a un cliente o trasferiti direttamente¹ al fornitore in un altro Stato membro. L'esenzione IVA è effettiva solo quando il fornitore può dimostrare che le merci hanno fisicamente lasciato lo Stato membro di cessione.

03

Ai fini dell'IVA intracomunitaria, i fornitori devono essere identificati da un numero d'identificazione IVA specifico e comunicare regolarmente le proprie cessioni o trasferimenti di beni intracomunitari in un elenco riepilogativo² presentato alle autorità fiscali dello Stato membro in cui ha luogo la cessione. L'UE ha istituito un sistema elettronico (VIES)³, attraverso il quale gli Stati membri scambiano informazioni sugli operatori registrati ai fini dell'IVA e sulle cessioni intracomunitarie.

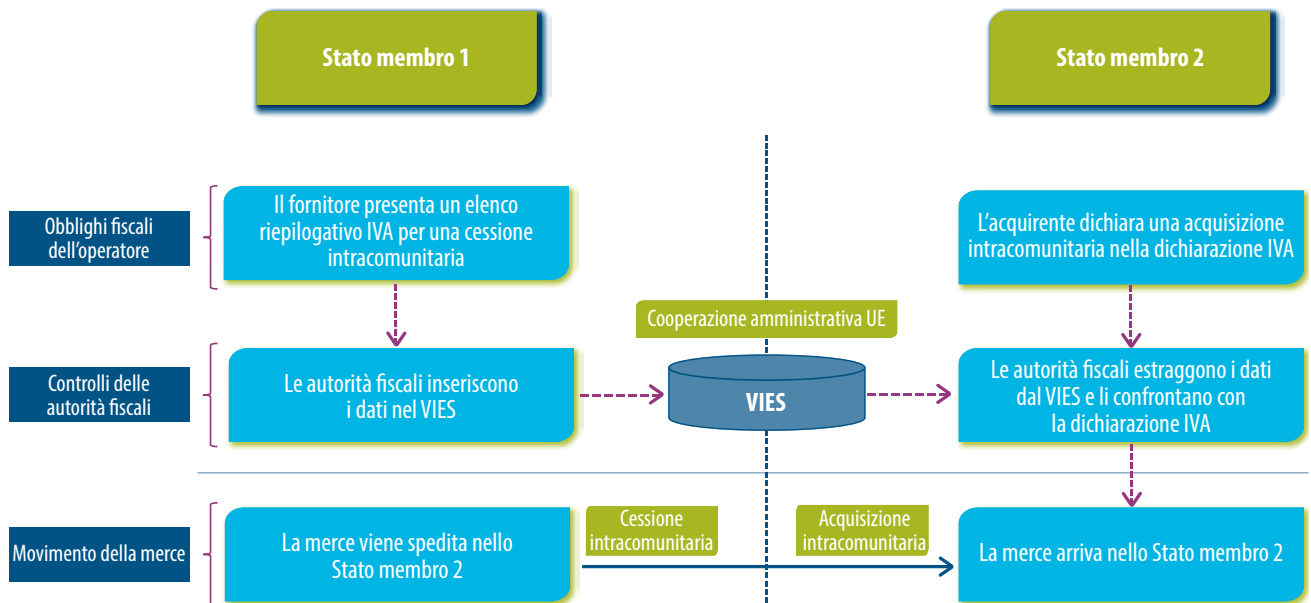
04

Le autorità fiscali dello Stato membro di cessione hanno l'obbligo di registrare le informazioni contenute negli elenchi riepilogativi nella banca dati VIES, dove sono a disposizione delle autorità fiscali dello Stato membro di destinazione. L'acquirente deve dichiarare una acquisizione intracomunitaria alle autorità fiscali nello Stato membro di destinazione, un fatto generatore di imposta che rende l'IVA esigibile nello Stato membro della destinazione finale. Il **grafico 1** mostra come le cessioni di beni intracomunitarie vengono comunicate e controllate attraverso il VIES.

- ¹ In questo contesto, per trasferimento si intende la spedizione o il trasporto di beni effettuato, per le finalità della propria attività imprenditoriale, dal fornitore o per suo conto verso una destinazione al di fuori del territorio dello Stato membro in cui ha luogo la cessione, ma nell'UE, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (direttiva IVA) (GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1).
- ² Tale elenco che deve essere presentato da tutti i soggetti passivi identificati ai fini dell'IVA che effettuano cessioni intracomunitarie di beni. L'elenco riepilogativo deve essere stilato per ogni mese e indicare il valore totale dei beni ceduti a ogni acquirente in altri Stati membri, elencato in base al numero d'identificazione IVA. Gli Stati membri possono consentire la presentazione trimestrale dell'elenco quando il valore dei beni ceduti non supera i 50 000 euro.
- ³ Il sistema di scambio d'informazioni in materia di IVA, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (rifusione) (GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1).

Grafico 1

Modalità di funzionamento del VIES



Fonte: Corte dei conti europea.

Modalità di evasione dell'IVA sulle operazioni intracomunitarie

05

Il regime dell'IVA intracomunitaria è stato spesso oggetto di abusi tramite la cosiddetta frode intracomunitaria dell'operatore «fantasma». In questo tipo di frode, un fornitore stabilito nello Stato membro 1, la cosiddetta società di comodo, cede dei beni (esenti da IVA) a una seconda società stabilita nello Stato membro 2, il cosiddetto

operatore «fantasma». Quest'ultimo sfrutta la cessione di beni intracomunitaria esente da IVA e rivende gli stessi beni sul mercato interno dello Stato membro 2, offrendo prezzi molto competitivi. Può farlo perché, sebbene addebiti l'IVA al proprio cliente, non la versa alle autorità fiscali, incrementando così i propri margini di profitto. Successivamente, l'operatore «fantasma» scompare senza lasciare traccia, rendendo impossibile la riscossione dell'imposta nello Stato in cui i beni o i servizi sono consumati.

06

Secondo una variante del sistema descritto, un cliente dell'operatore «fantasma» (un intermediario) vende o finge di vendere i beni all'estero, rivendendoli talvolta alla società di comodo, per poi reclamare presso le autorità fiscali l'IVA versata all'operatore «fantasma». La medesima operazione può essere ripetuta in maniera circolare, da cui la denominazione di «frode carosello».

07

A volte i beni in questione non vengono nemmeno spostati, o esistono solo su carta. La frode può complicarsi ulteriormente quando l'operatore «fantasma» vende i beni a operatori «cuscinetto», alcuni dei quali potrebbero essere onesti, al fine di rendere più difficile per le autorità fiscali tracciare l'iter del sistema fraudolento. Quando l'iter circolare include un terzo paese, anche il regime doganale 42⁴ può essere usato per ostacolare la tracciabilità delle operazioni.

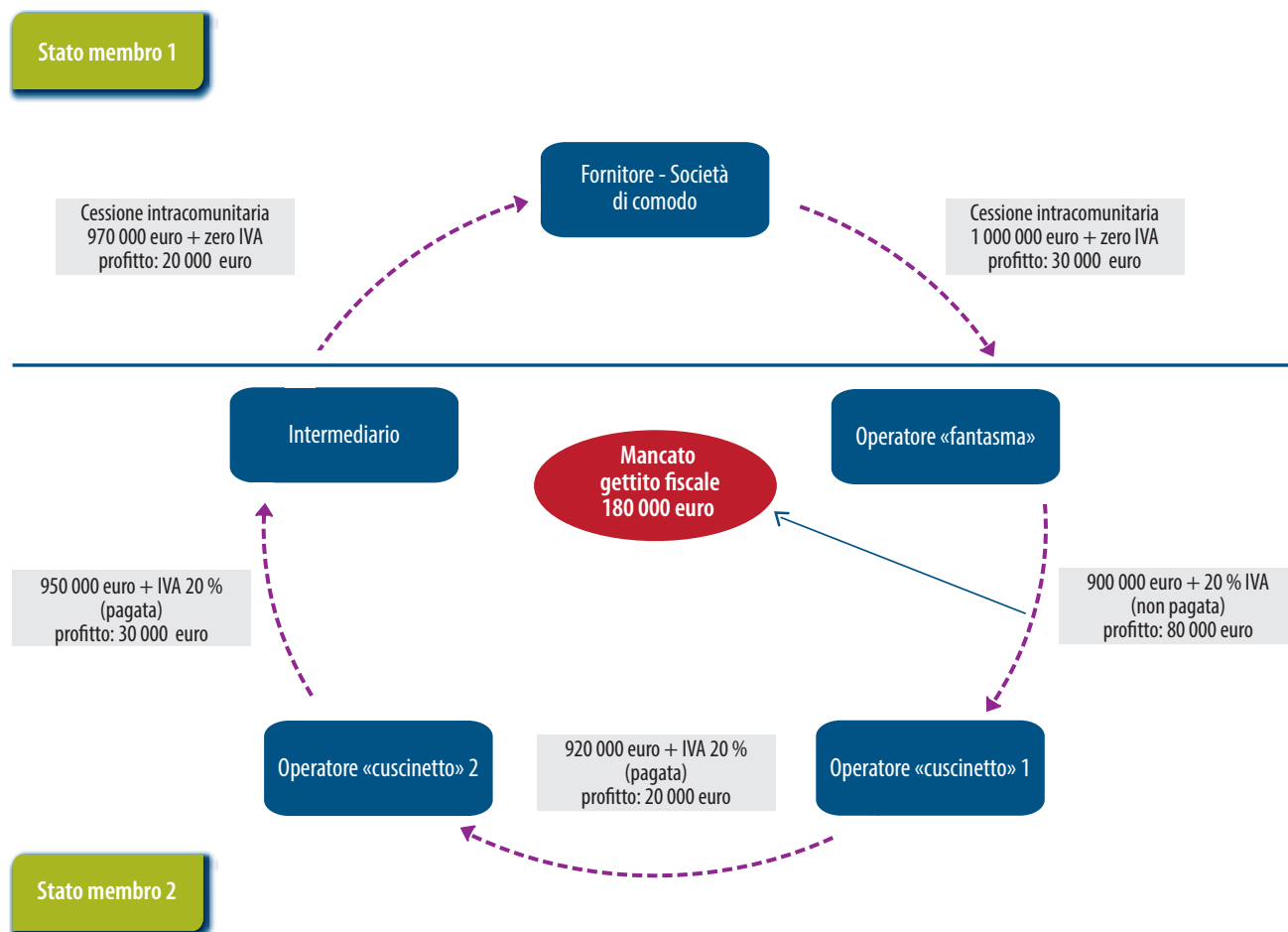
08

Il **grafico 2** mostra un semplice schema di frode carosello ipotizzando un'aliquota IVA del 20%. Nella prima fase, la società di comodo vende i beni all'operatore «fantasma» per 1 000 000 euro, senza addebitamento dell'IVA in quanto le cessioni intracomunitarie ne sono esenti. Nella seconda fase, l'operatore «fantasma» vende i beni all'operatore «cuscinetto» 1 al costo di 1 080 000 euro (900 000 più 80 000 euro di IVA). L'operatore «fantasma» non versa i 180 000 euro di IVA alle proprie autorità fiscali e scompare. Nella terza fase, l'operatore «cuscinetto» 1, che potrebbe non essere consapevole di far parte di una catena fraudolenta, vende i beni all'operatore «cuscinetto» 2 ricavandone un profitto di 20 000 euro e versa all'autorità fiscale il 20% di quest'ultimo a titolo dell'IVA (4 000 euro). L'operatore «cuscinetto» 2 vende i beni all'intermediario realizzando un profitto di 30 000 euro e paga un'IVA corrispondente al 20% di quest'ultimo (6 000 euro). L'intermediario completa la catena fraudolenta rivendendo i beni alla società di comodo con un profitto di 20 000 euro. Non addebita l'IVA alla società di comodo perché le cessioni intracomunitarie ne sono esenti, ma esige il rimborso dell'IVA versata all'operatore «cuscinetto» 2 (190 000 euro). Le autorità fiscali dello Stato membro 2 subiscono pertanto una perdita fiscale di 180 000 euro in quanto riscuotono 10 000 euro dagli operatori «cuscinetto» 1 e 2, ma rimborsano 190 000 euro all'intermediario. Il profitto ottenuto tramite la frode carosello descritta ammonta anch'esso a un totale di 180 000 euro, che viene ripartito fra i diversi partecipanti alla frode.

4 Il regime doganale 42 è utilizzato dagli importatori per ottenere l'esenzione IVA quando i beni importati sono destinati a essere trasportati in un altro Stato membro. L'IVA è dovuta nello Stato membro di destinazione.

Grafico 2

Rappresentazione schematica di una frode carousel



Fonte: Corte dei conti europea, in base a un esempio della Task Force Azione finanziaria.

09

L'operatore «fantasma» e la frode carosello puntano di norma a prodotti di valore elevato, come i telefoni cellulari, i chip per computer e i metalli preziosi, ma a volte anche a beni immateriali, come i crediti concernenti le emissioni di CO₂, i certificati relativi a gas ed energia elettrica, nonché i certificati per l'energia verde⁵.

10

A causa di quanto precede, i singoli Stati membri non possono combattere da soli le frodi concernenti l'IVA intracomunitaria, ma devono agire in stretta cooperazione con le autorità fiscali di altri Stati membri dell'UE e di paesi terzi⁶.

Modalità di funzionamento della cooperazione amministrativa per contrastare le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria

11

Il mercato unico ha abolito i controlli alle frontiere per gli scambi intracomunitari. Da allora, gli Stati membri dipendono dalle informazioni ricevute da altri Stati membri sugli scambi intracomunitari per poter riscuotere l'IVA nel proprio territorio. Lo scambio di queste informazioni fra gli Stati membri è disciplinato dalle disposizioni della normativa UE in materia di cooperazione amministrativa⁷. La normativa prevede i seguenti strumenti di cooperazione amministrativa:

- a) scambio di informazioni su richiesta e scambio di informazioni senza richiesta preventiva mediante i formulari tipo approvati dal Comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC);

- b) scambio di informazioni tramite la banca dati elettronica VIES (cfr. paragrafi 3 e 4);
- c) svolgimento di controlli simultanei in due o più Stati membri (controlli multilaterali) e presenza di funzionari tributari in altri Stati membri che consentono loro di accedere alla documentazione ivi custodita o di partecipare alle indagini in corso;
- d) rete decentrata Eurofisc per lo scambio rapido fra Stati membri di informazioni mirate su operatori sospetti e problematiche simili. Lo scopo è di promuovere e facilitare la cooperazione multilaterale nella lotta contro le frodi IVA. La rete costituisce un quadro per la cooperazione non dotato di personalità giuridica.

12

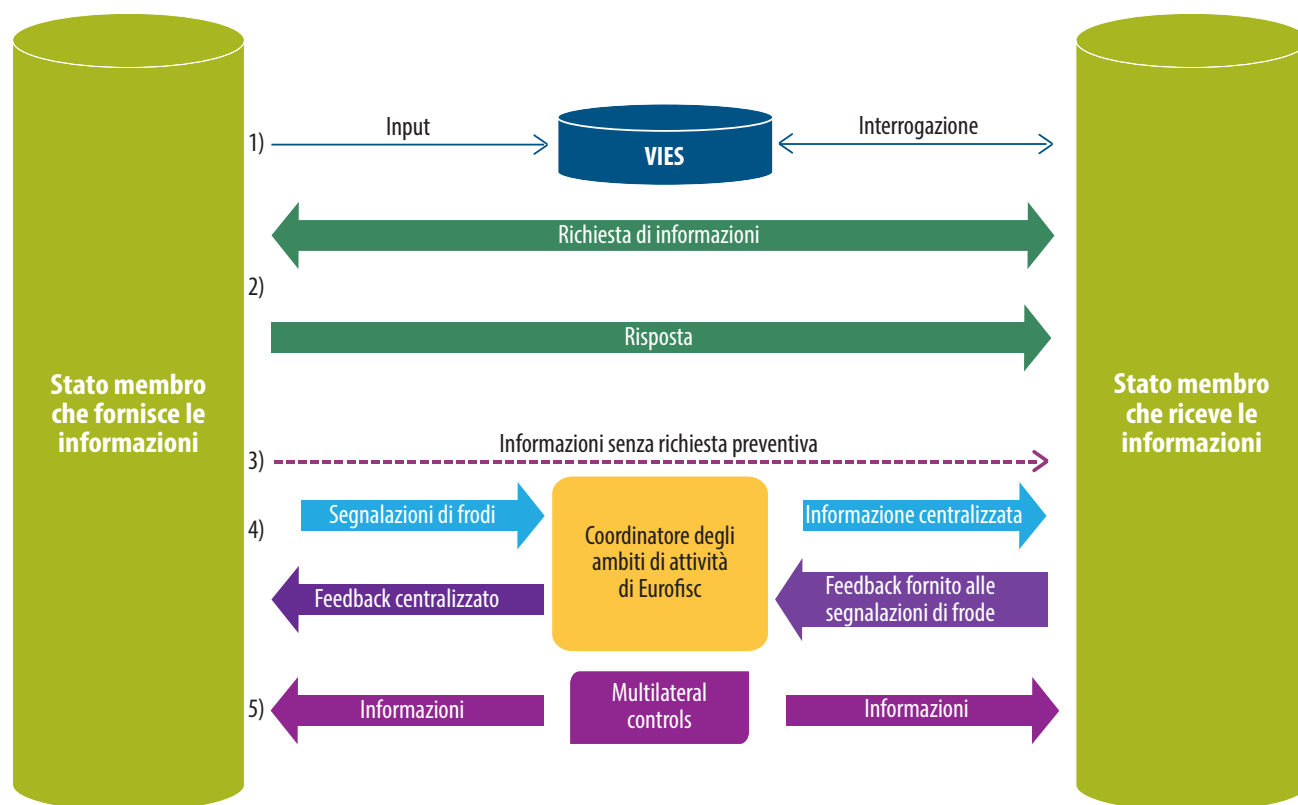
Fiscalis è un programma di azione dell'UE che finanzia una serie di attività, fra cui sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, controlli multilaterali, seminari e gruppi di progetto, visite di lavoro, attività di formazione e altre attività simili. Il suo scopo è di migliorare il corretto funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno rafforzando la cooperazione tra i paesi partecipanti, nonché tra le relative autorità fiscali e i funzionari.

- 5 House of Lords, 12^a relazione di sessione della Commissione per l'Unione europea (2012-2013) «*The Fight Against Fraud on the EU's Finances*», riquadro 4, pag. 22.
- 6 House of Commons, Commissione sui conti pubblici, «*Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud*», 45^a relazione di sessione (2006-2007), Sintesi, pag. 3. Cfr. anche relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione del regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto, COM(2014) 71 final del 12 febbraio 2014.
- 7 Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.

13

Il **grafico 3** illustra il funzionamento dei diversi strumenti di cooperazione amministrativa, classificati nel **grafico 4** in base alla rapidità di risposta e al livello di dettaglio delle informazioni fornite.

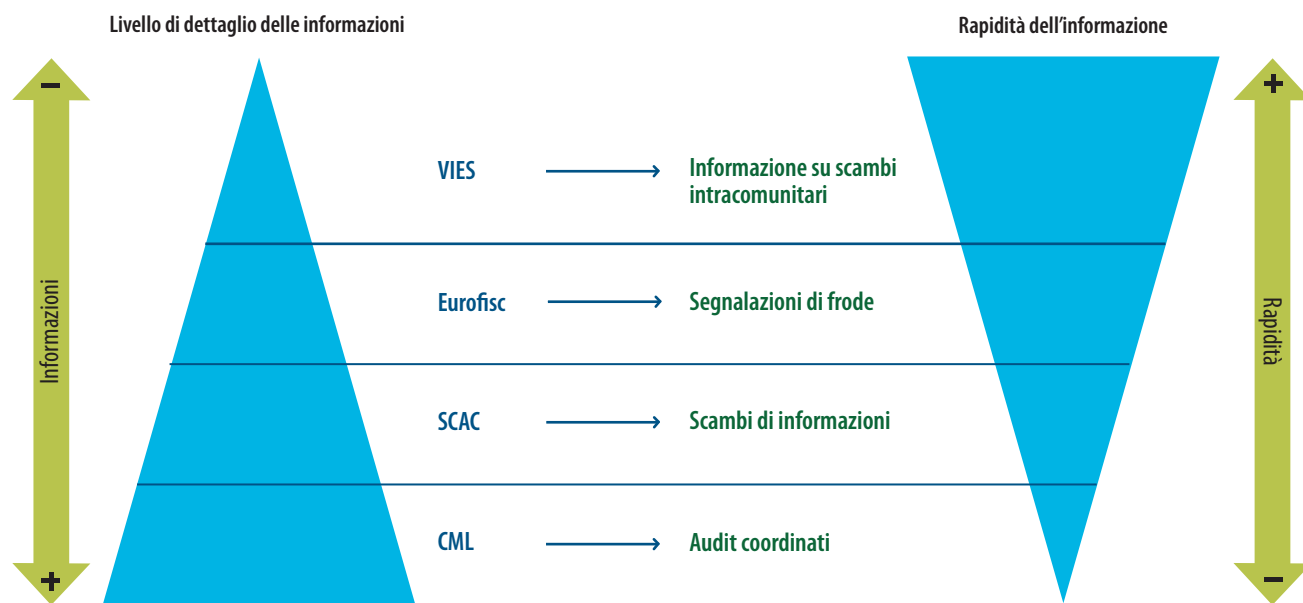
Grafico 3 Strumenti di cooperazione amministrativa



Fonte: Corte dei conti europea.

Grafico 4

Classifica degli strumenti di cooperazione amministrativa in base alla velocità di risposta e al livello di dettaglio di informazioni fornite



Fonte: Corte dei conti europea, su informazioni Eurofisc.

Estensione e approccio dell'audit

14

L'audit doveva rispondere al seguente quesito: l'UE sta rispondendo in maniera efficace alle frodi concernenti l'IVA intracomunitaria? A tal fine occorre rispondere a due sottoquesiti:

- a) La Commissione sta utilizzando in maniera efficace gli strumenti di cui dispone per contrastare le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria e tali strumenti sono sufficienti? Per rispondere a tale quesito, si è valutato se:
 - i) la Commissione avesse elaborato una stima attendibile del volume di frodi perpetrate in questo campo e se avesse stabilito indicatori di performance pertinenti, affinché l'entità del problema e l'efficacia delle misure regolamentari e di controllo adottate per farvi fronte potessero essere valutate;
 - ii) la Commissione avesse posto in essere dispositivi efficaci per la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, in modo che le informazioni sull'IVA potessero essere condivise fra le autorità fiscali;
 - iii) la Commissione avesse contribuito a instaurare un solido quadro normativo avanzando proposte legislative pertinenti che potessero verosimilmente condurre a una riduzione delle frodi IVA negli Stati membri.

- b) È in corso una cooperazione efficace fra Stati membri per contrastare le frodi inerenti all'IVA intracomunitaria? Per rispondere a questa domanda, si è appurato se fossero in atto meccanismi adeguati che garantissero una comunicazione efficace delle informazioni necessarie e una cooperazione amministrativa fra le autorità dei diversi Stati membri nonché all'interno degli stessi.

15

L'audit è stato espletato sia a livello della Commissione che degli Stati membri. A livello della Commissione, l'audit ha esaminato se l'apposito quadro regolamentare e di controllo istituito dalla Commissione sia basato sulle migliori prassi internazionali in materia di imposizione transfrontaliera. Sono state inoltre effettuate visite a scopo informativo presso l'OCSE, Europol, Eurojust e la presidenza di Eurofisc. Ulteriori dettagli sull'approccio di audit adottato presso la Commissione figurano nell'*allegato I*.

16

Gli auditor della Corte hanno trasmesso alle autorità fiscali di tutti gli Stati membri un questionario sull'efficacia dei dispositivi di cooperazione amministrativa nella lotta contro la frode relativa all'IVA comunitaria. Sono state inoltre effettuate visite di audit presso le autorità competenti in cinque Stati membri (Germania, Italia, Ungheria, Lettonia e Regno Unito). Questi sono stati selezionati sulla base di un'analisi dei rischi tenendo conto dell'importanza della base IVA corrispondente e della rispettiva vulnerabilità alle frodi in questo settore.

Estensione e approccio dell'audit

17

Negli Stati membri selezionati si è esaminata la trasmissione di informazioni fra le autorità fiscali degli Stati membri in cui ha luogo la cessione e quelle dello Stato membro in cui avviene il consumo finale, al fine di accertare se le autorità fiscali siano informate riguardo alle operazioni intracomunitarie.

18

Gli auditor della Corte hanno controllato, in ciascuno Stato membro, un campione di strumenti di cooperazione amministrativa: 20 scambi di informazioni su richiesta, 10 nuove registrazioni VIES, 20 messaggi di errore VIES, 10 controlli multilaterali e 20 messaggi concernenti operatori a rischio (segnali di frode) scambiati attraverso l'ambito di attività n. 1 di Eurofisc. Quanto alle operazioni effettuate nel quadro del regime doganale 42, si è analizzato lo scambio di informazioni fra le autorità doganali e fiscali dello Stato membro di cessione per quanto concerne un campione di 30 importazioni. La Corte ha inoltre verificato lo stato di attuazione delle raccomandazioni espresse nella sua relazione sul regime doganale 42⁸. Ulteriori dettagli sull'approccio di audit adottato negli Stati membri figurano nell'*allegato II*.

8 Relazione speciale n. 13/2011 «I controlli sul regime doganale 42 impediscono e individuano i casi di evasione in materia di IVA?» (<http://eca.europa.eu>).

Assenza di dati e indicatori comparabili sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria

19

Per combattere efficacemente le frodi relative all'IVA, è necessario che le autorità fiscali pongano in essere dei sistemi per stimarne l'entità e che stabiliscano poi obiettivi operativi per ridurle. Come sottolineato dalla Corte nel 2008, «disporre di dati comparabili sull'evasione dell'IVA intracomunitaria contribuirebbe a rendere più mirata la cooperazione tra gli Stati membri. La Commissione deve sviluppare assieme agli Stati membri un approccio comune per la quantificazione e l'analisi dell'evasione IVA»⁹.

Assenza di stime a livello UE sulle frodi concernenti l'IVA intracomunitaria

20

Dal momento che solo due Stati membri, il Belgio e il Regno Unito, pubblicano stime sulle perdite IVA dovute alle frodi intracomunitarie, la Commissione non dispone di stime per l'insieme dell'UE (cfr. **riquadro 1**).

21

In mancanza di informazioni dirette sulle frodi IVA, la Commissione ha commissionato regolarmente degli studi per stimare il divario fra l'importo dell'IVA effettivamente riscossa e l'importo totale dovuto, noto come divario di adempimento IVA («*compliance gap*»). L'ultimo studio svolto stimava il divario fra il gettito IVA teorico e quello reale pari a 168 miliardi di euro nell'UE-26¹⁰, corrispondente al 15,2 % del debito fiscale complessivo del 2013¹¹.

22

Il divario di adempimento IVA non è una stima affidabile della frode relativa all'IVA intracomunitaria, in quanto, oltre a comprendere sia le frodi interne che quelle transfrontaliere, include altre perdite di entrate, fra cui quelle dovute all'elusione fiscale legale, all'insolvenza degli operatori e alla tolleranza, da parte delle amministrazioni fiscali, degli arretrati tributari dovuti da imprese in difficoltà. Inoltre, il divario di adempimento IVA è molto sensibile alle stime sull'economia sommersa che sono incluse nei dati PIL.

- 9 Relazione speciale n. 8/2007 sulla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto, paragrafo 110 (GU C 20 del 25.1.2008, pag. 1).
- 10 Negli studi non figuravano stime per la Croazia e Cipro, essendo le statistiche contabili nazionali dei due paesi ancora incomplete.
- 11 Commissione europea, «*Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report*» (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Riquadro 1

Stime disponibili sulle frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma»

Il 22 ottobre 2015 il Regno Unito ha stimato l'ammontare delle frodi intracomunitarie relative all'IVA fra 0,5 e 1 miliardo di sterline per il periodo 2013-2014¹². Le cifre pubblicate indicano una diminuzione di 0,5 miliardi di sterline negli ultimi cinque anni.

La stima più recente pubblicata dall'istituzione superiore di controllo belga quantificava le frodi cosiddette dell'operatore «fantasma» in 94 milioni di euro per il 2009, in 29 milioni di euro per il 2010 e in 28 milioni di euro per il 2011¹³.

12 <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. Nel Regno Unito l'esercizio finanziario, ai fini dei rendiconti governativi, va dal 1° aprile al 31 marzo.

13 «*Fraude intracomunitaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*», Bruxelles, settembre 2012.

Assenza di indicatori di performance sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria

23

La Commissione non stabilisce indicatori di performance o target operativi per quanto concerne la riduzione delle frodi relative all'IVA intracomunitaria e, ad eccezione del Regno Unito, non lo fanno nemmeno le amministrazioni fiscali degli Stati membri.

24

Il Regno Unito definisce regolarmente degli indicatori di performance, in termini di maggiori introiti cumulativi derivanti da scambi di informazioni in materia di IVA, numero di accertamenti e numero di casi di frode.

25

L'assenza di stime a livello UE sulle frodi concernenti l'IVA intracomunitaria e di indicatori di performance per monitorare i progressi compiuti ostacola la valutazione tesa ad appurare se gli sforzi dell'Unione per rispondere alle frodi IVA siano efficaci.

Il quadro posto in essere per la cooperazione amministrativa consente alle autorità fiscali degli Stati membri di condividere le informazioni sull'IVA

26

Per riscuotere l'IVA nei rispettivi territori, gli Stati membri necessitano delle informazioni ricevute dagli altri Stati membri riguardo agli scambi intracomunitari. L'indagine svolta dalla Corte ha evidenziato che le autorità fiscali di 26 dei 28 Stati membri ritengono che

l'attuale quadro per la cooperazione amministrativa sia sufficiente per combattere in maniera efficace le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria.

Gli Stati membri ritengono che lo strumento più efficace consista nello scambio di informazioni mediante formulari tipo elettronici, ma le risposte non sono sufficientemente tempestive

27

Dal sondaggio della Corte emerge che questi scambi di informazioni rappresentano lo strumento più efficace per combattere la frode, poiché le risposte possono essere usate come elementi di prova in sede giudiziaria. I moduli elettronici predisposti per tali scambi, introdotti nel luglio 2013, funzionano in maniera soddisfacente e consentono un trattamento più rapido delle richieste. La raccolta di prove sul coinvolgimento di un operatore in una frode migliora le possibilità di recupero dell'IVA. Inoltre, le autorità fiscali stanno usando tali informazioni per negare agli operatori il diritto alla detrazione dell'IVA versata all'acquisto¹⁴ o il diritto all'esenzione IVA sulle cessioni intracomunitarie¹⁵ (di applicare cioè un'aliquota zero) in quanto l'operatore sapeva o avrebbe dovuto sapere che le sue operazioni erano collegate a una perdita di gettito fiscale fraudolenta.

14 Sentenza della Corte del 6 luglio 2006 nelle cause riunite C-439/04 e C-440/04 Kittel e Recolta Recycling, Raccolta 2006, pag. I-6177, punti 60 e 61.

15 Sentenza della Corte del 6 settembre 2012 nella causa C-273/11, Mecsek-Gabona, punto 55.

28

Vi sono due tipi di scambi di informazioni per i quali vengono utilizzati formulari tipo: gli scambi di informazioni su richiesta e gli scambi di informazioni senza richiesta preventiva.

Scambi di informazioni su richiesta

29

Le autorità degli Stati membri sono tenute a fornire le informazioni richieste il più rapidamente possibile e comunque entro tre mesi dalla data di ricevimento della richiesta. Laddove le informazioni di cui trattasi sono già in possesso dell'autorità interpellata, il termine è ridotto ad un periodo massimo di un mese.

30

La tempestività delle risposte è stata tuttavia insoddisfacente. Le statistiche trasmesse alla Commissione dagli Stati membri indicano che, in totale, questi ultimi hanno risposto in ritardo al 41 % delle richieste ricevute nel 2013. Inoltre, sei Stati membri hanno fornito risposte tardive in oltre il 50 % dei casi. Analizzando il numero di richieste pervenute per Stato membro, si è constatato che non sempre i ritardi erano proporzionati al carico di lavoro generato dal numero di richieste.

31

Ad eccezione del Regno Unito, nessuna delle autorità fiscali degli Stati membri controllati ha stabilito target operativi per ridurre la percentuale di risposte tardive, riscuotere ulteriori entrate derivanti dagli scambi di informazioni sull'IVA o per il numero di accertamenti o casi di frode. L'impatto di questo strumento di cooperazione amministrativa in termini di riscossione IVA, inoltre, è perlopiù sconosciuto.

32

Dal sondaggio è tuttavia risultato che tutti i rispondenti, tranne uno, erano soddisfatti della qualità delle risposte. La Commissione ha stabilito indicatori di performance concernenti il numero di scambi di informazioni e l'obiettivo da essa fissato, di aumentare del 13 % la quantità degli scambi di informazioni su richiesta, è stato raggiunto nel 2013.

33

Lo scambio di informazioni su richiesta elettronico è uno strumento utile apprezzato dagli Stati membri. Mancano tuttavia informazioni sulla sua efficacia in termini di riscossione dell'IVA. Le risposte tardive ostacolano inoltre una riscossione efficace dell'IVA.

Scambio di informazioni senza richiesta preventiva

34

In base alla normativa dell'UE, «L'autorità competente di ogni Stato membro trasmette senza preventiva richiesta le informazioni (...) [all']autorità competente di ogni altro Stato membro interessato nelle seguenti situazioni:

- a) se la tassazione deve aver luogo nello Stato membro di destinazione e se le informazioni fornite dallo Stato membro di origine sono necessarie all'efficacia del sistema di controllo dello Stato membro di destinazione;
- b) se uno Stato membro ha motivo di credere che nell'altro Stato membro è stata o potrebbe essere stata violata la legislazione sull'IVA;
- c) se esiste un rischio di perdita di gettito fiscale nell'altro Stato membro»¹⁶.

35

La Commissione ha stabilito indicatori di performance concernenti il numero di scambi di informazioni fra Stati membri e l'obiettivo da essa fissato, di aumentare del 10 % il dato di partenza, è stato raggiunto nel 2013.

36

Il sondaggio ha rivelato che per gli Stati membri lo strumento in questione è decisamente utile. Essi hanno fornito diversi esempi (accertamenti IVA supplementari, informazioni sugli operatori «fantasma», rettifiche nel VIES) a conferma di come lo scambio di informazioni senza richiesta preventiva si fosse rivelato per essi prezioso.

Le informazioni sulle operazioni intracomunitarie fornite dal VIES risultano talvolta poco attendibili

37

L'UE ha istituito un sistema elettronico (VIES) attraverso il quale gli Stati membri scambiano informazioni sugli operatori registrati ai fini dell'IVA e sulle cessioni intracomunitarie. Gli Stati membri hanno il compito di garantire la qualità e l'attendibilità delle informazioni incluse nel VIES e di attuare procedure per controllare i dati in questione sulla base della propria valutazione dei rischi. Tali verifiche dovrebbero essere effettuate, in linea di massima, prima del rilascio dei numeri di identificazione ai fini dell'IVA o, qualora prima dell'identificazione siano effettuate solo verifiche preliminari, entro sei mesi da tale identificazione.

¹⁶ Articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.

38

Sebbene dal sondaggio siano emersi solo problemi occasionali per quanto attiene all'affidabilità del sistema (quattro rispondenti su 28), i) sono stati menzionati 17 problemi concernenti la non disponibilità o la disponibilità tardiva dei dati; ii) le risposte fornite al sondaggio hanno inoltre evidenziato difficoltà nell'accesso ai dati di 11 Stati membri; iii) riguardo a dieci Stati membri, i rispondenti hanno segnalato problemi nella cancellazione tempestiva dei numeri identificativi IVA e iv) in sette Stati membri i dati sui numeri identificativi IVA non erano nemmeno aggiornati.

39

Questi risultati sono stati confermati dai test di audit svolti nei cinque Stati membri visitati. Dai test della Corte è inoltre emerso che i nuovi numeri identificativi IVA sono attribuiti nel VIES senza che si proceda a controlli basati sul rischio o ad «un'educazione adeguata»¹⁷ degli operatori già registrati a fini dell'IVA. Affinché i sistemi degli Stati membri per la gestione del rischio siano efficaci e riducano il problema degli operatori «fantasma», è importante che gli operatori ad alto rischio siano controllati immediatamente al momento della registrazione nel VIES.

40

Un fatto positivo è stata l'instaurazione in Portogallo di un sistema dualistico di numeri IVA, che prevede cioè due numeri identificativi IVA distinti: uno per l'attività nazionale e uno per le cessioni intracomunitarie. Alcuni Stati membri, inoltre, come Spagna, Portogallo e Croazia, espletano controlli supplementari sui soggetti passivi che intendono effettuare cessioni intracomunitarie.

41

Gli auditor della Corte hanno selezionato un campione di messaggi di errore VIES concernenti numeri IVA non corretti¹⁸ e rilevato che, nella maggior parte degli Stati membri visitati¹⁹, le autorità fiscali non hanno reagito ai messaggi. Ciò aumenta il rischio che alcune cessioni rimangano non tassate. Inoltre, se i numeri IVA non sono corretti, gli Stati membri che ricevono gli elenchi riepilogativi devono informarne il mittente entro due giorni lavorativi. In un caso, però, uno Stato membro ha trasmesso il messaggio di errore con un ritardo di oltre due anni e cinque mesi. Se il messaggio di errore perviene dopo la scadenza dei termini di prescrizione²⁰, è impossibile riscuotere l'IVA.

42

Nelle frodi «carosello», le società di comodo effettuano cessioni intracomunitarie fittizie o reali a operatori «fantasma» o inadempienti. Ecco perché i relativi partner commerciali in altri Stati membri devono essere identificati, monitorati e, se necessario, cancellati immediatamente dai registri. In alcuni Stati membri, tuttavia, la normativa non consente di cancellare una società di comodo dai registri solo perché intrattiene rapporti commerciali con operatori «fantasma» o inadempienti.

- 17 Secondo la «Guida alla gestione del rischio di non conformità per le amministrazioni fiscali» stilata dal gruppo di progetto Fiscalis n. 32, se la non conformità degli operatori fosse dovuta alla complessità di una parte specifica della normativa fiscale, le autorità fiscali potrebbero fornire agli operatori una consulenza gratuita o suggerire una modifica legislativa volta a eliminare tale complessità.
- 18 Quando uno Stato membro trasmette un elenco riepilogativo IVA attraverso il VIES, lo Stato membro che riceve le informazioni risponde con un messaggio di errore contenente tutti gli identificativi IVA non corretti individuati.
- 19 Italia (10 casi su 10), Ungheria (7 su 10), Lettonia (1 su 10) e Regno Unito (10 su 10).
- 20 Il periodo dopo il quale non è più possibile riscuotere l'IVA, stando alla definizione della normativa fiscale degli Stati membri.

43

La Commissione non effettua visite di monitoraggio negli Stati membri per appurare se abbiano adottato «le misure necessarie per garantire che i dati forniti [...] per la loro identificazione ai fini dell'IVA [...] siano [...] completi e esatti»²¹. Senza tali visite, è difficile che la Commissione possa monitorare eventuali miglioramenti relativi a tali misure.

44

Il VIES è uno strumento molto utile per scambiare dati sulle cessioni intracomunitarie fra Stati membri. Il suo utilizzo da parte degli Stati membri presenta tuttavia delle debolezze che incidono occasionalmente su affidabilità, esattezza, completezza e tempestività dei dati VIES e, di conseguenza, sull'efficacia del sistema nel contrastare le frodi.

I controlli multilaterali, pur essendo uno strumento efficace, sono espletati con minor frequenza

45

Due o più Stati membri possono convenire di procedere a controlli coordinati del debito fiscale di uno o più operatori correlati nel caso in cui ritengano che tali controlli siano più efficaci dei controlli eseguiti da un solo Stato membro.

46

Il sondaggio ha rivelato che 27 Stati membri considerano i controlli multilaterali uno strumento utile per combattere le frodi IVA. Lo strumento, però, non è pienamente sfruttato e il suo utilizzo è in diminuzione. Dalle statistiche della Commissione risulta che i controlli multilaterali promossi dagli Stati membri sono diminuiti, passando da 52 nel 2011 a 42 nel 2012, per poi scendere a soli 33 controlli nel 2013. I controlli multilaterali sono spesso lenti: l'audit della Corte ha rivelato che nella maggior parte dei casi non sono stati completati nell'arco del periodo previsto di un anno. Inoltre, l'obiettivo della Commissione di aumentare del 7 %, ossia fino a 46, il numero di partenza di controlli multilaterali intrapresi, non è stato raggiunto nel 2013. Ciò dimostra che la raccomandazione espressa dalla Commissione, di portare nel 2014 a circa 75 il numero di controlli multilaterali intrapresi dagli Stati membri, non era realistica.

47

Le autorità fiscali degli Stati membri visitati non dispongono di indicatori di performance, ad eccezione di quella del Regno Unito che ha stabilito un target operativo per le riscossioni IVA seguite alla partecipazione ai controlli multilaterali. Altri Stati membri non monitorano il recupero degli importi IVA accertati a seguito dei controlli multilaterali cui partecipano, per cui sono meno motivati a partecipare maggiormente a detti controlli.

²¹ Articolo 22 del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.

Eurofisc: uno strumento promettente che deve essere migliorato

48

Eurofisc è una rete decentrata di funzionari delle amministrazioni fiscali e doganali di uno Stato membro, finalizzata allo scambio rapido di informazioni mirate su società e operazioni che si presumono fraudolente. Eurofisc comprende attualmente quattro ambiti di attività (cfr. riquadro 2).

49

La Commissione fornisce a Eurofisc un supporto tecnico e logistico ma non contribuisce al suo funzionamento corrente e non ha accesso alle informazioni scambiate mediante Eurofisc. I funzionari di collegamento degli Stati membri che partecipano a un determinato ambito di attività di Eurofisc sono esperti in materia di lotta contro le frodi IVA. Designano fra di essi un coordinatore dell'ambito di attività Eurofisc, il quale raccoglie e divulga le informazioni fornite dai funzionari di collegamento partecipanti a Eurofisc.

50

Una volta che uno Stato membro ha classificato un'impresa come società di comodo, che effettua cessioni intracomunitarie fittizie o reali a operatori «fantasma» o inadempienti, le informazioni relative ai partner attuali e previsti della stessa dovrebbero essere trasmesse senza indugio tramite Eurofisc in modo da poter essere identificate, monitorate e, se necessario, prontamente cancellate dai registri. Qualora ciò non avvenga, risulta limitata la capacità dello Stato membro di contrastare le frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma» prima che vengano perpetrate. In assenza di un meccanismo rapido di feedback sull'utilità dei segnali di frode pervenuti, gli Stati membri non possono migliorare la qualità della propria analisi dei rischi.

51

Dal sondaggio condotto dalla Corte è emerso che 27 Stati membri considerano Eurofisc un sistema di allerta precoce efficiente per la prevenzione delle frodi. Ciononostante, hanno evidenziato le seguenti debolezze, confermate d'altronde anche dai test di audit svolti negli Stati membri: i) il feedback non era fornito con frequenza sufficiente; ii) i dati scambiati non erano sempre ben mirati; iii) non tutti gli Stati membri partecipano alla totalità degli ambiti di attività di Eurofisc; iv) gli scambi di informazioni non sono facili da eseguire e v) gli scambi di dati sono troppo lenti.

Ambiti di attività di Eurofisc

- AA 1: frode intracomunitaria dell'operatore «fantasma» (*missing trader intra-Community fraud*).
- AA 2: frodi concernenti mezzi di trasporto (auto, imbarcazioni e velivoli).
- AA 3: frodi connesse all'abuso della procedura doganale 42.
- AA 4: osservatorio IVA delle tendenze e degli sviluppi in materia di frode.

52

In tutti gli Stati membri visitati, il trattamento e il caricamento delle segnalazioni di frode era un processo lungo e macchinoso. L'esame di un campione di 20 segnalazioni per Stato membro visitato ha confermato che lo scambio di informazioni è, in una certa misura, rudimentale, lento, di non facile esecuzione ed effettuato mediante fogli elettronici Excel. Il coordinatore dell'ambito di attività Eurofisc compila manualmente e diffonde i suddetti fogli elettronici fra i funzionari di collegamento dei vari Stati membri aderenti ad Eurofisc. Ciò comporta il rischio che vengano trasmesse informazioni incomplete o errate.

53

L'audit della Corte ha palesato che ciascuno Stato membro effettua la propria analisi dei rischi. Non vi sono criteri o fonti di informazioni comuni per procedere a tale analisi. Inoltre, il feedback sull'utilità dei dati scambiati è scarso. Di conseguenza, gli Stati membri che partecipano a diversi ambiti di attività spesso scambiano informazioni concernenti anche operatori non dubbi, sprestando in tal modo delle risorse²².

54

Non vi sono indicatori di qualità per il feedback fornito/ricevuto o per la tempestività. Sebbene siano fornite statistiche sul numero di società che formano oggetto di comunicazioni tramite la rete, nonché sulla loro classificazione in varie categorie, gli Stati membri non hanno definito altri indicatori di performance per valutare l'efficacia dei vari ambiti di attività di Eurofisc. Mancano, per giunta, statistiche globali sulla tempestività del feedback fornito.

55

I risultati delle verifiche a campione svolte negli Stati membri visitati indicano che la maggior parte di questi impiega più di tre mesi per fornire un feedback sulle segnalazioni di frode pervenute. In molti casi le informazioni fornite non sono complete e, in alcuni casi, non sono presentate in un formato standard, il che comporta ulteriori ritardi nel trattamento delle stesse.

La Commissione fornisce una preziosa assistenza agli Stati membri ma non effettua visite negli stessi

56

Gli Stati membri e la Commissione esaminano e valutano il funzionamento del dispositivo di cooperazione amministrativa. La Commissione centralizza l'esperienza degli Stati membri per migliorare il funzionamento di tale dispositivo.

57

Dal sondaggio della Corte è risultato che 25 rispondenti su 28 ritengono che la Commissione fornisca una assistenza preziosa agli Stati membri. Il 12 febbraio 2014, la Commissione ha pubblicato una relazione sulla valutazione della cooperazione amministrativa²³, nella quale sottolineava che, per affrontare in maniera efficace la frode e l'evasione fiscale, gli Stati membri devono agire insieme e che il miglioramento della cooperazione amministrativa fra le amministrazioni fiscali degli Stati membri era pertanto un obiettivo fondamentale.

22 Nel periodo 2011-2014 sono state caricate in totale 30 493 segnalazioni nell'ambito di attività n. 1 per le imprese monitorate. Sul totale delle segnalazioni caricate, gli Stati membri interpellati non hanno fornito alcun feedback per 11 028 di esse (36 %). Per le restanti 19 465 segnalazioni, 11 127 imprese (57 %) sono state classificate come operatori normali che non presentano rischio di frode. Nell'ambito di attività n. 3, le segnalazioni sono state 83 301 nel 2013, il che corrisponde a un incremento dell'80 % rispetto al 2012. Benché gli scambi di informazioni siano notevolmente aumentati, la focalizzazione delle informazioni è diminuita: quasi l'83 % degli operatori caricati nel 2013 sono stati classificati come «non dubbi», rispetto al 70 % nel 2012.

23 COM(2014) 71 final del 12 febbraio 2014.

58

La relazione della Commissione individuava alcuni settori in cui la cooperazione amministrativa può essere ulteriormente intensificata. «Nel complesso, devono essere fornite risposte più tempestive alle richieste di informazioni, in quanto i ritardi su questo versante rappresentano un problema critico [...]. Il feedback, fornito spontaneamente o su richiesta, è un approccio che deve essere incoraggiato nell'ambito della buona cooperazione e delle buone prassi, poiché costituisce il modo migliore di informare i funzionari del fisco che il loro lavoro è stato (almeno in una certa misura) proficuo».

59

La relazione della Commissione era basata, fra l'altro, su un questionario inviato agli Stati membri. Tuttavia, dalla sua pubblicazione fino al momento dell'audit, non sono state effettuate visite negli Stati membri. Non effettuando visite in loco presso le autorità fiscali degli Stati membri, la Commissione non può conoscere a fondo come funzioni in realtà il dispositivo di cooperazione amministrativa e non può quindi migliorarlo in maniera efficace.

Gli Stati membri non procedono alla comunicazione reciproca delle informazioni trasmesse da paesi terzi

60

In base alla normativa UE, quando un paese terzo comunica informazioni all'autorità competente di uno Stato membro, questa può trasmetterle alle autorità competenti degli Stati membri che possono avere interesse a dette informazioni e in ogni caso a quelli che le richiedano²⁴.

61

Solo 13 rispondenti ritengono che gli Stati membri si avvalgano di tale possibilità per scambiare le informazioni ricevute da paesi terzi. Al contempo, nove rispondenti hanno suggerito di firmare un accordo di mutua assistenza sull'IVA con gli Stati Uniti mentre otto hanno suggerito accordi con la Turchia e la Cina, a conferma dell'importanza di questo tipo di informazione.

62

Le informazioni fornite dai paesi terzi sono particolarmente pertinenti per assicurare la riscossione IVA sui servizi digitali e i beni immateriali forniti ai consumatori europei da località remote senza la presenza fisica, diretta o indiretta, del fornitore nella giurisdizione del consumatore (cfr. paragrafi 90-92).

²⁴ Articolo 50, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio.

Fiscalis è un importante strumento dell'UE per rafforzare la cooperazione amministrativa

63

L'UE ha stabilito un programma di azione pluriennale, Fiscalis 2013, per finanziare iniziative da parte delle amministrazioni fiscali volte a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno. Il programma è stato recentemente prorogato al 2020²⁵. Fiscalis 2013, relativo al periodo 2008-2013, disponeva di una dotazione di 156,9 milioni di euro, mentre la dotazione finanziaria assegnata a Fiscalis 2020 ammonta a 223,4 milioni di euro. Il regolamento che istituisce Fiscalis 2020 ne ridefinisce l'obiettivo specifico, ponendo più chiaramente l'accento sul sostegno alla lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva²⁶.

64

Si è proceduto a esaminare le valutazioni intermedie²⁷ e le valutazioni finali²⁸ del programma Fiscalis 2013, nonché i risultati di taluni gruppi di progetto Fiscalis, e a intervistare funzionari degli Stati membri incaricati del programma. In ciascuno Stato membro oggetto dell'audit, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione di strumenti di cooperazione amministrativa finanziati da Fiscalis: 20 scambi di informazioni su richiesta, 20 messaggi di errore VIES, 10 controlli multilaterali e 20 segnalazioni di frode trasmesse attraverso l'ambito di attività n. 1 di Eurofisc.

65

Secondo il disposto della decisione recante istituzione di Fiscalis 2013, «il programma di lavoro contiene indicatori per gli obiettivi specifici del programma»; all'epoca della valutazione intermedia la Commissione non aveva però definito alcun indicatore. La valutazione intermedia raccomandava infatti che la Commissione e gli Stati membri istituissero un sistema di monitoraggio e valutazione basato sui risultati, comprendente una serie di indicatori chiave di realizzazione e di risultato e, ove possibile, parametri di riferimento e valori obiettivo in base ai quali poter misurare ogni anno i progressi compiuti. La Commissione ha instaurato di fatto un sistema di monitoraggio della performance, il quale però è divenuto operativo solo nell'aprile 2014 e la medesima osservazione è stata ribadita nella valutazione finale del giugno 2014.

66

In assenza di dati relativi alla situazione di partenza e di indicatori, non è stato possibile quantificare l'efficacia del programma Fiscalis 2013. Per contro, le attestazioni qualitative contenute nelle valutazioni o fornite dai responsabili negli Stati membri visitati sono ampiamente positive. Ad esempio, stando alla valutazione intermedia di Fiscalis 2013, i partecipanti al sondaggio e gli intervistati ritengono che il programma contribuisca a una lotta più efficace contro le frodi in quanto ne ha ridotto l'incidenza e incrementato la rilevazione, oltre ad aver comportato un aumento dell'importo delle imposte riscosse a seguito della rilevazione di frodi (recupero dell'imposta). Tuttavia, nessuna delle cinque autorità fiscali degli Stati membri visitati misura in questi termini il risultato della propria partecipazione a Fiscalis.

25 Decisione n. 1482/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che istituisce un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013) e che abroga la decisione n. 2235/2002/CE (GU L 330 del 15.12.2007, pag. 1). Le attività comprendono sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni, controlli multilaterali, seminari e gruppi di progetto, visite di lavoro, attività di formazione e altre attività simili.

26 Regolamento (UE) n. 1286/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce un programma di azione inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Fiscalis 2020) e che abroga la decisione n. 1482/2007/CE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 25).

27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf

28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf

Il finanziamento degli strumenti di cooperazione amministrativa

67

Il 22 % circa della dotazione di bilancio è stata destinata ad azioni congiunte consistenti in controlli multilaterali, visite di lavoro, seminari e gruppi di progetto, e la valutazione finale ha definito i costi «molto ragionevoli». Nell'ambito della valutazione intermedia si è constatato che, a livello di obiettivi specifici, il programma aveva contribuito «in larga misura» a migliorare la cooperazione amministrativa fra le amministrazioni fiscali nazionali partecipanti.

Assicurare una infrastruttura informatica adeguata

68

Il 75 % circa della dotazione di bilancio è stata riservata ai sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni. La valutazione finale ha considerato specificamente i sistemi informatici, i quali hanno assorbito una parte significativa della spesa di Fiscalis 2013. Tale spesa è stata ritenuta giustificata a causa degli alti livelli di utilizzo degli stessi. Le parti interessate sono apparse inoltre «ampiamente convinte» del loro valore. Negli Stati membri interessati dall'audit, gli utenti erano in genere soddisfatti dei sistemi informatici.

Promuovere la competenza tramite i gruppi di progetto Fiscalis

69

I gruppi di progetto Fiscalis sono composti da esperti provenienti dagli Stati membri. Essi si sono occupati, fra l'altro, di aggiornare le norme di buona pratica per far fronte alle frodi in materia di IVA intracomunitaria²⁹. Le autorità fiscali degli Stati membri sono soddisfatte della propria partecipazione a questi gruppi e ritengono di aver contribuito alla diffusione delle buone pratiche amministrative e di aver accresciuto la conoscenza della normativa fiscale dell'UE da parte dei funzionari del fisco. Gli auditor della Corte hanno ritenuto valide le raccomandazioni relative alle migliori prassi espresse dal gruppo di progetto Fiscalis n. 29³⁰ e hanno basato su di esse il proprio modello di controllo per la procedura doganale 42 (cfr. *allegato III*).

70

In base alla valutazione intermedia, il programma Fiscalis ha contribuito «in larga misura» a consentire ai funzionari del fisco di conseguire un altro livello di comprensione della normativa dell'Unione e della sua attuazione, specie nel campo dell'IVA e delle accise. Il programma ha inoltre contribuito «in misura alquanto considerevole» allo sviluppo di buone pratiche amministrative.

29 Le norme di buona pratica sono pubblicate nei siti web degli Stati membri.

30 Il gruppo di progetto Fiscalis n. 29 sugli abusi relativi alle norme che disciplinano l'IVA all'importazione.

La normativa IVA è stata adattata per contrastare le frodi in questo campo

71

Una strategia efficace contro le frodi nel campo dell'IVA richiede l'adozione di misure legislative pertinenti per far fronte alle frodi relative all'IVA intracomunitaria. Nella sua comunicazione del 2008, la Commissione ha stabilito un piano d'azione per una strategia coordinata volta a migliorare la lotta alle frodi IVA nell'Unione europea, che comprendeva 11 proposte legislative³¹ intese a potenziare la prevenzione di tali frodi³², la loro individuazione³³ e la capacità dell'amministrazione fiscale di riscuotere e recuperare le imposte³⁴.

72

La maggior parte di queste proposte sono state accettate dal Consiglio, ad eccezione della responsabilità solidale e della condivisione della responsabilità in materia di protezione delle entrate degli Stati membri.

Il periodo di riferimento degli elenchi riepilogativi IVA e i relativi tempi di trasmissione sono stati ridotti

73

Una delle proposte accettate³⁵ ha introdotto la presentazione mensile obbligatoria di informazioni sulle cessioni intracomunitarie di beni qualora il totale delle operazioni superi la soglia di 50 000 euro, al fine di consentire una rilevazione più rapida delle frodi. Gli Stati membri, tuttavia, sono autorizzati a mantenere comunicazioni trimestrali per le cessioni di beni al di sotto della soglia suddetta e per le prestazioni di servizi.

74

La Commissione ha chiesto a un contraente esterno di valutare l'impatto sulle imprese del passaggio da una presentazione trimestrale degli elenchi riepilogativi a una presentazione mensile, nonché delle opzioni in materia di soglie e deroghe. Lo studio³⁶ ha rivelato che l'attuazione non era uniforme³⁷, il che comporta costi supplementari per l'impresa. Il fatto di presentare gli elenchi riepilogativi con maggior frequenza comporta costi supplementari per le imprese, sia a carattere sporadico che ricorrenti. Tali costi sono riconducibili, fra l'altro, a una mancanza di armonizzazione da parte delle autorità fiscali dei vari Stati membri in cui opera un'impresa. I costi ricorrenti sono determinati dalla cadenza mensile anziché trimestrale della procedura. Laddove per la presentazione delle dichiarazioni IVA e degli elenchi riepilogativi si applichino scadenze diverse, sono necessari controlli supplementari. Inoltre, l'esistenza di obblighi informativi diversi significa che non vi è nel mercato interno parità di condizioni fra gli operatori.

75

Tutti gli Stati membri hanno adattato alla direttiva IVA la propria normativa in materia d'imposta sul valore aggiunto. In Germania, tuttavia, i risultati dell'audit hanno rivelato che nonostante la normativa IVA sia allineata alla direttiva IVA, gli operatori continuano a presentare gli elenchi riepilogativi su base trimestrale o annuale nonostante superino la soglia di 50 000 euro oltre la quale gli elenchi riepilogativi devono essere presentati con cadenza mensile.

- 31 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo su una strategia coordinata per migliorare la lotta contro le frodi a danno dell'IVA nell'Unione europea, COM(2008) 807 def. del 1° dicembre 2008.
- 32 Cfr. i capi V e IX del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, concernenti il VIES, il capo 3 del titolo XI della direttiva IVA, in particolare l'articolo 226 sulle regole di fatturazione, e il titolo VI della direttiva IVA, concernente l'esigibilità dell'imposta sulle operazioni intracomunitarie.
- 33 Direttiva 2008/117/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie (GU L 14 del 20.1.2009, pag.7) che modifica l'articolo 263, paragrafo 1, della direttiva IVA e l'articolo 20 del regolamento (UE) n. 904/2100 del Consiglio per ridurre i termini previsti per la presentazione e lo scambio di informazioni sugli elenchi riepilogativi; direttiva 2009/69/CE del Consiglio, del 25 giugno 2009, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto in relazione all'evasione fiscale connessa all'importazione (GU L 175 del 4.7.2009, pag. 12) recante modifica dell'articolo 143 della direttiva IVA, capi V e X del regolamento (UE) n. 904/2010, concernenti, rispettivamente, l'accesso automatizzato ai dati ed Eurofisc.
- 34 Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto in relazione all'evasione fiscale connessa all'importazione e a altre operazioni transfrontaliere, concernente la proposta relativa alla responsabilità solidale (non adottata), direttiva 2010/24/UE del Consiglio del 16 marzo 2010 sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure (GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1), con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2012, e proposta concernente

Regime doganale 42: la maggior parte delle raccomandazioni della Corte sono state accettate dalla Commissione ma non sono state attuate dagli Stati membri

76

Il regime doganale 42 è utilizzato dagli importatori per ottenere l'esenzione IVA quando i beni importati sono destinati a essere trasportati in un altro Stato membro. L'IVA è dovuta nello Stato membro di destinazione. Ai fini della corretta applicazione del regime doganale 42, è necessario che:

- l'importatore fornisca informazioni IVA valide e complete³⁸ nella dichiarazione di importazione;
- le autorità doganali verifichino tali informazioni prima dello svincolo delle merci e poi trasmettano le informazioni alle autorità fiscali;
- queste ultime confrontino tali informazioni con quelle incluse nell'elenco riepilogativo dell'IVA presentato dall'importatore;
- le informazioni vengano poi messe a disposizione delle autorità fiscali di altri Stati membri attraverso il sistema di scambio di informazioni in materia di IVA (VIES);
- le autorità fiscali dello Stato membro di destinazione garantiscano che l'IVA sia esigibile in tale Stato, confrontando la dichiarazione IVA dell'acquirente con le informazioni registrate nel VIES. Cfr. modello di controllo per il regime doganale 42 elaborato dalla Corte dei conti europea nell'*allegato III*.

77

Al fine di monitorare il seguito dato al precedente audit sul regime doganale 42³⁹ e per appurare come le autorità doganali e fiscali cooperino fra loro e con altre autorità nazionali, ad esempio utilizzando, all'occorrenza, l'ambito di attività n. 3 di Eurofisc (cfr. *riquadro 2*), e per verificare la completezza dei dati VIES, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione, basato sul livello di rischio, di 30 importazioni effettuate con il regime doganale 42 per ciascuno Stato membro visitato. Essi hanno inoltre monitorato lo stato di attuazione, da parte della Commissione, delle raccomandazioni espresse dalla Corte nella relazione speciale n. 13/2011.

Nella maggior parte degli Stati membri visitati, i controlli incrociati fra dati doganali e dati IVA non sono efficaci

78

A causa della mancanza di informazioni sulle merci importate nel quadro del regime doganale 42, si possono verificare abusi nell'attuazione della procedura e, di conseguenza, pagamenti inferiori al dovuto per quanto concerne l'IVA degli Stati membri. L'audit della Corte attualmente in corso negli Stati membri ha rivelato l'incompletezza dei dati VIES riguardo ad importazioni nell'ambito del regime doganale 42. È emerso che, in Germania e nel Regno Unito, le autorità doganali non trasmettono alle autorità fiscali i dati sulle importazioni effettuate a titolo del regime doganale 42. L'audit ha inoltre palesato che gli operatori non presentano separatamente negli elenchi riepilogativi IVA le cessioni intracomunitarie successive facenti seguito alle importazioni effettuate nel quadro del regime doganale 42 in Germania, Italia e Regno Unito.

la condivisione della responsabilità in materia di protezione delle entrate degli Stati membri non adottata nel regolamento sulla cooperazione amministrativa.

- Direttiva 2008/117/CE che modifica l'articolo 263, paragrafo 1, della direttiva IVA.
- «Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements. Final report, 28 October 2011» (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).
- 17 Stati membri hanno scelto di derogare alla presentazione trimestrale degli elenchi riepilogativi mentre 10 hanno scelto di non attuare la deroga; in cinque Stati membri la deroga è obbligatoria, mentre in 12 è facoltativa; due Stati membri usano un elenco ricapitolativo distinto per beni e servizi, mentre gli altri 25 usano un elenco ricapitolativo per entrambe le categorie; 22 Stati membri richiedono una presentazione elettronica (che prevede però 10 eccezioni). In cinque Stati membri la presentazione elettronica è facoltativa.
- Cfr. l'articolo 143, paragrafo 2, e gli articoli 85-89 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, nonché gli allegati II e III del regolamento di esecuzione (UE) n. 756/2012 della Commissione, del 20 agosto 2012, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 223 del 21.8.2012, pag. 8).
- Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 13/2011.

Osservazioni

79

Le autorità fiscali non sono quindi in grado di espletare controlli incrociati fra i dati doganali sulle importazioni nel quadro del regime doganale 42 e gli elenchi riepilogativi IVA presentati dall'importatore. Questi controlli incrociati sono fondamentali per garantire che le autorità fiscali degli altri Stati membri siano al corrente delle relative cessioni successive, affinché queste non eludano la tassazione nel territorio dello Stato membro di consumo dei beni. In Lettonia, i controlli incrociati automatici posti in essere non hanno impedito che, in un caso, gli elenchi riepilogativi IVA non fossero completi⁴⁰.

80

Dai test di audit svolti dagli auditor della Corte negli Stati membri selezionati sono emersi casi di sottovalutazione, mancata presentazione degli elenchi riepilogativi IVA, inclusione di identificativi IVA non validi nella dichiarazione di importazione e operazioni triangolari non dichiarate. Solo 22 Stati membri scambiano informazioni tramite l'ambito di attività n. 3 di Eurofisc.

81

Ad eccezione dell'Italia, i sistemi di sdoganamento elettronico degli Stati membri visitati non prevedevano alcuna verifica automatica dei numeri di identificazione IVA. Gli auditor della Corte non hanno riscontrato alcuna prova della verifica, da parte degli agenti doganali, della validità dei numeri di identificazione IVA prima dello svincolo delle merci per l'immissione in libera pratica⁴¹. Non sono stati riscontrati elementi che comprovino il trasporto di merci nello Stato membro di destinazione⁴². In un caso, la merce fornita non era identica a quella importata. Solo in Ungheria le autorità doganali hanno verificato ex post se l'importatore avesse soddisfatto tutte le condizioni previste per usufruire

dell'esenzione IVA in relazione a tutte le 30 importazioni del campione selezionato.

82

Secondo la Corte dei conti francese⁴³, l'assenza di un sistema elettronico rapido che consenta di accertare se l'esenzione alla dogana nello Stato membro di importazione sia compensata dall'imposizione applicata nello Stato membro di acquisizione è la causa principale delle frodi IVA in Europa.

83

Un altro importante elemento che può dar origine a una frode consiste nella sottovalutazione e nella classificazione errata della merce importata. L'OLAF ha coordinato un'operazione congiunta nel settore doganale⁴⁴ per quanto concerne la sottovalutazione di prodotti tessili e di scarpe provenienti dalla Cina. Esso ha rilevato che il 40 % della merce immessa in libera pratica nell'ambito del regime doganale 42 era sottovalutata. Gli auditor della Corte hanno rilevato nel Regno Unito due casi di importazioni sottovalutate, effettuate mediante il regime doganale 42, che erano state già identificate dall'HMRC a seguito dell'operazione congiunta dell'OLAF. L'HMRC ha stimato che l'impatto sulla riscossione dell'IVA nel Regno Unito sia dell'ordine di 0,5 milioni di sterline e di 10,6 milioni di sterline in altri Stati membri. L'impatto stimato sulla riscossione doganale nel Regno Unito ammonta a 81 milioni di sterline. Questi impatti sono stati stimati dall'HMRC per tutti gli articoli importati dai due operatori identificati nel campione nell'arco di un triennio.

- 40 Un gruppo di progetto Fiscalis sta lavorando alla cooperazione fra autorità doganali e fiscali e la Commissione ha acconsentito di riconsiderare la questione dei controlli incrociati fra le dichiarazioni doganali e gli elenchi riepilogativi alla luce delle raccomandazioni espresse dal gruppo di progetto.
- 41 24 in Germania, 30 in Lettonia e 20 nel Regno Unito.
- 42 13 in Germania, 23 in Italia, 29 in Lettonia e 20 nel Regno Unito.
- 43 «*L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015*».
- 44 Prevista nella convenzione Napoli II, redatta in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea e concernente la mutua assistenza e la cooperazione fra amministrazioni doganali.

84

La Commissione ha accettato e attuato cinque delle sette raccomandazioni espresse dalla Corte nella relazione sull'esercizio 2011. Il Consiglio non ha però dato seguito alla raccomandazione consistente nel ritenere l'importatore responsabile in solido per le perdite di gettito IVA nello Stato membro di destinazione (cfr. paragrafo 72).

85

I miglioramenti legislativi apportati dalla Commissione riguardo al regime doganale 42 e il monitoraggio del seguito dato alle raccomandazioni formulate dalla Corte nella relazione speciale n. 13/2011 sono positivi, ma la lotta alla frode è ostacolata da una scarsa attuazione e da casi di non conformità individuati negli Stati membri durante l'audit in oggetto.

Inversione contabile: uno strumento utile per la lotta alle frodi dell'operatore «fantasma» la cui applicazione non è però sistematica

86

Il principio dell'inversione contabile consiste nello spostare l'assoggettamento all'IVA dal fornitore al cliente. Ciò significa che il cliente, quando viene identificato come soggetto passivo, è tenuto a versare l'IVA alle autorità fiscali anziché al fornitore. In questo caso un operatore «fantasma» non può essere inadempiente nei confronti dell'erario in quanto non percepisce l'IVA dal proprio cliente.

87

La regola dell'inversione contabile è una misura temporanea applicabile fino a dicembre 2018⁴⁵. È applicata solo in circostanze specifiche a determinati settori vulnerabili alle frodi carosello e non ha applicazione generale. Il **riquadro 3** illustra alcuni esempi di settori ai quali gli Stati membri possono applicare l'inversione contabile.

88

Secondo la Corte, l'inversione contabile è uno strumento utile per combattere le frodi se applicato sistematicamente da tutti gli Stati membri ai settori a rischio sopra elencati. Diversamente, gli autori delle frodi si spostano nello Stato membro in cui l'inversione contabile non è applicata, limitando in tal modo la capacità di contrastare le frodi a livello dell'UE (cfr. relazione speciale della Corte dei conti europea n. 6/2015 intitolata «L'integrità e l'attuazione dell'ETS dell'UE»).

89

In questa fase, la Commissione non pensa che un'inversione contabile generalizzata, estesa cioè a tutti i settori dell'economia, sarebbe efficace nel combattere le frodi in quanto sposterebbe la frode al livello della vendita al dettaglio in cui i rischi di evasione IVA sono maggiori. I risultati del sondaggio della Corte lo confermano, dato che solo un rispondente ha suggerito una siffatta applicazione generalizzata dell'inversione contabile.

⁴⁵ Direttiva 2013/43/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 4).

Riquadro 3

Esempi di settori in cui può essere applicata l'inversione contabile

- Settore della costruzione, inclusi i servizi di riparazione, pulizia, manutenzione, modifica e demolizione.
- Trasferimenti di quote di emissioni di gas a effetto serra.
- Cessioni di dispositivi a circuito integrato, quali microprocessori e unità centrali di elaborazione, prima della loro installazione in prodotti destinati al consumatore finale.
- Cessioni di gas e di energia elettrica a un soggetto passivo-rivenditore.
- Cessioni di certificati relativi a gas ed energia elettrica.
- Offerta di servizi di telecomunicazioni.
- Cessioni di console di gioco, tablet PC e laptop.
- Cessioni di cereali, colture industriali, fra cui semi oleosi e barbabietole.
- Cessioni di metalli grezzi e semilavorati, fra cui metalli preziosi.
- Cessioni di telefoni cellulari.
- Alcuni tipi di legname (tronchi, assi, travi).

La legislazione sul commercio elettronico è basata sulle migliori prassi internazionali ma risulta difficile imporne l'applicazione

90

Prestazioni e cessazioni a distanza di servizi e di beni materiali costituiscono delle sfide per i regimi IVA, poiché ne consegue spesso una mancata riscossione dell'IVA, o la riscossione di un importo troppo basso. L'UE applica il principio della destinazione alle prestazioni e cessioni transfrontaliere di servizi forniti per via elettronica/beni immateriali ai clienti finali, nelle relazioni tra imprese e consumatori («*business to consumer*», B2C), in linea con le migliori prassi internazionali identificate dall'OCSE.

91

Secondo il principio di destinazione, il luogo di consumo per le prestazioni transfrontaliere di servizi e le cessioni di beni immateriali erogabili a distanza a un destinatario privato non residente dovrebbe essere la giurisdizione in cui quest'ultimo risiede abitualmente⁴⁶.

⁴⁶ «Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce», OCSE, 2001.

92

L'esecuzione forzata delle norme sul commercio elettronico è difficile e la riscossione dell'IVA è a rischio se gli Stati membri non dispongono di informazioni sulle prestazioni e cessioni B2C di servizi e beni immateriali effettuate da paesi terzi via internet. Secondo la Corte dei conti tedesca⁴⁷, in Germania l'IVA riscossa per la prestazione di servizi elettronici B2C da un paese terzo è ammontata a soli 23,7 milioni di euro nel 2011 ed è scesa a 22,8 milioni di euro nel 2012, mentre il commercio elettronico è in rapida espansione. La Corte dei conti tedesca ha quindi concluso che vi sono molti operatori non registrati.

Assenza di cooperazione e sovrapposizione di competenze fra le autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge nella lotta alle frodi IVA

93

Spesso le frodi nel campo dell'IVA sono connesse alla criminalità organizzata. I proventi delle frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma» vengono di norma reinvestiti in altre attività criminali. È necessario pertanto adottare un approccio comune e pluridisciplinare per far fronte alle frodi relative all'IVA intracomunitaria. I rappresentanti di Europol⁴⁸ stimano che 40-60 miliardi della perdita annuale di gettito IVA degli Stati membri siano imputabili a gruppi criminali organizzati e che il 2 % di questi siano all'origine dell'80 % delle frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma».

94

Il Consiglio europeo ha spesso esplorato la mancanza di cooperazione fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge⁴⁹, una sfida da affrontare per combattere la frode fiscale in maniera efficace.

Assenza di uno scambio di dati fra dogane e autorità fiscali, di polizia e responsabili dell'azione penale

95

Manca una politica o una strategia integrata a livello dell'UE per condurre indagini e contrastare le frodi. Spesso le autorità giudiziarie e quelle preposte all'applicazione della legge operano in maniera indipendente e molto spesso non coinvolgono tutti gli Stati membri interessati⁵⁰.

47 *Bundesrechnungshof, 2013 Bemerkungen — Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 «Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern».*

48 Dichiarazione di Van Heuckelom alla Conferenza sulle frodi nel campo dell'IVA, patrocinata dall'on. Ingeborg Gräßle e dall'on. Benedek Javor il 4 febbraio 2015 presso il Parlamento europeo a Bruxelles (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Documenti del Consiglio europeo nn. 12623/5/13 del 16 settembre 2013, 16071/1/14 del 20 marzo 2015 e 9368/15 del 1° giugno 2015.

50 Riunione strategica sulle frodi IVA svoltasi presso Eurojust nel marzo 2011 (cfr. documento 11570/11 del Consiglio del 17 giugno 2011).

96

Il Consiglio europeo ha istituito un Gruppo «Cooperazione doganale». Questo gruppo di esperti si occupa della cooperazione operativa fra le amministrazioni doganali nazionali al fine di potenziarne la capacità di far rispettare la legge e, in particolare, di identificare l'esigenza di nuovi modelli di cooperazione fra le dogane e altre agenzie e/o operazioni doganali congiunte⁵¹.

97

Il gruppo suddetto ha concluso che la cooperazione fra dogane e polizia, nonché fra autorità doganali e fiscali, è piuttosto buona, ma che vi sono ancora alcuni ostacoli. Fra questi figurano in primo luogo le restrizioni in materia di condivisione delle informazioni, l'assenza di sistemi strutturati e di database collegati, un'informazione non tempestiva o di scarsa qualità e l'assenza di feedback adeguato. La relazione sottolinea inoltre il rischio ricorrente di sovrapposizioni e duplicazioni.

98

Non tutti gli Stati membri partecipano alla totalità degli ambiti di attività di Eurofisc (cfr. paragrafo 51). L'ambito di attività n. 3 è riservato alle frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma» collegate alle importazioni nell'ambito del regime doganale 42. Gli Stati membri coinvolti sono 22, ma sono le autorità fiscali piuttosto che quelle doganali a partecipare⁵². Nei cinque Stati membri visitati, solo le autorità doganali ungheresi e italiane partecipano all'ambito di attività n. 3.

99

L'audit svolto dalla Corte ha inoltre evidenziato che le autorità doganali di Germania e Regno Unito non trasmettono alle autorità fiscali dati sulle importazioni effettuate nel quadro del regime doganale 42 e che gli operatori non presentano separatamente negli elenchi riepilogativi IVA le cessioni intracomunitarie successive facenti seguito a dette importazioni in Germania, Italia e Regno Unito (cfr. paragrafo 78).

100

Il mancato scambio di dati fra autorità doganali e autorità fiscali, di polizia e responsabili dell'azione penale riduce l'efficacia della lotta contro la frode. Il Belgio è riuscito in soli due anni a ridurre dell'85 % le perdite connesse alle frodi adottando un approccio comune, improntato a una maggiore cooperazione fra le autorità; ciò ha consentito di incentrarsi più sullo smantellamento dell'apparato organizzativo fraudolento che non sugli operatori «fantasma»⁵³.

- 51 Documento 12978/14 del Consiglio del 22 settembre 2014.
- 52 Una relazione del Gruppo «Cooperazione doganale» raccomanda che le autorità doganali svolgano un ruolo più attivo nell'ambito suddetto. Documento 16071/1/14 del Consiglio del 20 marzo 2015.
- 53 Da 1,1 miliardi di euro nel 2001 a 159 milioni di euro nel 2003. Fonte: *Ondersteuningscel (BTW fraude) — Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Cfr. «Rapport annuel des Finances 2003». Cfr. anche «*Fraude intracomunitaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*», Bruxelles, settembre 2012.

Europol e l'OLAF non hanno accesso ai dati VIES ed Eurofisc

101

Né Europol né l'OLAF hanno accesso ai dati Eurofisc. Gli Stati membri invocano gli articoli 35 e 55 del regolamento n. 904/2010 e le norme nazionali sul segreto fiscale per negare l'accesso. Negli ambiti di attività da 1 a 3 di Eurofisc è contemplato lo scambio di dati, a differenza dell'ambito n. 4, un osservatorio in cui si esaminano le tendenze in materia di frodi. Anche se non vi è alcuno scambio di dati, Europol e l'OLAF non hanno accesso alle informazioni ivi contenute. Non è loro consentito nemmeno l'accesso al VIES.

102

Pur essendo conforme al regolamento, tale restrizione riduce la capacità di Europol e dell'OLAF di rispondere alle frodi nel campo dell'IVA attraverso l'identificazione e lo smantellamento di gruppi appartenenti alla criminalità organizzata che sono all'origine di frodi carosello e persino la loro capacità di valutare l'effettivo impatto delle frodi relative all'IVA intracomunitaria.

103

La sovrapposizione delle competenze e la mancanza di una cooperazione e di uno scambio di informazioni efficienti fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge, a livello nazionale e internazionale, ostacola la lotta contro le frodi relative all'IVA intracomunitaria. Nel 2013 la situazione fra Europol, Eurojust e OLAF è stata descritta come una «rete intricata» che contribuisce a far sì che manchi una risposta coordinata alle frodi⁵⁴.

Empact: una buona iniziativa la cui sostenibilità è tuttavia a rischio

104

Nel 2010 l'UE ha stabilito un ciclo programmatico pluriennale per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale⁵⁵, ai fini di:

- a) una cooperazione efficace fra gli organismi di contrasto degli Stati membri, le istituzioni e le agenzie dell'UE e i terzi interessati;
- b) un'azione coerente e solida a livello operativo contro le minacce criminali più incalzanti che l'UE si trova a dover affrontare.

105

Basandosi su una valutazione della minaccia elaborata da Europol⁵⁶, i rappresentanti degli Stati membri hanno definito nove settori prioritari, fra cui figurano le frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma» e quelle relative alle accise. Per ciascun settore prioritario, il Consiglio ha redatto un piano strategico pluriennale, che copre il periodo dal 2014 al 2017. L'obiettivo del piano è neutralizzare la capacità dei gruppi appartenenti alla criminalità organizzata e degli specialisti coinvolti in frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma» o concernenti le accise.

106

Il piano 2014-2017 menzionava tre potenziali vulnerabilità. Oltre a sottolineare il livello elevato di competenza e flessibilità dei gruppi appartenenti alla criminalità organizzata, evidenziava l'assenza di una cooperazione sistemica fra le autorità preposte all'applicazione della legge e le autorità fiscali, a livello nazionale e dell'UE. Rilevava inoltre l'esistenza di ostacoli giuridici allo scambio di informazioni

54 House of Lords, 12ª relazione di sessione della Commissione per l'Unione europea (2012-2013) «The Fight Against Fraud on the EU's Finances».

55 Progetto di conclusioni del Consiglio sull'elaborazione e attuazione di un ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA) svolta nel 2013.

fra Europol e gli Stati membri rappresentati in seno ad Eurofisc.

107

Il piano conteneva sei obiettivi strategici. Uno di questi riguarda la condivisione di informazioni riservate disponibili a livello dell'UE sui gruppi che costituiscono la minaccia principale. Queste azioni si sovrappongono alle informazioni condivise sulle società a rischio nell'ambito di attività n. 1 di Eurofisc. Inoltre, in una riunione del Comitato permanente per la cooperazione amministrativa (SCAC), alcuni Stati membri hanno contestato l'uso, da parte delle autorità preposte all'applicazione della legge, dell'intero corpo di norme di buona pratica per contrastare le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria, redatte dal Gruppo di progetto Fiscalis n. 82, in quanto la maggior parte dei capitoli sarebbe pertinente per le amministrazioni fiscali ma non per le autorità suddette.

108

Al fine di misurare il conseguimento di ciascun obiettivo, sono stati stabiliti dei piani d'azione operativi (PAO) nel quadro della Piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (Empact). Gli Stati membri dovevano finanziare le attività del PAO 2014 tramite il bilancio nazionale. Le relazioni sullo stato di avanzamento del PAO 2014 indicano che due interventi operativi su 11 non erano ultimati e sono stati rinviati al 2015 per mancanza di fondi. Questa mancanza di risorse rischia di compromettere la realizzazione degli obiettivi Empact e la sostenibilità dei PAO.

109

Nel 2015 la Commissione ha assegnato 7 milioni di euro a Europol per finanziare interventi operativi nel 2015 e 2016. Poiché tale dotazione copre nove

settori prioritari, resta però da vedere se assicurerà la sostenibilità finanziaria di Empact per quanto concerne il settore prioritario delle frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma».

Gli Stati membri sono contrari alla proposta di includere l'IVA nel campo di applicazione della direttiva sulla tutela degli interessi finanziari e del regolamento sulla Procura europea

110

Nel marzo 2011, in occasione di un incontro organizzato da Eurojust, gli esperti di tutti gli Stati membri hanno invocato una cooperazione più efficiente fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge, a livello nazionale e internazionale⁵⁷. Il Consiglio raccomandava di redigere norme sulla competenza esclusiva per le frodi relative all'IVA intracomunitaria o di affidare le indagini e il perseguimento di tali reati a una procura europea.

111

La maggior parte degli Stati membri è però contraria alla proposta della Commissione di includere l'IVA nel campo di applicazione della direttiva relativa alla lotta contro la frode (direttiva PIF)⁵⁸ o nel regolamento che istituisce la Procura europea. Escludere l'IVA dal campo di applicazione di queste proposte rappresenterebbe un notevole passo indietro dal momento che, come recentemente ricordato dalla Corte di giustizia (causa C-105/14 dell'8 settembre 2015, Taricco), le frodi IVA sono già coperte dall'attuale quadro giuridico, in particolare dalla Convenzione PIF⁵⁹ che la direttiva PIF dovrebbe sostituire. Nessun atto di diritto derivato, inoltre, ha conferito all'OLAF poteri di indagine in materia di IVA.

- 57 Riunione strategica sulle frodi IVA svoltasi presso Eurojust nel marzo 2011 (cfr. documento 11570/11 del Consiglio del 17 giugno 2011).
- 58 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM(2012) 363 final dell'11 luglio 2012.
- 59 Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i suoi due protocolli (atto del Consiglio del 19 giugno 1997 e atto del Consiglio del 27 settembre 1996).

112

L'audit su cui verte la presente relazione ha valutato se l'UE stia affrontando in maniera efficace le frodi concernenti l'IVA intracomunitaria. La grande maggioranza degli Stati membri, i principali beneficiari delle entrate IVA, si è detta soddisfatta del modo in cui è stato istituito il regime vigente e apprezza i benefici della reciproca collaborazione. Gli Stati membri hanno tuttavia indicato gli ambiti del regime che richiedono ulteriori miglioramenti. L'audit ha inoltre rilevato importanti debolezze, segno che il regime non è sufficientemente efficace. Tali debolezze devono essere affrontate. In passato la Commissione ha proposto diversi provvedimenti legislativi per consentire agli Stati membri di migliorare il quadro che disciplina lo scambio di informazioni fra le rispettive autorità fiscali, al fine di contrastare le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria⁶⁰, ma essi non li hanno accettati nella loro interezza. Vi è pertanto la necessità di una nuova normativa e di altre iniziative, come suggerito dalle raccomandazioni che seguono.

Misurare l'efficacia del regime

113

L'assenza di dati comparabili e di indicatori pertinenti adeguati per misurare la performance degli Stati Membri incidono negativamente sull'efficacia del regime dell'UE volto a combattere le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria (cfr. paragrafi 19-25).

Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe promuovere uno sforzo coordinato, da parte degli Stati membri, per istituire un sistema comune per stimare l'entità delle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria, in modo da consentire agli Stati membri di valutare la propria performance in termini di riduzione dell'incidenza delle frodi relative all'IVA intracomunitaria, aumentando l'individuazione di queste ultime e il successivo recupero dell'imposta. Tale sistema potrebbe poggiare sulle prassi già in uso in taluni Stati membri.

È fondamentale operare un controllo incrociato fra i dati IVA e i dati delle dogane

114

L'audit della Corte ha constatato che non è possibile espletare controlli incrociati fra le importazioni effettuate nel quadro del regime doganale 42 e gli elenchi riepilogativi IVA dal momento che le autorità doganali non trasmettono i dati in questione alle autorità fiscali e gli operatori non sono tenuti a presentare separatamente negli elenchi riepilogativi IVA le cessioni intracomunitarie facenti seguito a dette importazioni. Inoltre, non tutti gli Stati membri scambiano dati sulle importazioni a rischio effettuate nel quadro del regime doganale 42 tramite l'ambito di attività n. 3 di Eurofisc (cfr. paragrafi 76-85).

Raccomandazione 2

Le autorità doganali degli Stati membri dovrebbero trasmettere i dati sulle importazioni effettuate nel quadro del regime doganale 42 alle autorità fiscali e attuare altre misure previste dal modello di controllo della Corte sul regime doganale suddetto (cfr. *allegato III*).

60 Ad esempio, la proposta, presentata dalla Commissione il 20.7.2004, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita (proposta COM(2004) 509 modificata dalla proposta COM(2006) 473 definitivo).

Conclusioni e raccomandazioni

Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe proporre emendamenti legislativi che consentano controlli incrociati efficaci fra dati doganali e dati fiscali.

Migliorare il sistema di allerta precoce Eurofisc per una maggiore focalizzazione sugli operatori ad alto rischio

115

Gli Stati membri considerano Eurofisc un sistema di allerta precoce efficiente, ma lamentano la scarsa agevolezza dello scambio di informazioni e la lentezza degli scambi di dati, peraltro non sempre adeguatamente mirati. L'audit svolto negli Stati membri selezionati ha anche rilevato che il trattamento dei dati e l'accesso alle informazioni era un processo lento e farraginoso, che poggiava su fogli elettronici Excel distribuiti ai funzionari di collegamento degli Stati membri, con il rischio che venissero trasmesse informazioni incomplete o errate. Spesso il feedback è fornito al paese d'origine con notevoli ritardi (cfr. paragrafi 48-55).

Raccomandazione 4

La Commissione dovrebbe raccomandare agli Stati membri di:

- introdurre un'analisi dei rischi comune comprendente l'analisi delle reti sociali, in modo che le informazioni scambiate attraverso Eurofisc siano effettivamente incentrate sulla frode;
- migliorare la rapidità e la frequenza degli scambi di informazioni;

- avvalersi, per gli scambi di informazioni, di uno strumento informatico affidabile e facile da usare;
- stabilire indicatori e valori obiettivo pertinenti per misurare la performance dei diversi ambiti di attività;
- partecipare a tutti gli ambiti di attività Eurofisc.

Migliorare il quadro giuridico esistente

116

La proposta della Commissione sulla responsabilità solidale in caso di scambi commerciali transfrontalieri non è stata adottata dal Consiglio. Ciò riduce l'effetto dissuasivo volto a scoraggiare i rapporti commerciali con operatori fraudolenti. Riguardo ai termini di presentazione degli elenchi riepilogativi, la direttiva IVA non è attuata in maniera uniforme nei vari Stati membri, incrementando in tal modo l'onere amministrativo per gli operatori che esercitano in più di uno Stato membro (cfr. paragrafi 73-75).

Raccomandazione 5

Il Consiglio dovrebbe approvare la proposta della Commissione sulla responsabilità solidale.

Conclusioni e raccomandazioni

Raccomandazione 6

La Commissione dovrebbe proporre la modifica della direttiva IVA ai fini di una maggiore armonizzazione degli obblighi di informativa in materia di IVA vigenti negli Stati membri per quanto concerne le cessioni e le prestazioni intracomunitarie di beni e servizi.

117

È assodato che a fronte dell'introduzione dell'inversione contabile in uno o più Stati membri, gli autori delle frodi si spostano nello Stato membro in cui tale meccanismo non è applicato (cfr. paragrafi 86-89).

Raccomandazione 7

La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a coordinare meglio le proprie politiche in materia di inversione contabile come già avvenuto, ad esempio, nel caso del sistema di scambio di quote di emissione.

Migliorare i dispositivi di cooperazione amministrativa

118

La Commissione ha proposto diversi provvedimenti legislativi che consentono agli Stati membri di creare un quadro adeguato per lo scambio di informazioni fra le rispettive autorità fiscali al fine di contrastare la frode relativa all'IVA intracomunitaria, ma il loro utilizzo da parte degli Stati membri è ancora molto limitato e alcuni di essi devono essere rafforzati o applicati in modo più sistematico (cfr. paragrafi 26-47 e 56-70).

Raccomandazione 8

Nell'ambito della propria valutazione dei dispositivi di cooperazione amministrativa, la Commissione dovrebbe svolgere visite di monitoraggio in alcuni Stati membri selezionati sulla base del rischio. Tali visite di monitoraggio dovrebbero puntare a migliorare la tempestività delle risposte fornite dagli Stati membri alle richieste di informazioni, l'affidabilità del VIES, la rapidità dei controlli multilaterali e la verifica del seguito dato alle risultanze delle precedenti relazioni della Corte sulla cooperazione amministrativa.

Raccomandazione 9

Gli Stati membri che non vi hanno ancora provveduto dovrebbero instaurare un sistema dualistico di numeri IVA (ossia l'attribuzione, agli operatori che intendono partecipare a scambi commerciali intracomunitari, di un identificativo IVA diverso da quello ad uso nazionale) e procedere alle verifiche prescritte dall'articolo 22 del regolamento (UE) n. 904/2010 fornendo al contempo consulenza gratuita agli operatori.

Raccomandazione 10

Gli Stati membri dovrebbero inviare un avviso formale agli operatori coinvolti in filiere fraudolente per agevolare l'applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia europea nelle sentenze Kittel/Mecsek e rifiutare o il diritto di detrarre l'imposta a monte o il diritto di effettuare cessioni ad aliquota zero in quanto l'operatore sapeva o avrebbe dovuto sapere che le sue operazioni erano connesse a perdite di gettito fiscale fraudolente.

119

Gli Stati membri hanno bisogno di informazioni provenienti dai paesi terzi per assicurare la riscossione dell'IVA sui servizi di commercio elettronico B2C e sui beni immateriali ceduti via Internet (cfr. paragrafi 90-92).

Raccomandazione 11

Per rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e assicurare la riscossione dell'IVA sui servizi di commercio elettronico B2C e sui beni immateriali da questi forniti, gli Stati membri dovrebbero:

- a) autorizzare la Commissione a negoziare accordi in materia di mutua assistenza con i paesi in cui sono stabiliti la maggior parte dei fornitori di servizi digitali e a firmare tali accordi;
- b) per gli Stati membri che fanno parte dell'OCSE, firmare e attuare la Convenzione multilaterale stilata dall'OCSE e dal Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale, in modo da scambiare informazioni con paesi terzi sui fornitori di servizi digitali.

Migliorare la cooperazione fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge

120

Spesso le frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria sono connesse alla criminalità organizzata. È necessario pertanto adottare un approccio comune e pluridisciplinare migliore per far fronte alle frodi relative all'IVA intracomunitaria. Vi sono tuttavia una serie di autorità e organismi, le cui competenze si sovrappongono per quanto concerne la lotta alla frode nel campo dell'IVA intracomunitaria, che non collaborano fra loro e non scambiano completamente le informazioni a causa di restrizioni giuridiche (cfr. paragrafi 93-102).

Raccomandazione 12

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero rimuovere gli ostacoli di natura giuridica allo scambio di informazioni fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge a livello nazionale e dell'UE. In particolare, l'OLAF ed Europol dovrebbero avere accesso ai dati VIES ed Eurofisc e gli Stati membri dovrebbero trarre beneficio dalle informazioni riservate da questi ricevute.

Conclusioni e raccomandazioni

121

Fra gli elementi esistenti di un approccio pluridisciplinare a livello dell'UE figurano i piani d'azione operativi (PAO) stabiliti dagli Stati membri e ratificati dal Consiglio nel quadro dell'iniziativa Empact, che coprono il periodo 2014-2017. Tuttavia, la fattibilità e la sostenibilità dei PAO è a rischio a causa della mancanza di finanziamenti UE (cfr. i paragrafi 104-109).

Raccomandazione 13

La Commissione dovrebbe assicurare la sostenibilità dei PAO nel quadro dell'iniziativa Empact fornendo risorse finanziarie sufficienti.

122

Le frodi IVA potrebbero restare impunte a causa di conflitti di giurisdizione negativi se la direttiva PIF e il regolamento che istituisce la Procura europea non includessero l'IVA nel proprio campo di applicazione (cfr. paragrafi 110-111). Le frodi IVA possono inoltre restare impunte a causa di periodi di prescrizione troppo corti, come sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza dell'8 settembre 2015 (causa C-105/14, Taricco). Secondo quanto statuito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, le frodi IVA ledono gli interessi finanziari dell'UE.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Milan Martin CVIKL, membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 15 dicembre 2015.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Raccomandazione 14

Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero:

- a) includere l'IVA nel campo di applicazione della proposta direttiva sulla lotta alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione tramite il diritto penale (direttiva PIF) e del regolamento che istituisce la Procura europea, nonché
- b) fornire all'OLAF un chiaro mandato e gli strumenti per espletare indagini sulle frodi relative all'IVA intracomunitaria.

Approccio di audit a livello della Commissione

L'audit svolto dalla Corte presso la Commissione ha compreso due fasi: una fase preparatoria e il controllo sul campo.

- 1 Durante la prima fase, sono state effettuate visite presso la direzione generale Fiscalità e unione doganale e l'OLAF per raccogliere informazioni. Gli auditor hanno discusso la metodologia di audit (i quesiti, i criteri e le norme di audit), compresa la metodologia di audit negli Stati membri e ricevuto feedback e suggerimenti da parte della Commissione. La DG Fiscalità e unione doganale ha concesso loro l'accesso al principale database sulle importazioni, ossia «websurveillance 2». Gli auditor hanno discusso i ruoli e le sfide principali di ciascuna DG nella lotta alle frodi relative all'IVA e raccolto la documentazione pertinente.

Hanno quindi esaminato le informazioni relative alla performance, come la relazione di attività della DG suddetta che accompagna il progetto preliminare di bilancio del 2013 e la relazione annuale di attività 2013 della DG, unitamente allo stato di attuazione della strategia UE contro le frodi nel campo dell'IVA e le relazioni 2014 della Commissione sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA e sull'efficacia della riscossione dell'IVA.

Gli auditor hanno inoltre effettuato visite per acquisire informazioni presso il presidente di Eurofisc, Euro-pol ed Eurojust, dove hanno presentato l'audit, discusso i rispettivi ruoli, responsabilità e sfide nella lotta contro le frodi IVA e raccolto documenti e informazioni pertinenti.

Una visita analoga ha avuto luogo presso l'OCSE, dove sono stati discussi quesiti pertinenti all'audit, come il rapporto fra entrate totali e IVA, la reciproca assistenza e gli scambi di informazioni su questioni fiscali, le frodi dell'operatore «fantasma», i controlli multilaterali, gli audit congiunti e la tassazione dei servizi forniti per via digitale e dei beni immateriali (commercio elettronico). Sono state esaminate le relazioni più recenti dell'OCSE e le linee guida concernenti l'IVA.

Gli auditor hanno esaminato e discusso con i rappresentanti del gruppo di lavoro IVA delle istituzioni superiori di controllo dell'UE le loro ultime attività di audit sull'IVA e quelle ancora in corso.

2 Durante il lavoro sul campo, gli auditor hanno presentato alla Commissione i risultati del sondaggio negli Stati membri, nonché il questionario generale rivolto alla Commissione. Quest'ultimo tratta degli sviluppi correnti e riunisce elementi probatori sulle attività della Commissione nei settori della cooperazione amministrativa, la verifica del seguito dato alla relazione speciale della Corte sul regime doganale 42, l'inversione contabile, il commercio elettronico e l'efficacia della riscossione IVA, compresa la cooperazione fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge negli Stati membri e organismi europei. Al questionario generale hanno risposto le DG Bilancio, Migrazione e affari interni, Giustizia e consumatori, l'OLAF e la DG Fiscalità e unione doganale.

Per valutare l'efficacia della cooperazione fra autorità amministrative, giudiziarie e preposte all'applicazione della legge, gli auditor si sono rivolti al Consiglio e ne hanno esaminato i principali documenti riguardanti Empact, i PAO e il regime doganale 42.

Un secondo questionario è stato trasmesso alla DG Fiscalità e unione doganale per appurare se la Commissione avesse debitamente monitorato il recepimento, da parte degli Stati membri, dei vari emendamenti alla direttiva IVA riguardo alle frodi concernenti tale imposta.

Gli auditor hanno discusso con la DG Fiscalità e unione doganale la metodologia seguita dal contraente della Commissione negli studi disponibili per stimare il deficit IVA. Un terzo questionario è stato poi trasmesso alla DG Fiscalità e unione doganale per valutare questa metodologia e formulare al riguardo domande pertinenti alle autorità fiscali di Italia, Lettonia e Regno Unito.

Presso l'OLAF sono stati raccolti elementi probatori di audit concernenti operazioni congiunte nel settore doganale e indagini sul regime doganale 42 e la sottovalutazione.

Negli Stati membri visitati sono stati intervistati i funzionari di collegamento Fiscalis. Gli auditor hanno anche esaminato le relazioni intermedie e finali sulla valutazione di Fiscalis 2013, assieme al lavoro dei gruppi di progetto Fiscalis inerente alla lotta contro le frodi IVA, svolgendo verifiche negli Stati membri visitati su una campione di strumenti amministrativi finanziati da Fiscalis (cfr. **allegato II**).

Approccio di audit a livello delle autorità doganali e fiscali negli stati membri

Anche l'audit svolto dagli auditor della Corte negli Stati membri ha compreso due fasi: una fase preparatoria e il controllo sul campo.

- 1** Durante la fase preparatoria, gli auditor hanno inviato un questionario a tutti i 28 funzionari di collegamento degli Stati membri incaricati della cooperazione amministrativa. Grazie al questionario, gli auditor hanno appreso i punti di vista degli Stati membri sull'efficacia della cooperazione amministrativa nel contrastare le frodi IVA connesse alle operazioni intracomunitarie.

Gli auditor hanno quindi esaminato le relazioni annuali di attività di Eurofisc disponibili, le statistiche sulla cooperazione amministrativa, le segnalazioni di frode Eurofisc, i messaggi O_MCTL e le importazioni effettuate nel quadro del regime doganale 42.

- 2** Durante il lavoro sul campo, gli auditor hanno visitato le autorità fiscali e doganali in Germania, Ungheria, Italia, Lettonia e Regno Unito, intervistando i funzionari di collegamento centrali e altre autorità incaricate del VIES, di Eurofisc, di Fiscalis e dei controlli multilaterali, usando un questionario per raccogliere i dati su questi ambiti.

In ciascuno Stato membro è stato selezionato un campione di registrazioni VIES, strumenti di cooperazione amministrativa e operazioni intracomunitarie. In totale, sono stati selezionati in ciascuno Stato membro 110 elementi con il seguente approccio:

- a) per appurare se il VIES soddisfa i requisiti di completezza, esattezza e tempestività di cui agli articoli 22 e 23 del regolamento n. 904/2010 del Consiglio, gli auditor hanno selezionato due campioni:
 - i) un campione estratto su base casuale di messaggi O_MCTL trasmessi (10) e ricevuti (10) dallo Stato membro nella prima metà del 2014;
 - ii) un campione casuale di 10 fascicoli di nuovi operatori registrati nel VIES nel 2013;
- b) per verificare tanto l'efficacia degli scambi di informazioni su richiesta quanto la loro conformità agli articoli 7-12, gli auditor hanno selezionato in maniera aleatoria un campione di richieste SCAC trasmesse (10) e ricevute (10) nel 2013;
- c) per verificare sia l'efficacia della cooperazione fra Stati membri sia il loro rispetto degli articoli 29 e 30, gli auditor hanno selezionato, in base al rischio, un campione di cinque controlli multilaterali in cui le autorità fiscali degli Stati membri visitati hanno preso l'iniziativa e cinque controlli multilaterali in cui le autorità fiscali degli Stati membri visitati hanno partecipato su richiesta di altri Stati membri. Il campione riguardava l'esercizio 2013 e, se le dimensioni minime prescritte per il campione non erano state raggiunte, gli esercizi precedenti e quelli successivi;
- d) per verificare l'efficacia dell'ambito di attività n. 1 di Eurofisc, è stato selezionato, in base al rischio, un campione di 10 segnalazioni di frode trasmesse e ricevute da ciascuno Stato membro visitato nel 2013;
- e) al fine di monitorare il seguito dato al precedente audit sul regime doganale 42 e per appurare come le autorità doganali e fiscali cooperino fra loro e con altre autorità degli Stati membri, ad esempio utilizzando, all'occorrenza, l'ambito di attività n. 3 di Eurofisc, e per verificare la completezza dei dati VIES, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione, basato sul livello di rischio, di 30 importazioni effettuate con il regime doganale 42.

Infine, gli auditor hanno esaminato le relazioni disponibili sugli audit di Eurofisc espletati dalle istituzioni superiori di controllo di Germania, Ungheria e Austria.

Modello di controllo per il regime doganale 42 elaborato dalla Corte dei conti europea

Questo modello di controllo è stato adottato dalla Corte nella relazione speciale n. 13/2011.

- 1** Indicazione obbligatoria nella casella 44 del DAU di un numero valido di identificazione IVA sia dell'importatore (o del suo rappresentante fiscale) che del cliente o dell'importatore stesso nel caso di un trasferimento nello Stato membro di destinazione. Verifica nel VIES della validità di questi numeri di identificazione IVA prima dell'immissione delle merci in libera pratica. In assenza di quanto precede, l'IVA è dovuta all'importazione.
- 2** Il riferimento alla prova che i beni sono destinati ad essere trasportati verso lo Stato membro di destinazione, ad esempio il numero del documento di trasporto, e il codice del paese di destinazione sono riportati, rispettivamente, nelle caselle n. 44 e 17 a) del DAU. In caso di omissione, la dichiarazione doganale deve essere corretta.
- 3** Le autorità doganali verificano ex post, mediante idonee tecniche di gestione del rischio, che il trasporto verso lo Stato membro di destinazione indicato nella casella 17 a) del DAU sia effettivamente avvenuto poco dopo l'importazione, che le merci cedute allo Stato membro di destinazione siano le stesse precedentemente importate, che l'importatore e il fornitore delle merci siano la stessa persona, e che il valore in dogana e la base imponibile IVA siano corretti. Se tali requisiti non sussistono, l'IVA viene recuperata ex post. Quando la base imponibile dichiarata è inferiore a quella effettiva, le autorità fiscali richiedono all'operatore di correggere il valore delle corrispondenti cessioni intracomunitarie o dei trasferimenti di merci nell'elenco riepilogativo, se necessario.
- 4** Scambio automatico di informazioni tra le autorità doganali e le autorità fiscali dello Stato membro di importazione riguardo a tali importazioni.
- 5** Le autorità fiscali dello Stato membro di importazione notificano al più presto, allo Stato membro di destinazione, le possibili importazioni a rischio, tramite l'ambito di attività n. 3 di Eurofisc.
- 6** Le autorità fiscali confrontano le informazioni ricevute dalle autorità doganali con l'elenco riepilogativo IVA presentato dall'importatore (o dal suo rappresentante fiscale) al fine di garantire la completezza/esattezza di quest'ultimo. Se gli importi ivi riportati sono inferiori alla base imponibile IVA delle importazioni, il sistema di gestione del rischio fiscale deve decidere se sia necessario indagare ulteriormente sulla differenza, considerati i fattori di rischio sollevati nel caso in questione.
- 7** Quando l'elenco riepilogativo non viene presentato o le informazioni in esso contenute non sono complete / esatte, le autorità fiscali dello Stato membro di destinazione vengono informate secondo le modalità previste per la cooperazione amministrativa.
- 8** Le autorità fiscali nello Stato membro di destinazione confrontano le informazioni ricevute da altri Stati membri con le dichiarazioni IVA presentate dal cliente (acquirente) o dallo stesso importatore in caso di trasferimento.

Sintesi

IV a)

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo V, lettera b).

La Commissione ritiene che la fissazione di disposizioni dettagliate relative ai controlli finalizzati ad applicare la pertinente normativa dell'UE spetti agli Stati membri (SM). La Commissione ha richiamato in via generale l'attenzione degli SM sull'importanza di svolgere controlli efficaci in materia di riscossione dell'IVA.

V a)

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione osserva che negli Stati membri sono disponibili informazioni molto limitate sulla portata delle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria. Sono molto pochi i paesi che stimano tale portata e comunque anche quelli che lo fanno non rendono pubblica la metodologia utilizzata e le stime rimangono per lo più riservate.

La Commissione ha intrapreso azioni specifiche volte a migliorare tali stime:

- i servizi della Commissione (DG ESTAT e DG TAXUD) stanno lavorando a un memorandum d'intesa che consenta di definire meglio i settori della futura cooperazione con l'obiettivo di esaminare i dati e i metodi per le stime del divario fiscale e per altri indicatori di evasione ed elusione fiscale;
- nel quadro del programma Fiscalis 2020 è stato creato il gruppo di progetto sul divario fiscale al fine di mettere in comune le conoscenze e scambiare informazioni sulle metodologie di stima di tale divario. In tale contesto vengono presi in considerazione anche gli aspetti relativi alla stima della frode fiscale.

V b)

La Commissione non accetta la raccomandazione.

La Commissione ha previsto una normativa che garantisce la disponibilità delle informazioni di cui all'articolo 143, paragrafo 2, della direttiva 2006/112/CE nella dichiarazione doganale¹. Secondo la Commissione, gli Stati membri dispongono di informazioni sufficienti e le autorità competenti degli SM possono accedervi al fine di realizzare controlli incrociati efficaci tra i dati doganali e quelli sull'IVA.

Per quanto riguarda lo scambio transfrontaliero di informazioni, sono stati stabiliti quadri giuridici chiari per le autorità fiscali e doganali competenti. Un ulteriore livello di scambio di informazioni tra autorità doganali e fiscali nel contesto del regime doganale 42 viene trattato nell'ambito della rete Eurofisc.

Spetta agli Stati membri garantire l'attuazione della normativa dell'Unione e riscuotere le imposte legalmente dovute. Pertanto, la Commissione non riconosce la necessità di introdurre una normativa supplementare.

V c)

La Commissione accetta la raccomandazione. Essa partecipa già alle riunioni dei diversi ambiti di attività di Eurofisc e continuerà a incoraggiare gli Stati membri a migliorare il funzionamento della rete e a potenziarne l'efficienza.

V d)

La Commissione non accetta la raccomandazione.

Cfr. la risposta alla raccomandazione 7.

¹ Cfr. regolamento di esecuzione (UE) n. 756/2012 della Commissione, del 20 agosto 2012, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 223 del 21 agosto 2012, pag. 8).

V e)

La Commissione accetta la raccomandazione. Già affronta tali questioni nelle sue relazioni di valutazione presentate in diverse sedi, nelle quali incoraggia ed esorta continuamente gli Stati membri a migliorare la tempestività delle risposte e l'affidabilità dei dati VIES. Nelle prossime relazioni, la Commissione darà seguito alle sue raccomandazioni e a quelle emerse dai gruppi di progetto Fiscalis.

V f)

La Commissione accetta la raccomandazione nella misura in cui è rivolta ai suoi servizi.

Cfr. la risposta della Commissione alla raccomandazione 12.

Osservazioni

19

Su iniziativa della Commissione, nel quadro del programma Fiscalis 2020 è stato creato il gruppo di progetto sul divario fiscale al fine di mettere in comune le conoscenze e scambiare informazioni sulle metodologie di stima del divario fiscale. Questo gruppo di progetto prende in considerazione anche gli aspetti relativi alla stima della frode fiscale.

20

Negli Stati membri sono disponibili poche informazioni sulla portata delle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria. I pochissimi paesi che valutano tale portata, di solito non rendono pubbliche tali stime e la metodologia utilizzata rimane per lo più riservata.

22

La metodologia impiegata negli studi si basa su un approccio dall'alto verso il basso, in quanto la Commissione non ha accesso ad alcun dato che potrebbe essere utilizzato per produrre stime mediante un approccio dal basso verso l'alto. Lo svantaggio dell'approccio dall'alto verso il basso è che i risultati non possono essere scomposti in base ai settori industriali o ad altri criteri (ad esempio, la frode).

23

La Commissione richiede ogni anno dati sui benefici e i risultati derivanti dalla cooperazione amministrativa con il modello statistico.

25

Come già affermato, la Commissione ha intrapreso azioni specifiche volte a migliorare tali stime:

- i servizi della Commissione (DG ESTAT e DG TAXUD) stanno lavorando a un memorandum d'intesa che consenta di definire meglio i settori della futura cooperazione con l'obiettivo di esaminare i dati e i metodi per le stime del divario fiscale e per altri indicatori di evasione ed elusione fiscale;
- nel quadro del programma Fiscalis 2020 è stato creato il gruppo di progetto sul divario fiscale al fine di mettere in comune le conoscenze e scambiare informazioni sulle metodologie di stima di tale divario. Questo gruppo di progetto prende in considerazione anche gli aspetti relativi alla stima della frode fiscale.

30

La Commissione ritiene necessario trovare un equilibrio tra la tempestività delle risposte e la loro qualità. Tuttavia ha già sottoposto tale questione all'attenzione degli Stati membri, invitando quelli con il più alto tasso di risposte tardive a migliorare la situazione.

43

La Commissione non ha accesso ai dati operativi che gli Stati membri mettono a disposizione delle autorità competenti di altri SM attraverso il sistema VIES, quindi le sue possibilità di monitorare il miglioramento di tali misure sono limitate.

59

La Commissione sta valutando l'opportunità di effettuare visite mirate negli Stati membri per valutare l'attuazione a livello nazionale dei dispositivi di cooperazione amministrativa dell'UE, in vista delle future relazioni.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 65 e 66

La Commissione ritiene che il nuovo quadro di valutazione delle performance elaborato nel mese di aprile 2014 con la nuova edizione del programma Fiscalis 2020 dovrebbe facilitare il monitoraggio del programma e delle sue attività. In ragione di ciò, i dati raccolti per tutta la durata del programma dovrebbero costituire una base migliore per valutare e determinare l'efficacia del programma stesso.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 78 e 79

La Commissione ritiene che la fissazione di disposizioni dettagliate relative ai controlli finalizzati ad applicare la pertinente normativa dell'UE spetti agli SM. Ciò include l'organizzazione della cooperazione tra le autorità doganali e fiscali nazionali. La Commissione intende richiamare l'attenzione degli Stati membri sull'importanza della completezza e della correttezza delle informazioni fornite dai dichiaranti nel riquadro 44 della dichiarazione doganale.

81

I controlli doganali si basano su un'analisi dei rischi². La Commissione intende richiamare l'attenzione degli Stati membri sull'importanza dei controlli relativi alle informazioni fornite dai dichiaranti nella dichiarazione in dogana.

² Articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario.

83

La Commissione sottolinea che, mentre la sottovalutazione comporta gravi difficoltà nella riscossione dei dazi doganali, la perdita dell'IVA correlata a tale sottovalutazione in fase di importazione delle merci è certa solo quando l'importatore non ha pieno diritto di detrarre l'IVA a monte. In altri casi l'IVA è intermedia e viene calcolata sul prezzo di vendita che ne consegue, ovvero il valore in dogana originale al momento dell'importazione non è più rilevante per determinare l'importo dell'IVA dovuto. La Commissione riconosce che le merci (ad esempio, prodotti tessili e calzature) possono essere deviate verso il mercato nero dello Stato membro di importazione.

85

La Commissione ha richiamato in via generale l'attenzione degli SM sull'importanza di un'efficace attuazione della normativa dell'UE ai fini della riscossione dell'IVA. Gli eventuali casi di inosservanza saranno seguiti in modo adeguato.

90

La Commissione è fermamente convinta che un sistema semplificato per la registrazione e il pagamento delle imposte, come il mini sportello unico, sia fondamentale per garantire l'adempimento fiscale da parte dei fornitori non residenti. Un simile sistema comporta che i controlli di conformità possano focalizzarsi dapprima sulle imprese non registrate (attraverso il mini sportello unico o direttamente nel paese di destinazione).

Per quanto riguarda i cambiamenti del 2015, i primi risultati indicano che il mini sportello unico in vigore dal 1° gennaio 2015 potrebbe generare 3 miliardi di euro nel 2015, ossia 18 miliardi di euro di vendite. Attualmente più di 11 000 aziende sono registrate presso il mini sportello unico (ulteriori 100 000 piccole imprese potrebbero rientrare nella disposizione per cui mercati come i negozi di applicazioni/musica/film online versano l'IVA per conto dello sviluppatore/artista).

92

Prima dei cambiamenti del 2015, la Commissione aveva avviato un'intensa campagna di comunicazione. Si stima che nel 2015 gli introiti derivanti dai paesi terzi saranno quantomeno triplicati rispetto agli anni precedenti (ad esempio, la Germania ha riferito di aver ricevuto da fornitori non UE 24,2 milioni di euro nel solo 1° trimestre del 2015). La Commissione riconosce tuttavia l'esistenza di problemi di conformità e ha quindi istituito il gruppo di progetto Fiscalis (FPG38), che sta ultimando una relazione contenente raccomandazioni volte a migliorare il controllo nell'ambito del commercio elettronico.

95

La Commissione ricorda di aver proposto l'istituzione di una Procura europea che sarà incaricata di indagare e perseguire i casi di frode ai danni del bilancio dell'UE. La proposta di regolamento concernente tale Procura europea è attualmente in fase di discussione in seno al Consiglio dell'UE.

99

Cfr. risposta della Commissione al paragrafo 78.

101

La Commissione sostiene l'accesso da parte di Euro-
pol e OLAF ai dati VIES ed Eurofisc, in quanto strumento fondamentale per consentire a entrambe le organizzazioni di assolvere al meglio il loro compito di sostegno alle indagini svolte dagli Stati membri e, nel caso dell'OLAF, di condurre indagini relative alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria.

Il piano strategico pluriennale connesso alla priorità dell'Unione in materia di criminalità «frode intracomunitaria dell'operatore «fantasma»/frode in materia di accise» identifica specificamente la «*mancanza di una cooperazione sistemica tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge e le autorità fiscali a livello nazionale e dell'UE*» come una potenziale vulnerabilità nel campo delle frodi intracomunitarie dell'operatore «fantasma».

103

Per quanto riguarda l'OLAF, il problema risiede nella mancanza di una base giuridica e di strumenti chiari piuttosto che nella mancanza di coordinamento con altri organismi dell'UE.

108

Tale problema è stato risolto in larga misura grazie alla conclusione, nel dicembre 2014, di un accordo di delega tra Commissione ed Europol in cui sono fissati gli importi attualmente necessari per l'iniziativa Empact in relazione ai piani d'azione operativi del 2015 e del 2016. Dopo il 2016, il finanziamento di tali piani d'azione rientrerà tra i compiti obbligatori di Europol e quindi nel bilancio ordinario (a condizione che sia adottato il nuovo regolamento). La modifica della scheda finanziaria legislativa, che comprende questo aspetto, è in corso.

109

Dato l'elevato tasso di assorbimento registrato nel 2015, la Commissione sta valutando la possibilità di integrare i 7 milioni di euro con l'aggiunta di 2 milioni di euro. Dopo il 2016, il finanziamento dei piani d'azione operativi rientrerà tra i compiti obbligatori di Europol e quindi nel bilancio ordinario (a condizione che sia adottato il nuovo regolamento). La modifica della scheda finanziaria legislativa, che comprende questo aspetto, è in corso.

Conclusioni e raccomandazioni

112

La Commissione discute costantemente con gli Stati membri eventuali nuove iniziative volte ad aumentare l'efficacia della cooperazione amministrativa e della lotta alle frodi nel campo dell'IVA. Essa sostiene le iniziative intraprese dagli Stati membri per potenziare l'efficienza della rete Eurofisc. La Commissione sta negoziando un accordo con la Norvegia per consentire una cooperazione più stretta e mirata e in futuro potrebbe fare lo stesso con altri paesi che intrattengono importanti relazioni commerciali con l'Unione.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione osserva che negli Stati membri sono disponibili informazioni molto limitate sulla portata delle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria. Sono molto pochi i paesi che stimano tale portata e comunque anche quelli che lo fanno non rendono pubblica la metodologia utilizzata e le stime rimangono per lo più riservate.

Tuttavia, i servizi della Commissione (DG ESTAT e DG TAXUD) stanno lavorando a un memorandum d'intesa che consenta di definire meglio i settori della futura cooperazione con l'obiettivo di esaminare i dati e i metodi per le stime del divario fiscale e per altri indicatori di evasione ed elusione fiscale.

Nel quadro del programma Fiscalis 2020 è stato creato il gruppo di progetto sul divario fiscale al fine di mettere in comune le conoscenze e scambiare informazioni sulle metodologie di stima di tale divario. In tale contesto vengono presi in considerazione anche gli aspetti relativi alla stima della frode fiscale.

Raccomandazione 2

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 3

La Commissione non accetta questa raccomandazione. La Commissione ha previsto una normativa che garantisce la disponibilità delle informazioni di cui all'articolo 143, paragrafo 2, della direttiva 2006/112/CE nella dichiarazione doganale³. Secondo la Commissione, gli Stati membri dispongono di informazioni sufficienti e le autorità competenti degli SM possono accedervi al fine di realizzare controlli incrociati efficaci tra i dati doganali e quelli sull'IVA. Tuttavia, per essere efficaci, questi controlli incrociati al livello nazionale devono essere combinati con controlli incrociati VIES.

Per quanto riguarda lo scambio transfrontaliero di informazioni, sono stati stabiliti quadri giuridici chiari per le autorità fiscali e doganali competenti. Un ulteriore livello di scambio di informazioni tra autorità doganali e fiscali nel contesto del regime doganale 42 viene trattato nell'ambito della rete Eurofisc.

Spetta agli Stati membri garantire l'attuazione della normativa dell'Unione e riscuotere le imposte legalmente dovute. La Commissione ha richiamato in via generale l'attenzione degli SM sull'importanza di svolgere controlli efficaci in materia di riscossione dell'IVA.

³ Cfr. regolamento di esecuzione (UE) n. 756/2012 della Commissione, del 20 agosto 2012, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 223 del 21 agosto 2012, pag. 8).

Tuttavia, la Commissione intende riesaminare la questione dei controlli incrociati fra le dichiarazioni doganali e gli elenchi riepilogativi alla luce delle raccomandazioni che deve formulare il gruppo di progetto Fiscalis 2020.

Raccomandazione 4 a)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Nella sua relazione la Commissione ha concluso che nell'ambito di Eurofisc, l'analisi comune dei rischi e un efficace meccanismo di feedback rappresenterebbero la risposta adeguata all'esigenza di disporre di informazioni più mirate e di utilizzare meglio le informazioni già disponibili nella rete. Ciò consentirebbe alla rete di rafforzare ulteriormente il proprio ruolo di meccanismo di risposta rapida da parte delle amministrazioni tributarie contro le frodi IVA transfrontaliere.

Raccomandazione 4 b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4 c)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4 d)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4 e)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 5

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta al Consiglio.

Raccomandazione 6

La Commissione non accetta la raccomandazione.

Come indicato nel programma di lavoro della Commissione per il 2016, il piano d'azione sull'IVA che sarà adottato nel 2016 ha lo scopo di fornire un regime IVA efficiente e a prova di frode.

Questo includerà un riesame degli obblighi di informativa, come per il commercio intra-UE.

In attesa dei risultati di questo esercizio, la Commissione non intende proporre alcuna modifica della direttiva IVA in tal senso.

Raccomandazione 7

La Commissione non accetta la raccomandazione.

L'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile come misura antifrode è facoltativa, in quanto mira principalmente alla risoluzione di specifici problemi di frode a livello nazionale.

Tuttavia, la Commissione è consapevole delle difficoltà create dall'applicazione settoriale e intende discutere la questione dell'inversione contabile nel contesto del piano d'azione sull'IVA che sarà adottato nel 2016.

Raccomandazione 8

La Commissione accetta la raccomandazione. La Commissione sta valutando l'opportunità di effettuare visite mirate negli SM per valutare l'attuazione a livello nazionale dei dispositivi di cooperazione amministrativa dell'UE, in vista delle future relazioni.

Raccomandazione 9

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli SM.

Raccomandazione 10

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli SM.

Raccomandazione 11

La Commissione osserva che questa parte della raccomandazione è rivolta agli SM.

Raccomandazione 11 b)

La Commissione ritiene che tale scambio di informazioni possa essere realizzato e garantito in modo più efficace mediante l'adozione di un approccio a livello dell'UE e la conclusione di accordi bilaterali tra l'Unione e i paesi terzi, come si sta facendo con la Norvegia.

Raccomandazione 12

La Commissione accetta la raccomandazione nella misura in cui è rivolta ai suoi servizi. Osserva al tempo stesso che la raccomandazione è rivolta anche agli Stati membri e implica la responsabilità reciproca dell'autorità legislativa.

La Commissione si impegna a proseguire i suoi sforzi per rimuovere gli ostacoli giuridici che ancora sussistono e impediscono lo scambio di informazioni tra le autorità a livello nazionale e dell'UE.

121

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 109.

Raccomandazione 13

La Commissione accetta questa raccomandazione e la sta già attuando. Alla fine del 2014, la Commissione ed Europol hanno stipulato un accordo di delega in cui sono fissati gli importi attualmente necessari per l'iniziativa Empact per i piani d'azione operativi del 2015 e del 2016. Dopo il 2016, il finanziamento di tali piani d'azione rientrerà tra i compiti obbligatori di Europol e quindi nel bilancio ordinario (a condizione che sia adottato il nuovo regolamento). La modifica della scheda finanziaria legislativa, che comprende questo aspetto, è in corso.

Raccomandazione 14

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta al Parlamento europeo e al Consiglio.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Ogni anno, l'Unione europea perde miliardi di entrate IVA a causa di attività della criminalità organizzata. Poiché le esportazioni di beni e servizi da uno Stato membro dell'UE ad un altro sono esenti da IVA, i criminali possono fraudolentemente evadere l'IVA nello Stato membro di destinazione. Tale situazione comporta una perdita di entrate per i paesi interessati ma anche per l'UE. Questa relazione esamina in che modo l'UE stia affrontando le frodi concernenti l'IVA intracomunitaria. Le debolezze rilevate indicano che il sistema attuale non è sufficientemente efficace e devono essere affrontate. È giunto il momento di intervenire energicamente e intraprendere azioni più decisive.



CURIA RATIONUM
CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni